

La urgente Reforma Tributaria

Miguel Ignacio Purroy

En días pasados reseñaba la prensa el descontento del FMI con la forma cómo Venezuela había resuelto el problema de su déficit fiscal de 1990. Ya para mediados de año se perfilaba un faltante del orden de los 120.000 millones de bolívares, nada más y nada menos que una cuarta parte del presupuesto original del año. El gobierno prometió al FMI una drástica reducción del gasto público, pero de pronto apareció la bondadosa provi- dencia disfrazada de Sadam Hussein invadiendo Kuwait. Con los cerca de 3.000 millones de dólares de ingresos adicionales, el propósito de disciplina fiscal dejó de urgir, ya que el déficit desapareció como por arte de magia. No le ha interesado mucho al gobierno la ingenua discusión sobre el destino de los ingresos adicionales, porque bien conocía el hueco existente.

Sólo se puede calificar como una **alegre irresponsabilidad** esta dilapidación de los ingresos adicionales. Tan irresponsable como la dilapidación de las reservas internacionales al final de la administración Lusinchi. Pero tampoco podemos estar de acuerdo con la propuesta del FMI de reducir el gasto indiscriminadamente, porque en la realidad concreta eso representaría agudizar las penurias de millones de venezolanos. Si la reducción se concentrara en los gastos superfluos o en las corruptelas, sería maravilloso, pero esos son precisamente los gastos que sostienen el sistema político y los más difíciles de eliminar. Por descarte, los recortes se concentrarían en los hospitales, en las escuelas, en la vialidad rural, etc.. No es sensato plantear siquiera esta posi-

bilidad, cuando resulta vergonzosa la insuficiencia del gasto público en esas áreas.

Por otra parte, la magnitud del hueco fiscal nunca sería cubrible con tales economías de gasto. Aparte de ser socialmente inaceptable, no tiene sentido estrujarse el cerebro en "soluciones" que nunca serán tales. Dice el refrán popular que no se debe gastar pólvora en zamuros. Esta realidad nos lleva a pensar seriamente en el fondo del problema fiscal venezolano y en lo que serían soluciones verdaderamente sustanciosas.

Como en cualquier casa de familia, el déficit se puede atacar tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso. Normalmente el problema abarca ambos lados y así es el caso también de las finanzas públicas del país. Por el lado del gasto, el aspecto que verdaderamente pesa se refiere al déficit de las empresas e institutos autónomos del Estado, que para este año se estima en una cifra cercana a los 170.000 millones de bolívares. La solución en este caso pasa por una privatización amplia de la actividades económicas del Estado. Ya discutimos detenidamente este tema hace dos meses en esta misma revista. Comentábamos que ése será un proceso complicado y tortuoso, sobre todo a causa de los obstáculos políticos.

La complejidad del proceso de privatización obliga entonces a centrar la atención en la vertiente de los ingresos fiscales. En primer lugar quisiéramos aportar algunas cifras para demostrar la gravedad del problema. Pretendemos crear conciencia sobre la urgencia de una reforma fiscal.

LA DEPENDENCIA DEL INGRESO PETROLERO

Es un lugar común hablar de la dependencia petrolera de los ingresos fiscales. Lo que no resulta tan banal es constatar que tal dependencia ha ido en aumento durante los últimos cuarenta años, a pesar de toda la diversificación y modernización económica del país. Observe el lector las siguientes cifras, que reflejan la proporción del petróleo dentro de los ingresos fiscales:

