

Resumen de la

EXPOSICION DE MOTIVOS

AL PROGRAMA DE MODIFICACIONES IMPOSITIVAS

DEFICIT ESTRUCTURAL

Las tendencias de la gestión fiscal en los últimos años revelan la existencia de un déficit estructural de carácter progresivo:

CUADRO 1 — INGRESOS Y GASTOS
CORRIENTES

Millones de Bs.

Años	Ingresos Corrientes	Tasa Interanual	Gastos Corrientes	Tasa Interanual
1967	8.623		5.089	
1968	8.915	3,4	5.427	6,6
1969	8.810	1,2	5.654	4,2
1970	9.213	4,6	6.158	8,9

Los ingresos fiscales aumentaron en Bs. 590 millones, equivalente a una tasa anual del 2,2%, mientras que el aumento de los gastos se situó en Bs. 1.069 millones, o sea en el 6,6%.

CAUSAS DEL INCREMENTO DE LOS GASTOS CORRIENTES

1.—La expansión de los programas educacionales y de salud pública, debido a la explosión demográfica y prioridad en el desarrollo. En el período 1967-70 su tasa de crecimiento fue de un 10,7% anual. Absorbió el 63% del aumento total de los gastos corrientes.

2.—La contratación colectiva. El convenio celebrado con el personal obrero exige Bs. 180 millones adicionales al año; con la Federación de Maestros y el Colegio de Profesores, Bs. 150 millones, y con el gremio médico, Bs. 50 millones.

3.—Escasa eficiencia y bajo rendimiento del gasto público. El sistema administrativo es poco racional. Los institutos autónomos y empresas del Estado carecen de un control efectivo.

4.—Rigidez de numerosos rubros, en virtud de consideraciones socio-políticas o de obligaciones de carácter legal y contractual. Constituye un serio obstáculo.

CAUSAS DE LA INSUFICIENCIA DE LOS INGRESOS ORDINARIOS

1.—Estancamiento del sector petrolero. Aporta más de las dos terceras partes de los ingresos estatales. En 1969 mostraron una ligera contracción. En 1970 se ha estimado un incremento de apenas el 2,4%.

2.—Débil presión tributaria interna:

CUADRO 2 — PRESION TRIBUTARIA
INTERNA

Millones de Bs.

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: Banco Central y Memoria del Ministerio de Hacienda.

Esta cifra, ligeramente superior al 8%, es una de las más bajas del mundo. Por otra parte, mientras en 1966 la tributación interna permitió financiar el 27,5% del presupuesto, esta relación disminuyó al 26,5% en 1969.

CUADRO 3 — GASTOS PUBLICOS Y
TRIBUTACION INTERNA

Millones de Bs.

Años	Total gastos públicos	Ingresos tributarios internos	Relación porcentual
1966	8.019	2.203	27,5
1967	8.754	2.298	26,2
1968	9.278	2.462	26,5
1969	10.175	2.692	26,4

3.—Escasa amplitud de las bases del sistema tributario. En cuanto al impuesto sobre la renta, menos del 3% de la población es contribuyente. En cuanto a la tributación indirecta se encuentra estancada, en parte porque no aumenta el consumo de los bienes gravados y en parte por la política proteccionista que subsidia industrias nacionales.

EFFECTOS EN EL DESARROLLO DEL PAIS

La circunstancia de que sea el Estado el principal receptor de los ingresos derivados de la industria petrolera determina que, en la esfera de la economía gubernamental, se movilice una fracción muy elevada de la renta nacional y, por consiguiente, que la inversión y el consumo público ejerzan una decisiva influencia en el curso de los acontecimientos económicos. A lo anterior debe agregarse que la acción estatal debe absorber una gran parte de los costos sociales del desarrollo, estimular las corrientes productivas internas y promover una asignación de recursos que responda a los requerimientos de dicho proceso.

Dada nuestra condición de país insuficientemente desarrollado, la acción pública no puede limitarse a servir de estímulo a la inversión privada ni a cumplir el papel de elemento estabilizador de las fluctuaciones de la coyuntura; es, asimismo, indispensable que realice los cambios en el marco de las estructuras socio-económicas que son necesarios para incrementar la eficacia de los esfuerzos productivos y la racional explo-

tación de los recursos naturales. Los vías de transporte, las obras de irrigación, la infraestructura industrial y la tecnificación de la fuerza de trabajo representan acciones dentro de la esfera real de la economía que tienen importancia primordial para que el proceso de desarrollo pueda cumplirse.

