

Las medidas impositivas presentadas

¿SON JUSTAS

*"Al que tenía mucho, no le sobró;
y al que tenía poco, no le faltó."*

(San Pablo, en su 2 Cor., VIII, 15)

Mientras más influye la empresa, mientras más se le reconozca su papel de trascendental importancia, más la vemos dentro de un conjunto de responsabilidades sociales. Y si el día de mañana llegara a fracasar —por un tiempo, por una o varias generaciones, porque su fracaso definitivo es imposible—, el sistema de vida que se basa en la dignidad del hombre, en la acción del ciudadano, en la libertad fundamental de cada uno, la culpa no sería, no, solamente de los pueblos, ni se les podría achacar exclusivamente a los políticos, o a los gobernantes o a los intelectuales sino que sería una responsabilidad compartida, **DENTRO DE LA CUAL LA CUOTA QUE CORRESPONDERIA AL EMPRESARIO SERIA TANTO MAYOR CUANTO MAS AMPLIA HUBIERA SIDO SU CAPACIDAD PARA HACER, Y CUANTO MAS AMPLIO RECONOCIMIENTO SE HUBIERA DADO A LA IMPORTANCIA DE SUS LABORES.**

(El Presidente Caldera ante el Consejo Americano del Comercio y Producción —C.I.C.Y.P.—, 10 octubre 1970.)

Las medidas impositivas presentadas al Congreso por el Ministro de Hacienda, Dr. Tinoco (hijo), ¿son justas o injustas? La pregunta es desafiante, pero fundamental. Conmueve la conciencia de las personas y la conciencia misma nacional. Su respuesta implica consideraciones socio-económicas, pero a un nivel más profundo y humano.

RIQUEZA Y MISERIA

El contraste venezolano es impresionante. La desigual distribución de la riqueza nos entra por todos los sentidos. La salud pública, la higiene, la vivienda... es desigual. Tampoco se da una igualdad de oportunidades para el desarrollo de la inteligencia y de la cultura. A pesar del esfuerzo continuado de los diez últimos años de gobierno democrático, las dotes intelectuales de la sociedad dependen todavía en gran medida de los privilegios de fortuna. Buena parte de la población infantil se ve obligada a luchar por un ingreso adicional para su familia.

La posibilidad de prosperar en la vida de los negocios se apoya también sobre la desigualdad. La regla del nepotismo y favoritismo selecciona a los jóvenes ejecutivos pertenecientes a la misma clase social de los propietarios. La política es el camino más asequible para medrar y por ello no pocos inescrupulosos la desacreditan y corrompen.

Son los efectos de la desigualdad —tan graves y presentes en la organización económica de la sociedad venezolana— los que ahogan las fuerzas productivas de los individuos. La falta de ingresos personales mata su crecimiento y desarrollo.

Y, sin embargo, es la energía espiritual de los seres humanos, con toda la riqueza de su infinita variedad, la que decisivamente importa incorporar a las tareas productivas. De ella depende el sostenimiento y ritmo del proceso social. La desigualdad no es la base más adecuada para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos de todo un pueblo.

PODER ECONOMICO Y PODER POLITICO

Poder económico ha significado siempre poder político. El estado moderno supuso el reconocimiento de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos ante la ley. Se intentaba con este principio el mantenimiento de la libertad individual. Murieron los privilegios jurídicos, síntoma externo y significativo de una sociedad basada sobre el feudo y el gremio.

Sin embargo, la igualdad ante la ley, para ser efectiva, depende, no de que los individuos puedan hacer si pueden, sino de lo que puedan hacer si quieren.

Todas las carreras y puestos sociales pueden ser igualmente accesibles a todos los ciudadanos; pero, en ausencia de condiciones que establezcan como patrimonio común las ayudas precisas para su ejercicio, esa libertad formal no será nunca una realidad práctica. Cada ciudadano debe tener un poder en su propia voluntad, que en gran medida está mediatizada y limitada por el poder económico.