Participación de los Ingresos Petroleros en los Ingresos Fiscales Ordinarios

1950:	45,9 %
1960:	58,2 %
1970:	60,1 %
1980:	72,3 %
1990:	80,2 %

Si nos remitimos a fechas más cercanas (véase el Gráfico I), vemos que a mediados de esta década la dependencia disminuyó sensiblemente hasta niveles de un 43% en 1986 y un 57% en 1988. Ello se debió a la crisis petrolera, que obligó a mejorar la estructura de los ingresos fiscales. Pero poco duró la mejoría, porque en el presente año de 1990 se ha alcanzado la cota más alta de ingresos fiscales petroleros de toda la historia venezolana (80,2%). El Presupuesto de 1991 contempla una proporción todavía más alta (82%). Irónicamente, este "récord" histórico se obtiene después de dos años de un plan de ajustes, en el que supuestamente el saneamiento fiscal era un objetivo central. Es evidente que tal saneamiento no ha atacado el fondo estructural de las finanzas públicas, sino que más bien lo ha agravado por cuanto el déficit fiscal se ha resuelto exclusivamente por la vía de la devaluación (en 1989) o por la vía de los ingresos petroleros adicionales (en 1990).

Por qué es contraproducente y peligrosa esta altísima dependencia de los ingresos fiscales petroleros?. Un primer motivo se refiere a los daños

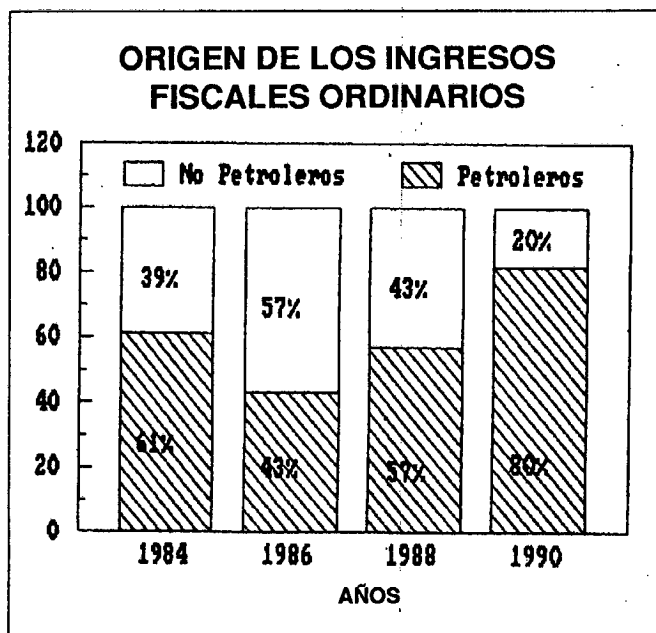


GRAFICO I

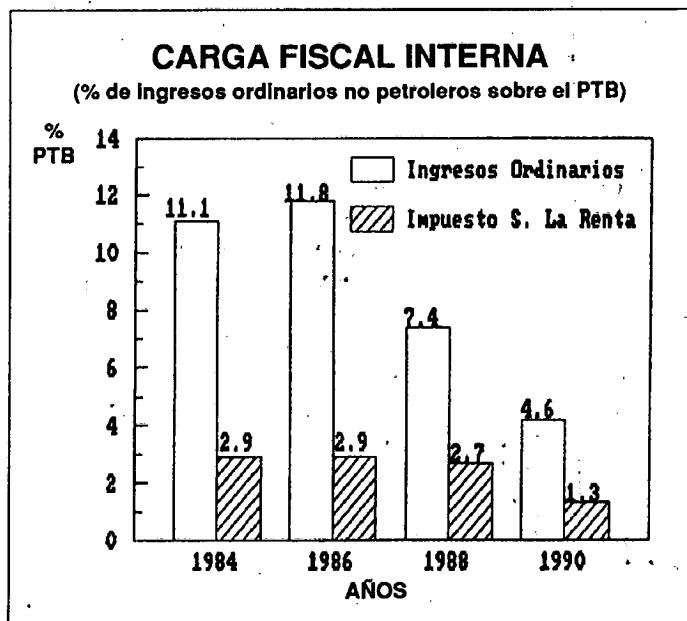


GRAFICO II

de la inestabilidad de los recursos públicos, derivada de la inestabilidad inherente al mercado petrolero. Alzas excesivas del ingreso ocasionan congestión, despilfarro y fuga de capital, ya que la capacidad de absorción de la economía tiene límites bien definidos. Descensos bruscos, por el contrario, generan deterioro de los servicios del Estado, déficit fiscal, inflación y pobreza. La inestabilidad se agrava por efecto de las desfasadas políticas económicas de los gobiernos, que en vez de ser anti-cíclicas terminan por reforzar pro-cíclicamente los vaivenes petroleros.