En consecuencia, el **objetivo básico de la política fiscal**, cuando ésta se concibe como una herramienta de desarrollo, es el de mantener un elevado coeficiente de inversiones públicas que asegure un crecimiento sostenido en los niveles de ocupación y de ingreso.

El progresivo debilitamiento de la financiación estatal **hace cada vez más ardua la consecución de este objetivo**. El aumento de los gastos corrientes viene comprimiendo con creciente intensidad los márgenes del ahorro público.

CUADRO 4 — TENDENCIAS DEL AHORRO PUBLICO

Años	Millones de bolívares	% del total de ingresos corrientes
1967	3.534	41,0
1968	3.488	39,1
1969	3.209	36,2
1970	3.055	33,1

La situación anterior ha obligado al Estado a recurrir en forma creciente al **crédito público** con el propósito de mantener un adecuado volumen de inversiones y evitar una posible contracción de las actividades productivas.

La utilización del crédito público sólo se justifica cuando ya se han alcanzado los límites de la detracción fiscal. Además de que los costos financieros y sociales del endeudamiento público tienden a ser cada vez más elevados.

REDUCCION DE LOS GASTOS CORRIENTES

El Ministerio de Hacienda ha puesto en vigencia las siguientes normas, tendientes a reducir algunos renglones de gastos y establecer criterios de austeridad y disciplina en la administración de los fondos públicos:

- 1.—No deben crearse servicios o ampliarse los existentes si ello significa mayores erogaciones, salvo en los casos específicos que sean aprobados en Consejo de Ministros. La ampliación o creación de servicios necesarios deberán financiarse con economías que logre el propio Ministerio en otros programas.
- 2.—El volumen de gastos de personal deberá mantenerse en los mismos niveles del presente año y, en los casos donde sea posible, lograr reducciones. Los cargos fijos o supernumerarios que actualmente estén vacantes no deberán ocuparse si no son estrictamente indispensables y, en consecuencia, no deberán hacerse las previsiones para ellos en el próximo año. Las asignaciones presupuestarias para el personal supernumerario deberán justificarse con una relación de cargos y el respectivo nombre de los funcionarios que los ocupen.
- 3.—Los gastos por concepto de viáticos y pasajes deberán reducirse al menos en un 10% sobre la asignación presupuestaria del presente año.
- 4.—Las asignaciones para adquisición de Maquinaria y Equipo deberán reducirse en un monto no menor del 20% de lo acordado para el ejercicio vigente, ello por considerarse que el volumen de dicho rubro está en función de la creación de nuevos servicios y por el carácter no recurrente que tienen estas apropiaciones.
- 5.—Reducir en un 10% la adquisición de Materiales y Suministros, lo cual puede compensarse con una administración más racional de los recursos asignados por ese concepto.
- 6.—Las asignaciones para ayudas a personas o instituciones, subsidios, contribuciones y otros gastos similares deberán justificarse con la presentación de las respectivas relaciones, en las que se especifique individualmente el beneficiario y monto a percibir. La misma relación deberá presentarse para las asignaciones por concepto de becas, especificando además la especialidad docente para la cual se concede la beca.
- 7.—Toda asignación presupuestaria deberá imputarse a la respectiva partida por objeto del gasto y a la actividad correspondiente. La inclusión de partidas globales deberá ser aprobada en cada caso y en forma escrita por la Dirección General del Presupuesto.

- 8.—La reorganización administrativa que se vaya a incluir en el presupuesto para 1971 no deberá originar incrementos en el volumen actual de gastos. Los aumentos que por este concepto sean inevitables deberán financiarse con reducciones que el propio Ministerio obtenga en otros rubros de gastos.

A lo anterior debe agregarse los esfuerzos realizados para lograr una mejor programación y control del gasto público a través de la implantación de un eficiente sistema presupuestado por programas y de contabilidad de costos, y que permitan conocer no sólo el destino del gasto, sino también los costos unitarios de las distintas actividades cumplidas por el Estado.

Al mismo tiempo, en todos los organismos públicos se han creado **Comités de Reforma Administrativa**, con el propósito de racionalizar el gasto y mejorar la prestación de los servicios públicos, evitando las áreas de duplicación y de despilfarro mediante el establecimiento de organizaciones más dinámicas y sistemas de trabajo técnicos y eficientes.

Finalmente, con el objeto de mejorar la administración del sector para-estatal, se ha dictado un **decreto reglamentario** en el cual se establece la obligatoriedad de que las empresas del Estado y los institutos autónomos cumplan sus presupuestos programas y no puedan modificarlos, en especial en lo que se refiere a gastos de personal, sin la previa autorización del Ejecutivo; y lleven su contabilidad de acuerdo a normas fijadas por el Ministerio de Hacienda.