El poder económico confiere, cuando su reparto es desigual, esferas diversas de poder que hacen superflua la declaración de libertad e igualdad de los ciudadanos ante la ley. Por esta razón, una sociedad que desee que sus ciudadanos sean verdaderamente libres debe evitar las grandes concentraciones de poder económico, controlar a los grandes consorcios internacionales y no dejarse engañar ni por familias poderosas ni por asociaciones más preocupadas por su imagen pública que por el bien total del país.

O INJUSTAS?

Fernando Martínez Galdeano, S. J.

IMPUESTOS Y REDISTRIBUCION

Hay que afirmar que **no debe haber equivalencia** entre el servicio prestado por la colectividad y el impuesto pagado, en el sentido de que el ciudadano pobre debe pagar menos y recibir menos, y el ciudadano rico pagar más y recibir más. Todo lo contrario, el impuesto tiende a efectuar una redistribución más equitativa de la riqueza.

De hecho, en casi todas las grandes naciones modernas, la redistribución es una de las funciones más destacadas del impuesto. Todo lo que en el presupuesto pertenece al dominio de la asistencia social y de la acción social, todo lo que pertenece al campo de la ayuda a los marginados, campesinos y trabajadores, tiene por fin el favorecer al pueblo de escasos recursos, en contrapartida a los pocos con recursos suficientes y más que suficientes como para ser aún más favorecidos. ¿Qué otro contenido básico y esencial puede tener eso que llamamos "justicia social"? Este significado moral del impuesto es el único que engrandece a quien lo paga; es digno de un hombre libre.

FRAUDE Y EVASION FISCAL

¿Cómo podría la comunidad política realizar su misión de defensa y desarrollo, si sus miembros no contribuyen a su financiamiento en la medida de sus posibilidades?

Cuadro I
DERECHOS LIQUIDADOS A FAVOR DEL FISCO NACIONAL QUE QUEDAN PENDIENTES AL COMIENZO DE CADA EJERCICIO
en millones de Bs.

| Fecha | Saldo pendiente | Recaudado en el ejercicio | % |
|----------|-----------------|---------------------------|------|
| 1-7-1960 | 1.611 | 675 | 41,9 |
| 1-7-1961 | 804 | 189 | 23,5 |
| 1-1-1962 | 1.709 | 168 | 9,8 |
| 1-1-1963 | 1.693 | 589 | 34,8 |
| 1-1-1964 | 1.590 | 394 | 24,8 |
| 1-1-1965 | 2.085 | 267 | 12,8 |
| 1-1-1966 | 2.312 | 822 | 35,6 |
| 1-1-1967 | 4.100 | 684 | 16,7 |

Fuente: Contraloría General de la República, Informe al Congreso Nacional, 1968, p. 17.

El Fisco nacional registraba en 1968 en su contabilidad de rentas un saldo de cerca de Bs. 3.500 millones que había sido liquidado, pero no recaudado. Este saldo ha sido creciente, ya que a comienzos de 1965 el saldo por cobrar de rentas liquidadas alcanzaba a 1.300 millones de bolívares. Estas cifras se refieren a las rentas liquidadas en favor del Fisco nacional, pero aún pendientes de recaudación. ¿Cómo se explica esta situación? Dentro y fuera de la Administración Pública anida la viveza fraudulenta. Y ¿a cuánto se elevaría la evasión fiscal anual de perceptores de ingresos que no declaran? ¿A cuánto asciende la evasión fiscal de comerciantes, profesionales y otras personas que no declaran rentas gravables a la administración del impuesto sobre la renta?

Para muchos, el fraude no es una iniquidad, no figura en el capítulo de los pecados que se confiesan, con el firme propósito de no volver a cometerlos. Ni siquiera se piensa que pueda ser asunto de justicia. El fraude es un verdadero **test** del más esencial de los deterioros de la conciencia en materia social. Aproximadamente, sólo el 1,3% de la población venezolana paga impuestos directos sobre la renta.