Esta es la razón por la que se habla últimamente de la creación de un "Fondo de Estabilización Macroeconómica", que tendría como función represar los ingresos adicionales y reinyectarlos cuando se produzca un descenso del ingreso petrolero. Pero nuestra larga historia de indisciplina fiscal obliga a ser escépticos respecto de la seriedad de tal propósito. Y aun en el supuesto de que se lleve a la práctica, el Fondo nunca sería capaz de contrarrestar el verdadero problema fiscal de fondo, que se refiere al raquitismo de la base tributaria interna.

la dependencia petrolera, más grave aún, si cabe, que el efecto de la inestabilidad. El indicador para medir este aspecto es la "carga fiscal". Esta suele cuantificarse como el porcentaje que el Estado absorbe del ingreso nacional interno para sufragar sus gastos. Cuando el Estado se financia con recursos externos, la presión para que la sociedad contribuya con el Estado disminuye, generándose un círculo vicioso de alta dependencia externa por baja presión fiscal interna y viceversa. En el siguiente cuadro se refleja la evolución de la carga fiscal interna no petrolera durante los últimos veinteaños.

AÑO	Total Ordin.	Impuesto s. la Renta
1970:	7.3%	3.3%
1975:	7.8%	2.7%
1980:	5.9%	2.5%
1985:	12.2%	3.3%
1990:	4.6%	1.3%

Se observa que la carga fiscal interna (primera columna) se situó entre 7 y 8 por ciento en la década de los setenta, baja a 5,9 por ciento en 1980, sube significativamente a mediados

de década, para caer abruptamente en el presente año. La segunda columna del cuadro se refiere específicamente al porcentaje que representa el Impuesto sobre la Renta dentro del producto nacional. Es la medida en que los particulares y las empresas contribuyen con sus rentas a sufragar los gastos del Estado. Su bajísimo peso en 1970 desciende aún más hasta 1980, recupera su nivel en 1985 y se derrumba en 1990.

En el Gráfico II puede el lector observar con más detalle los años recientes. Nuevamente 1990 impone un récord histórico en el descenso de la carga fiscal interna. Según un estudio realizado por el Ministerio de Hacienda, la recaudación impositiva por contribuyente natural ha caído de 6.179 Bs. anuales en 1984, a 1.500 Bs. en 1990. Si tenemos en cuenta la inflación de estos seis años, puede decirse que los venezolanos, salvo algún pobre asalariado, ya no pagan impuestos.

Estas cifras se evalúan mejor cuando se comparan con la carga fiscal de otros países. La proporción del ingreso fiscal en el producto interno bruto es de 39% en Alemania, 30% en España, 28% en Estado Unidos y 19% en Argentina.

CARGA FISCAL INTERNA

La ausencia de una base fiscal interna es el segundo efecto negativo de

CONSECUENCIAS DE LA BAJA CARGA FISCAL

Por qué es perjudicial una base fiscal tan exigua?. Entre muchas razones, mencionemos tres especialmente importantes. La primera es de carácter socio-político. La sociedad venezolana, los venezolanos, no pagan por los servicios que presta el Estado. A diferencia de otros países, el ciudadano no acostumbra a exigirle eficacia al Estado, no se siente con el derecho ni con la obligación de controlar su gestión. Lo que recibe del Estado lo interpreta más como una dádiva paternalista que como una contraprestación a su esfuerzo de contribuyente. Como contrapartida, el Estado tampoco se siente responsable frente a la sociedad, no necesita rendir cuentas. La corrupción, por ejemplo, guarda estrecha relación con esta irresponsabilidad, al igual que la indisciplina presupuestaria. Estamos convencidos de que este aspecto tributario tiene enorme impacto sobre el bajo nivel de desarrollo de la sociedad civil venezolana y del proceso democrático en general. En sociedades más avanzadas, el tema de los impuestos estrecha y dinamiza las relaciones entre representantes y representados.