DIFICIL REDUCCION SIGNIFICATIVA DEL GASTO

Una drástica reducción del gasto corriente tendría que incidir necesariamente sobre aquellos programas que han registrado una mayor expansión en los últimos años. Sin embargo, **por tratarse de las actividades públicas que están más ligadas a la promoción del desarrollo social**, esta posibilidad no podrá implementarse sino a costa de grandes sacrificios para la colectividad, toda vez que sería necesario reducir la matrícula escolar en todos los niveles educativos, no ampliar la capacidad hospitalaria del país y adoptar otras medidas que tendrían efectos negativos de incalculable proyección sobre el crecimiento del país —cuya primera necesidad es la de calificar sus recursos humanos— y sobre la distribución del ingreso.

Una elevada proporción de los gastos corrientes presenta anualmente incrementos automáticos, como es el caso de las primas por antigüedad, los escalafones militares y algunas cláusulas de los contratos colectivos. Al mismo tiempo, debido a que cerca de un 70% de tales gastos se destinan al pago de remuneraciones, no sería posible afectarlos sin recurrir al expediente de los **despidos masivos**. Estos despidos —además de las consecuencias negativas que tendrían desde el punto de vista social— ejercerían un efecto contractivo en la actividad económica, toda vez que se debilitaría la demanda efectiva y, por ende, la tasa marginal de inversiones. **A mediano plazo**, será necesario arbitrar fórmulas para eliminar el exceso de burocracia, tal como, por ejemplo, por medio de la creación de **empresas mixtas** que absorban parte de esta burocracia.

La **ineficacia** en la utilización de los recursos y su consecuente dispendio es fundamentalmente un **problema de organización y de sistemas poco racionales**, tanto en el área de los recursos humanos como en el de las compras y suministros y, en general, en todo el campo de la gerencia financiera. Estas reformas exigen plazos prudenciales para poder implantarse.

EVASION DE IMPUESTOS

En enero del corriente año se inició la "operación blanqueo", cuyos objetivos fundamentales comprendían:

- 1.—Localizar a los contribuyentes potenciales e incorporarlos al universo de contribuyentes activos dentro del sistema tributario vigente en el país.
- 2.—Detectar aquellos contribuyentes activos que han venido eludiendo parcialmente sus obligaciones fiscales, especialmente mediante la no declaración total de sus ingresos brutos o enriquecimientos netos.

3.—Incrementar la recaudación de los Derechos Pendientes a nivel de todas las rentas administradas por el Despacho.

Los resultados de esta operación sobrepasaron las previsiones iniciales. Mediante la misma, lograron incorporarse cerca de 10.000 nuevos contribuyentes; se elevó en 30.000 el número de nuevas declaraciones en el lapso enero-marzo de 1970 y se recaudaron fondos por Bs. 106 millones, incluyendo impuestos, reparos y cobro de derechos pendientes.

PROGRAMA DE MODIFICACIONES IMPOSITIVAS

Cuando la política fiscal se concibe como una herramienta de desarrollo, su finalidad esencial es la de actuar como un mecanismo que promueva la **óptima distribución de los ingresos**. En el campo social esta finalidad redistributiva se cumple en la medida en que asegure una justa participación de la colectividad en los frutos del esfuerzo productivo; y en el campo económico, en la medida en que determine una asignación más eficiente y racional de los recursos disponibles, bien sea mediante la detracción directa de fondos por parte del Estado para ser invertidos en alternativas de alta prioridad, bien a través de incentivos al ahorro y a la inversión privada o bien penalizando el consumo superfluo y el gasto socialmente improductivo.

Con el Programa de Modificaciones Impositivas se persigue:

- 1.—Ampliar la base del sistema tributario, tanto en lo que se refiere a los sujetos del impuesto —en el sentido de que las cargas tributarias no se concentren, como hasta ahora, en un reducido número de contribuyentes— como a los actos gravados.
- 2.—Desalentar en la menor medida posible el ahorro y la inversión privada, toda vez que constituyen los factores que en mayor grado impulsan el desarrollo.
- 3.—Influir en la estructura del consumo, gravando aquellos bienes de uso superfluo o de lujo.