El Ministerio de Hacienda, desde 1970, realiza esfuerzos por corregir esta situación. La "operación blanqueo" produjo más de 100 millones de bolívares al Tesoro. Es una cantidad irrisoria comparada con el volumen del fraude. No es un problema de fácil solución. Un comportamiento colectivo no se cambia ni en un año ni en cinco, a no ser que se convierta la nación en un "colegio" dirigido por "inspectores". A pesar de todo, se impone la necesidad de redoblar los esfuerzos para impedir el fraude y la evasión fiscal. Es una cuestión de conciencia.

LA OBJECION DEL GASTO PUBLICO

Venezuela debe responder al reto del subdesarrollo. Los gastos públicos y privados de una educación gratuita y semi-gratuita aumentan año tras año. El país crece. Hay que construir hospitales, cloacas, vialidad urbana y rural, acueductos, viviendas populares, etc. Todo esto es indispensable. Los servicios de la administración pública en un Estado moderno son complicados y costosos. Todo esto se juzga necesario. La misma burocracia... tan criticada, su defecto consiste en su frecuente y manifiesta ineficiencia e incompetencia, no su costo como tal. Despidos masivos agravarían el problema agudo del desempleo y, en consecuencia, contraería la demanda a niveles preocupantes para la industria y comercio privados.

"El Estado tiene que aprender mucho de la empresa privada en el arte de la administración en sus actividades económicas. Los hemos escuchado y damos la razón a quienes observan las deficiencias administrativas desde el punto de vista económico imputables al poder público en cualquier país. Los hemos oído en las naciones donde la marcha de las cosas ha llegado a un nivel más alto de perfección. Hay siempre el concepto de que el Estado tiene que aprender mucho de la técnica del empresario privado. Pero hay cosas que el Poder Público no puede aprender de la empresa privada. **EL ESTADO NO PUEDE DESPEDIR EN UN MOMENTO DIEZ MIL TRABAJADORES**, debido sólo a que se cumplió una etapa en determinada actividad."

(El Presidente Caldera ante el Consejo Americano del Comercio y Producción —C.I.C.Y.P.—, 10 octubre 1970.)

El sector de las empresas estatales en Venezuela anualmente sólo produce el 39,6% de los recursos financieros que manejan y las operaciones de los Institutos Autónomos de Inversión arrojan un volumen de pérdidas que alcanzan los 305,15 millones de bolívares, según informe de la Comisión Asesora del Presupuesto, septiembre 1970, p. 29 y 30. Los datos corresponden a los años 1967 y 1968.

Cuadro II
INGRESOS Y GASTOS DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
en millones de Bs.

| Concepto | 1968 | 1967 | Variación % |
|------------------------------|---------|---------|-------------|
| INGRESOS | 5.922,6 | 5.404,5 | 9,6 |
| Venta de bienes y servicios | 2.345,4 | 1.968,5 | 19,1 |
| Aportes del Gobierno Central | 1.504,6 | 1.324,4 | 13,6 |
| Créditos Externos | 473,5 | 379,4 | 24,8 |
| Créditos Internos | 231,0 | 186,5 | 23,9 |
| Otros | 1.368,1 | 1.547,7 | -11,5 |
| GASTOS | 5.780,6 | 5.440,1 | 6,3 |
| Corrientes | 2.547,3 | 2.336,2 | 9,0 |
| de Capital | 3.233,3 | 3.103,9 | 4,2 |

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1968, p. 182.

Cuadro III
INSTITUTOS AUTONOMOS DE INVERSION PERDIDAS OPERATIVAS
en millones de Bs.

| | |
|--------------------------------------|---------------|
| Corporación Venezolana de Fomento | 10,90 |
| INOS | 5,16 |
| Banco Obrero | 60,44 |
| Banco Agrícola y Pecuario | 173,70 |
| Instituto Venezolano de Petroquímica | 40,03 |
| Diques y Astilleros Nacionales | 2,73 |
| CONAHOTU | 1,69 |
| Ferrocarriles del Estado | 10,50 |
| TOTAL | 305,15 |

Fuente: (Datos correspondientes al ejercicio 1968.) Informe de la Comisión Asesora del Presupuesto, septiembre 1970, p. 30.