Una segunda razón tiene que ver con las políticas económicas. La política fiscal, tanto por el lado de los impuestos como por el lado del gasto público, constituye un poderoso instrumento de política económica. Son muy eficaces los impuestos para orientar los procesos de inversión, influenciar los niveles de consumo o suavizar los ciclos coyunturales. Pero en el caso venezolano el sistema fiscal sufre de "hemiplejía", por cuanto la bajísima carga fiscal y el origen predominantemente externo de los recursos impiden el uso de la herramienta tributaria para fines de regulación económica. Únicamente el gasto público permite cierta autonomía de gestión.

La tercera razón se refiere a la insuficiencia de recursos fiscales. Salvo períodos cortos de bonanza petrolera, el Estado venezolano no dispone de suficientes ingresos para atender satisfactoriamente sus funciones. Para prueba ahí está la situación de los

hospitales, las escuelas, la vialidad, la seguridad ciudadana, los acueductos, etc.. Es cierto que hay despilfarro a causa de la ineficiencia y de la corrupción y que las empresas e institutos autónomos son un desaguadero. Pero no es menos cierto que, aun cuando el despilfarro se eliminase, todavía habría insuficiencia de ingresos. El crecimiento económico y poblacional han desbordado desde hace ya muchos años la capacidad del sector petrolero para financiar al Estado. Esos recursos faltantes sólo pueden originarse por la tributación interna.

DEFICIENCIAS DEL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO Y LAS REFORMAS PROPUESTAS

Las anteriores reflexiones tenían el propósito de demostrar la ineludible y urgente necesidad de una reforma tributaria. Desde hace casi año y medio reposa en el Congreso un Proyecto de Ley de Impuesto sobre la Renta, junto con otro Proyecto de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Preocupa el poco interés y la superficialidad con la que se ha abordado hasta ahora el tema. Para contribuir a la discusión de la reforma, haremos algunas consideraciones sobre las características del actual sistema tributario, así como sobre los cambios propuestos:

1) Se reducen las tasas (porcentajes) de impuesto sobre la renta. Venezuela es uno de los países con mayores tasas impositivas (hasta un 45% para las personas naturales y un 50% para las empresas), pero de nada sirven las altas tasas, si se evade el impuesto. Más bien, la experiencia demuestra que cuanto mayor es la tasa, mayor es la evasión. La reforma propone un tope máximo de 35% para empresas y particulares, acorde con niveles internacionales.

2) Se reducen los tramos o escalas. La proliferación de tramos de renta fomenta también la evasión. Los contribuyentes buscan "fragmentar" sus actividades para así ubicarse en tramos inferiores. Ahora las personas naturales tienen 15 tramos (de 4,5% a 45%) de acuerdo a su nivel de renta y el proyecto pretende reducirlos a 6

(de 8% a 35%). Para las empresas existen hoy tres tramos (de 15% a 50%), que quedarían reducidos a dos (15% y 35%).

3) Se eliminan un sinnúmero de exoneraciones y rebajas. La realidad actual es que la mayoría de las empresas no pagan impuestos, aunque les corresponda una tasa del 50%, porque se las arreglan para acogerse a alguna exoneración, aprovechando la ambigüedad de la legislación vigente. Sólo con la eliminación de las exoneraciones se recaudarían cerca de 60.000 millones de bolívares, que es el doble de la suma actualmente recaudada por impuesto sobre la renta.