Para la selección de las modificaciones tributarias, el Gobierno ha considerado tanto las alternativas de la tributación directa como de la indirecta. Ha descartado, sin embargo, la posibilidad de afectar de inmediato al sector petrolero, por cuanto en las actuales circunstancias, dadas las nuevas modalidades de contratación recientemente establecidas y al relativo estancamiento de dicho sector, interesa fundamentalmente ampliar la base de producción implementando la política de contratos de servicio. El próximo año iniciaremos las conversaciones sobre los convenios de precios de referencia que vencen en 1972, con vista de las favorables tendencias del mercado que comienzan a consolidarse.

TRIBUTACION DIRECTA

Se contempla un aumento del 10% en el impuesto sobre la renta que deben pagar las personas jurídicas y comunidades (Tarifa "A" de la vigente Ley); la eliminación del crédito a los dividendos y un incremento del 15% en los enriquecimientos derivados de las ganancias fortuitas. Esto significa que **no se han afectado las rentas derivadas del trabajo**.

TRIBUTACION INDIRECTA

Se contempla: A) Aumentos en los impuestos al consumo de cigarrillos y licores. B) Creación del impuesto general a las ventas de bienes de uso final, que se cobrará en una sola etapa de su mercadeo, a nivel de importador, fabricante o mayorista. Los bienes de consumo popular estarán exentos de este impuesto.

Varias razones justifican el incremento de la imposición indirecta:

- 1.—Se cumple mejor el objetivo de ampliar la base tributaria toda vez que las nuevas cargas se difundirán equitativamente en toda la población con capacidad de consumo pero con menor incidencia sobre los sectores de más bajos ingresos.

2.—Permitirá financiar los programas de desarrollo que adelanta el sector público con recursos detraídos del consumo, esto es, sin afectar el ahorro privado.

3.—En lo referente al impuesto a las ventas, permite llenar un gran vacío en nuestra estructura fiscal, ya que en países tan disímiles como Inglaterra, la Unión Soviética, Francia, Colombia, México y la Argentina este impuesto representa un rubro de gran significación como fuente de recursos fiscales. En efecto, dadas las características de la demanda de la generalidad de los bienes de consumo final, los recursos del Fisco adquieren, a través de dicho impuesto, mayor estabilidad frente a las fluctuaciones de origen interno y externo. Es decir que el impuesto a las ventas propuesto se caracteriza porque su rendimiento fiscal crece a medida que se incrementa la demanda como consecuencia de la incorporación de nuevos consumidores al mercado, así como por el aumento de la población, el incremento secular del ingreso real y los mayores índices de urbanización; y por no experimentar variaciones violentas ante los cambios de coyuntura.

4.—Su costo de recaudación será sumamente bajo y no determinará aumentos significativos en la burocracia.

5.—Debe agregarse que Venezuela es uno de los países donde menor importancia tienen los impuestos indirectos; y que la presión tributaria que se ha venido ejerciendo por esta vía ha decrecido de forma sensible en los últimos quince años, como se aprecia en los cuadros que se insertan a continuación:

CUADRO 5 — COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN VARIOS PAISES

Cifras en % del total

Países	Directos	Indirectos
Venezuela	49,6	50,4
Chile	32,8	67,2
México	31,5	68,5
Uruguay	20,6	79,4

CUADRO 6 — RELACION ENTRE EL P. T. B. Y LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

Años	P. T. B.	Impuestos indirectos	%
1956	19.325	1.046	5,4
1957	22.432	1.250	5,8
1958	24.527	1.475	6,0
1967	41.625	1.228	3,0
1968	44.848	1.300	2,9
1969	46.867	1.373	2,9

Fuente: Banco Central de Venezuela y Ministerio de Hacienda.

POSIBLE INCIDENCIA REGRESIVA

En general, tales impuestos recaerán sobre el consumo de bienes no esenciales, como es el caso de los licores y cigarrillos, lo cual significa que gravarán el exceso de la renta individual sobre el consumo básico; y en cuanto al impuesto a las ventas, cualquier efecto regresivo quedará en gran parte obviado por la exención o el menor gravamen que pesará sobre los artículos de primera necesidad.

En todo caso, conviene destacar que los efectos de la actividad fiscal sobre la distribución del ingreso no pueden analizarse en forma aislada; habría que considerar que a través del gasto público el Gobierno provee de educación gratuita a gran parte de la población, presta atención médica y hospitalaria y crea numerosas fuentes de trabajo, lo cual determina la generación de ingresos reales y monetarios entre las clases desposeídas en una proporción mucho mayor que la captada por la vía tributaria. Por otra parte, en la medida en que la inversión de los nuevos recursos acelere el proceso de crecimiento, estas clases serán las principales beneficiarias.