Nos preguntamos: ¿no se pueden lograr economías en los gastos operativos de las empresas del Estado? Es una objeción seria, pero a corto plazo de solución muy difícil. ¿Pasarlas a la iniciativa privada? ¿Quién de verdad está dispuesto a comprarlas a un precio no de liquidación? ¿Eliminarlas? Algunas cumplen servicios sociales de interés colectivo y de las restantes bajo la presión del desempleo no parece ni acertado ni justo el cerrarlas. Se han dictado ya normas concretas para modernizar los sistemas administrativos de los institutos autónomos y empresas del Estado. El proceso será lento y los resultados no inmediatos. En consecuencia, no parece posible disminuir el gasto público a corto plazo y en proporción significativa.

¿PROGRESIVO O REGRESIVO?

Se dice que un sistema fiscal, esto es, el conjunto de impuestos que en un país existe, es **progresivo** cuando recae fundamentalmente sobre las rentas elevadas y, por tanto, puede contribuir con eficacia a la distribución equitativa del ingreso nacional.

Se dice que un sistema fiscal es **regresivo** cuando recae sobre las rentas reducidas, gravando más a los que menos tienen y siendo, por tanto, un obstáculo para alcanzar una mejor distribución del ingreso nacional.

¿Cómo conocer si un sistema fiscal es **progresivo** o **regresivo**?

Los índices externos para conocer si un sistema fiscal es o no **progresivo** residen en ver cómo trata a las rentas elevadas. En comprobar si a medida que aumenta la renta de cada sujeto aumenta el tanto por ciento de gravamen.

Por otra parte, es imprescindible, para que el sistema sea progresivo, que conozca la situación personal de cada sujeto sobre los que el impuesto se aplica. Que estudie sus condiciones económicas familiares y sociales para gravar de manera distinta a personas que se encuentren en situaciones diferentes. Por esta exigencia la primera característica de un sistema progresivo es la de ser **personal**, esto es, el impuesto se aplica sobre la persona, sobre la suma total de rentas ingresadas por la persona, teniendo en cuenta las características familiares de la misma y su posición social.

Cuando el impuesto, por el contrario, se establece, no sobre las personas, sino sobre las cosas, esto es, sobre los terrenos que producen renta, con independencia de quién sea su propietario; sobre los ingresos del trabajo, con independencia de cuáles sean las características del perceptor; sobre los intereses abonados al capital, con independencia de cuáles sean las características del capitalista, y haciendo abstracción de la circunstancia y condiciones personales del empresario que obtiene el beneficio de empresa, se dice que el impuesto es **real** (porque sigue las cosas) y no **personal**.

SISTEMA FRANCES E INGLES

El origen de los sistemas fiscales modernos es doble: existe un modelo creado por la Revolución Francesa que está basado en la existencia de impuestos reales que gravan las distintas fuentes de renta: la renta de la tierra, el salario del trabajo, el interés del capital y el beneficio de empresa, con independencia de cuál sea el conjunto de circunstancias personales, familiares y sociales del titular que las percibe.

Este sistema tributario tiene, además, un conjunto de impuestos, llamados **indirectos**, que recaen sobre el gasto, y se perciben por el Estado en el momento en el que los sujetos compran los bienes. En general, tales impuestos no favorecen una distribución equitativa del ingreso. El consumo no es proporcional al ingreso. No consume más quien más tiene, sino quien más necesidad tiene. El de ingresos bajos consume proporcionalmente mucho más que el de altos ingresos.

Un sistema de impuestos basado en las cosas, como el sistema francés, y con un conjunto de impuestos **indirectos** como complemento, difícilmente puede ser **progresivo**.

El sistema inglés de imposición se basa en la existencia de un impuesto **personal** sobre el ingreso total de los diferentes sujetos, llenando presente las circunstancias personales y sociales del sujeto que percibe el ingreso. Un impuesto **personal** es normalmente **progresivo**. Este sistema personal se completa, además, con los impuestos **indirectos**, ya que éstos son indispensables para recaudar las cantidades ingentes que un Estado moderno necesita para atender a sus numerosos gastos públicos.