4) Se eliminan también los desgravámenes para personas naturales (por gastos médicos, alquileres, seguros, etc.), pero al mismo tiempo se eleva la base exención a 210.000 bolívares anuales. Esto quiere decir que sólo a partir de esos ingresos se pagará impuesto. Probablemente el Congreso eleve ese monto y lo vincule de alguna forma a la inflación, ajustándolo en base a un múltiplo del salario mínimo legal. Con esta medida quedarían excluidos de pagar impuesto más del 85% del actual universo de contribuyentes (unas 550.000 personas), desgestionando el trabajo de Hacienda y permitiendo un mayor control de los grandes contribuyentes.

5) Se eliminan cerca de 50 de un total de 56 diferentes impuestos "molestia", que son muy complejos de recaudar y que no aportan montos importantes. Hacienda estima que el ahorro de gasto administrativo supera con creces el monto recaudado.

6) Se elimina la "consolidación" de rentas, que obligaba a presentar declaración conjunta a empresas o personas relacionadas patrimonialmente. Esta consolidación implantada en la reforma del 86 ha sido un verdadero "fiasco" para el fisco, ya que ha representado una considerable merma en la recaudación.

7) Se establece un sistema de "ajuste por inflación", que permita compensar tanto las ganancias como las pérdidas por efectos de la inflación, de tal manera que sólo se grave la ganancia real.

PROS Y CONTRAS DE LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Pensamos que la reforma propuesta apunta en la dirección correcta. Se busca simplificar y hacer transparente la recaudación. Se eliminan casi todas las vías de evasión "legal" - la evasión ilegal sólo se elimina por medio del control fiscal -, como son las exoneraciones, desgravámenes y rebajas. El sistema actual es tremendamente complejo e ineficiente, aunque en el papel parecería ser muy progresista: altas tasas, innumerables impuestos, cientos de miles de contribuyentes. Pero en la realidad no se recauda nada y prueba de ello es el 1,3% del PTB recaudado en 1990. Por otra parte, es más lo que cuesta administrar ese "mamotreto" que los impuestos percibidos.

La reforma no cae en la ingenuidad de pretender la redistribución del ingreso por la vía impositiva. Respecto a las personas jurídicas quiere permanecer "neutral" y cumplir su único objetivo, que es recaudar impuestos. Respecto a las personas naturales conserva una razonable progresividad de las tasas, para que los más ricos aporten más al Fisco. A pesar de no ser distributivo, el nuevo sistema es más equitativo, ya que actualmente la carga tributaria recae exclusivamente sobre los asalariados y unas pocas empresas grandes.

No estamos de acuerdo, sin embargo, con la exclusión de más del 85% de los contribuyentes personas naturales. Se ha pasado de un extremo a otro. Esto vendría a acentuar todavía más el problema de la "irresponsabilidad fiscal", a la que hacíamos referencia más arriba. Todo ciudadano debe contribuir en la medida de sus posibilidades al sostenimiento de las cargas del Estado, tal como lo establece el artículo 56 de la Constitución. De los 550.000 contribuyentes excluidos, por lo menos la mitad deberían permanecer aportando algo. Los diseñadores del proyecto alegan que el IVA compensaría esta reducción del universo contribuyente, pero el problema en este caso no es de recaudación sino de educación cívica y política.

Tampoco resuelve la reforma el grave problema de la evasión fiscal de las personas no asalariadas (profesionales libres, inversionistas, etc.). Este grupo percibe normalmente altos ingresos y nunca ha pagado impuestos. El mecanismo de las retenciones no funciona en el caso de las profesiones libres. En el caso de los inversionistas, la reforma retrocede incluso respecto del esquema actual, por cuanto elimina el impuesto sobre la percepción de dividendos de las empresas en las que son accionistas. Se argumenta que los dividendos tienen hoy un doble gravamen, el que paga la empresa y el que paga el accionista particular. Eso es cierto, pero no deja de ser injusto que, mientras los asalariados están contribuyendo con el Fisco, los inversionistas no absorban ninguna carga.

¿POR QUE EL IVA ?

La tendencia moderna en materia tributaria es limitar el uso del impuesto "directo" sobre la renta y aumentar la recaudación de impuestos "indirectos" sobre el consumo. La razón principal de esta tendencia es que el impuesto sobre la renta desestimula la actividad económica, ya que sólo grava a los que generan riqueza. Representa una especie de castigo a la eficiencia. Mientras que los impuestos indirectos gravan el consumo y estimulan el ahorro y la inversión. Aparte de eso son mucho más fáciles de manejar y controlar, aportando al mismo tiempo cuantiosos recursos al Fisco. Por este motivo, los diseñadores de la reforma tributaria han introducido al Congreso un proyecto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e insisten en que debe ser aprobado

conjuntamente con la reforma del impuesto sobre la renta.

De hecho, en prácticamente todos los países desarrollados existe algún tipo de IVA que representa su mayor fuente de ingreso fiscal. En América Latina sólo Venezuela, El Salvador y Paraguay no han aplicado este impuesto. Aparte de su fácil administración, entre las ventajas de este tipo de impuesto cabe mencionar:

- * Amplía enormemente la base de tributación y los ingresos fiscales.
- * Es un impuesto "neutro", no regresivo para el contribuyente, ni discriminador de determinadas actividades económicas.
- * Permite un "auto-control" de la evasión fiscal (como veremos más abajo).

¿QUE ES EL IVA ?

Dentro de los diferentes tipos de "impuestos al consumo", el IVA es el más eficiente porque permite un mejor control de la evasión fiscal. El IVA funciona de la siguiente manera: en cada etapa de la comercialización de un producto el fisco va cobrando un porcentaje del valor agregado en la respectiva etapa. Pongamos un sencillo ejemplo para un IVA de un 10%. (Ver recuadro abajo)

El cultivador de palmito vende el kilo a la fábrica en 80 Bs. y le recarga un 10%. El fabricante lo envasa y lo vende al abasto en 140 con un recargo de 14 por el IVA, pero el Fisco le deduce (crédito fiscal) los 8 Bs. de IVA pagados al cultivador. El abasto vende la lata en 200 con un recargo de 20 por IVA, pero el Fisco le deduce los 14 Bs. de IVA pagados al mayorista. Al

	Precio Venta	IVA (10%)	Crédito Fiscal
Proveedor de materia prima (palmito)	80	8	
Fabricante de conservas	140	14	-8
Abasto	200	20	-14
Consumidor	200	20	

final el consumidor paga el IVA completo de 20 Bs. (10% del valor de la lata), pero no tiene posibilidad de deducir nada por ser el consumidor final.

Se llama impuesto al "valor agregado", porque con el sistema de los créditos fiscales sólo se paga en cada etapa un impuesto sobre la diferencia entre el costo de la compra y el valor de la venta, que no es otra cosa que el valor agregado. El fabricante de conservas, por ejemplo, tiene un costo de 80 Bs. y realiza la venta por 140 Bs., es decir agrega valor por 60 Bs.. El impuesto recabado en esta etapa es 6 Bs. (10% de 60), ya que el fabricante paga a Hacienda 14 Bs. de IVA, pero Hacienda le descuenta los 8 Bs. pagados al cultivador.

La gran ventaja de este sistema es que a nadie le interesa evadir la declaración del IVA cobrado, porque no tendría cómo deducir fiscalmente el IVA pagado a sus proveedores. Y si, por ejemplo, el cultivador de palmito y el fabricante se pusieran de acuerdo para no declarar el IVA, pero el abasto sí lo hiciese, Hacienda podría detectar fácilmente esta irregularidad, porque el abasto declarará que le pagó 14 Bs. de IVA al fabricante. En el sistema de créditos y débitos fiscales en cadena, los participantes actúan como "fiscales" involuntarios entre sí. Por supuesto que se puede producir también evasión, pero ésta sucede normalmente al final de la cadena a nivel de detallista, cuando el Fisco ya ha recaudado buena parte del valor agregado.