Un sistema de imposición basado en las personas, como el inglés, aun con el complemento de los impuestos indirectos, difícilmente será regresivo. Es una de las razones del equilibrio social de este país. El civismo fiscal es mucho más elevado en Inglaterra que en Francia.

LIMITES DE PROCEDIMIENTO

El sistema fiscal venezolano puede analizarse con la observación de las siguientes cifras:

Cuadro IV
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS CON PORCENTAJES DE LOS INGRESOS FISCALES ORDINARIOS DE VENEZUELA *
millones de Bs.

| Concepto | 1964 | | 1965 | | 1966 | | 1967 | | 1968 | | 1969 | | 1970 ** | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|
| | Bs. | % | Bs. | % | Bs. | % | Bs. | % | Bs. | % | Bs. | % | Bs. | % |
| TOTAL | 2.375 | 100,0 | 2.350 | 100,0 | 2.510 | 100,0 | 2.680 | 100,0 | 2.826 | 100,0 | 3.096 | 100,0 | 3.446 | 100,0 |
| Impuestos directos (sin petróleo ni hierro) | 722 | 30,4 | 892 | 37,5 | 988 | 39,3 | 1.069 | 39,9 | 1.161 | 41,1 | 1.318 | 42,6 | 1.490 | 43,2 |
| Impuestos indirectos | 1.339 | 58,5 | 1.181 | 49,6 | 1.204 | 48,0 | 1.228 | 45,8 | 1.300 | 46,0 | 1.373 | 44,3 | 1.515 | 44,0 |
| Ingresos no tributarios (sin petróleo y hierro) | 264 | 11,1 | 307 | 12,9 | 318 | 12,7 | 383 | 14,3 | 365 | 12,9 | 405 | 13,1 | 441 | 12,8 |
| TOTAL | 7.134 | 100,0 | 7.265 | 100,0 | 7.751 | 100,0 | 8.539 | 100,0 | 8.775 | 100,0 | 8.665 | 100,0 | 9.213 | 100,0 |
| Impuestos directos | 2.982 | 41,8 | 3.245 | 44,7 | 3.672 | 47,4 | 4.191 | 49,1 | 4.364 | 49,7 | 4.138 | 47,8 | 4.487 | 48,7 |
| Impuestos indirectos | 1.389 | 19,5 | 1.181 | 16,3 | 1.204 | 15,5 | 1.228 | 14,4 | 1.300 | 14,8 | 1.373 | 15,8 | 1.515 | 16,4 |
| Ingresos no tributarios | 2.763 | 38,7 | 2.839 | 39,0 | 2.875 | 37,1 | 3.120 | 36,5 | 3.111 | 35,5 | 3.154 | 36,4 | 3.211 | 34,7 |

* No incluye percepciones fiscales de los Estados y los Municipios.

** Cifras estimadas.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Si tenemos en cuenta el aporte fiscal de la industria petrolera y del hierro, el sistema puede calificarse de "progresivo". Si omitimos estos ingresos, el sistema es claramente "regresivo".

Sin embargo, la Comisión Asesora del Presupuesto (septiembre 1970, p. 42) "considera que el esquema impositivo indirecto tiene la ventaja de no afectar la formación del ahorro privado. Consiguientemente, las nuevas medidas no afectarán la movilización de recursos internos que se manifiesta en forma de activos líquidos que se mantienen en el mercado financiero para aliviar las nuevas inversiones, tanto en la industria y el comercio como en el mercado inmobiliario".

En el siguiente párrafo prosigue: "El impuesto general sobre las ventas no puede calificarse de regresivo, ya que incidirá con mayor fuerza en los consumidores con los ingresos más elevados (automóviles de lujo, productos suntuarios, licores). El sector de ingresos medianos pagará una parte apreciable de los impuestos, pero dichos impuestos serán relativamente menos gravosos que los que afectan a los renglones suntuarios."