¿UN IMPUESTO REGRESIVO E INFLACIONARIO ?

A pesar de sus supuestas bondades, el IVA no es bien visto ni por el Congreso, ni por la opinión pública. Se alega que es regresivo porque grava por igual el consumo de toda la población, pobres y ricos. Los pobres destinan al consumo un porcentaje más alto de sus ingresos y, en consecuencia, pagan proporcionalmente más IVA. Se dice también que es inflacionario, porque aumentará el precio de los productos. De eso no hay duda, ya que en el momento de su implanta-

ción los precios aumentarán exactamente en el porcentaje del IVA.

En un intento por atenuar estos impactos negativos, la reforma propone excluir del IVA una serie de renglones de consumo básicos, como los alimentos, las medicinas, el transporte, la electricidad, el agua, los combustibles, etc.. De esta forma, casi dos terceras partes del consumo promedio del venezolano no estaría sujeto al impuesto. Esto persigue, por un lado, disminuir la regresividad del impuesto, ya que los estratos de bajos ingresos están restringidos al consumo básico. Y por otro lado, el impacto inflacionario promedio no excedería de la tercera parte del 10% de IVA propuesto (aproximadamente 3,5%).

Esta reducción de la base imponible contradice las recomendaciones de los técnicos que han estudiado las experiencias de otros países. Sin embargo, si la reducción sirve para facilitar el consenso alrededor de la reforma, ya habrá tiempo de corregir después el esquema inicial. Es bueno recordar también que el impacto inflacionario ocurre de una sola vez en el momento de la implantación y que el efecto sobre la distribución del ingreso se verá compensado por la exclu-

sión del más del 80% de los contribuyentes del impuesto sobre la renta.

A fin de cuentas no se debe olvidar que el objetivo de la reforma tributaria es aumentar los ingresos fiscales y sanear las finanzas públicas. Los posibles impactos negativos no son nada en comparación con el efecto devastador que tiene el déficit fiscal, causa por excelencia de la inflación y del empobrecimiento de la población.

No queremos terminar estas reflexiones sin mencionar al menos la preocupación de que el problema tributario venezolano es más político-administrativo que legal. Venezuela tiene hoy un complicado y exigente cuerpo legal en materia tributaria, pero no existe ni la voluntad ni la capacidad de recaudar impuestos. No hay voluntad política, porque el mismo legislador ha abierto las amplias puertas de mil formas de evasión "legal". Y no existe la capacidad, porque la infraestructura administrativa para recaudar y controlar es una verdadera vergüenza. Nada lograría el país con cambiar las Leyes de Impuesto, si no se acomete una profunda modernización de Hacienda en materia de organización, recursos humanos y sistemas administrativos.

Publicaciones El Pueblo

PRESENTA:

"UN DIA EN LA VIDA" De Manlio Argueta

Esta novela de MANLIO ARGUETA, salvadoreño, obtuvo el Premio Nacional de Novela UCA/ EDITORES. Argueta, también ha sido ganador del Premio Centroamericano de Novela del CSUCA y del Primer Premio Latinoamericano de Novela de Casa de Las Americas.

UN DIA EN LA VIDA, refleja las dramáticas condiciones sociales en que viven los salvadoreños de hoy, bajo el asedio y la persecución política, en una interiorización de situaciones y caracteres humanos de logrado perfil narrativo.

Les invitamos a leer esta novela y a difundirla entre sus amigos y entre las organizaciones populares como un compartir del vivir y luchar salvadoreño y como un permanente despertar de nuestra conciencia.



DISTRIBUYE: Publicaciones El Pueblo

Apartado 20.457 - Caracas 1020 A. - Telf. 462 70 14 - Caracas



Manlio Argueta
UN DIA EN LA VIDA

PREMIO NACIONAL DE NOVELA

SE CONSIGUE EN LIBRERIAS.