"Las clases más necesitadas estarán exentas de los nuevos tributos, salvo aquellos renglones que se consideren como vicios, como los licores, cigarrillos y los juegos de azar. No obstante, la parte del ingreso destinado a estos renglones no es muy apreciable desde un punto de vista de conjunto."

"De lo anteriormente indicado puede inferirse que el programa de imposición indirecta que proyecta implantar el Ministerio de Hacienda no influiría en la distribución del ingreso real, ya que la carga impositiva está diseñada con equidad, aun cuando las teorías tradicionales sobre este tipo de imposición la califican como esencialmente regresiva."

Con palabras más terminantes podemos comentar esta apreciación de la Comisión Asesora. Se estima, dentro del actual sistema económico venezolano, contraproducente (supuesto el grado ínfimo de civismo fiscal y de ausencia del sentido de "justicia social" en nuestras clases elevadas y empresariales) aumentar el gravamen sobre ellas, porque esto desalentaría el proceso ahorro-inversión y, consecuentemente, el desarrollo del país y la creación de nuevos empleos. La equidad de las medidas proyectadas se justificaría como un "mal menor". ¿No es posible ir más allá! ¿De quién es la culpa? ¿De las "leyes económicas"?

"La profunda y rápida transformación de la vida exige con suma urgencia que no haya nadie que, por despreocupación frente a la realidad o por pura inercia, se conforme con UNA ETICA MERA-

MENTE INDIVIDUALISTA. El deber de justicia y caridad se cumple cada vez más contribuyendo cada uno al bien común según la propia capacidad y la necesidad ajena, promoviendo y ayudando a las instituciones, así públicas como privadas, que sirven para mejorar las condiciones de vida del hombre. Hay quienes profesan amplias y generosas opiniones, pero en realidad viven siempre como si nunca tuvieran cuidado alguno de las necesidades sociales. No sólo esto, en varios países son muchos los que menosprecian las leyes las normas sociales. No pocos, con diversos subterfugios y fraudes, no tienen reparo en soslayar las impuestos justos u otros deberes para con la sociedad."

(Concilio Vaticano II, Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual, n. 30, párr. 1.)

LA LEY DE TRANSMISION

La transmisión de los impuestos es un movimiento de traslación del gravamen de uno a otro pagador, hasta llegar al definitivo. Este movimiento no sigue una pendiente suave y rectilínea, sino abrupta y quebrada. Una maraña embrollada en la que se pierde el hilo conductor. No pocos economistas negarán la existencia de dicha ley. Los especuladores, los empresarios más o menos monopolistas, los profesionales de renta variable, las federaciones económicas y comerciales... defenderán sus intereses conforme al slogan: "Lo que es bueno para la General Motors es bueno para el país" (!).

Pero la pregunta decisiva y a la que todos debemos responder en conciencia con nuestro comportamiento es: ¿Cómo funcionará la "ley de transmisión" del impuesto? ¿Bajará, por ejemplo, la demanda de bienes suntuarios o más bien sus compradores pagarán sí el impuesto, pero también procurarán transmitirlo a otros? Simplemente, ¿hasta qué punto somos capaces de vivir con mayor austeridad para que mejore la vida de los más necesitados?

Si falta esta urgencia de conciencia, la transmisión de los impuestos, sean directos o indirectos (para el caso es lo mismo), seguirá la línea de menor resistencia. Así entendido, el más débil tendrá que soportarlo, es decir, el que tiene ingresos fijos, el que no puede trasladarlo a otro.

"Se trata de construir... un mundo donde la libertad no sea una palabra vana y donde el pobre Lázaro pueda sentarse a la misma mesa que el rico. ELLO EXIGE A ESTE ULTIMO MUCHA GENEROSIDAD, INNUMERABLES SACRIFICIOS Y UN ESFUERZO SIN DESCANSO. A cada uno toca examinar su conciencia, que tiene una nueva voz para nuestra época. ¿Está dispuesto a sostener con su dinero las obras y las empresas organizadas en favor de los más pobres? ¿A pagar más impuestos para que los poderes públicos intensifiquen su esfuerzo para el desarrollo?"

(Enc. Populorum Progressio, n. 47)