

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL  
CEPAL/MEX/SDE/36  
Diciembre de 1979

c. 2

POLITICA FISCAL

Trabajo conjunto CEPAL/ILPES/CORDIPLAN

Documento elaborado por el señor Federico J. Herschel, experto regional en financiamiento del desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD) de las Naciones Unidas, adscrito a la Subsede de la CEPAL en México. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del DCTD o de la CEPAL.

79-12-627-50



INDICE

	<u>Página</u>
I. Diagnóstico	1
A. El sector público en Venezuela	1
1. Indicadores de su dimensión	1
a) Importancia del sector público	1
b) El producto territorial bruto público y su relación con el total	4
c) Ocupación y remuneraciones en el sector público	6
B. El gasto público	10
1. Su evolución en la década	10
2. Examen del gasto público corriente por nivel de gobierno	12
3. Los gastos de inversión	14
a) Composición por nivel de gobierno	14
4. Las funciones de los gobiernos regionales y municipales	18
5. Examen de los gastos públicos en base a la clasificación funcional y apreciaciones de las realizaciones en el campo social	22
6. Las principales inversiones del sector público efectuadas en el último quinquenio	27
7. La evolución de los gastos del Gobierno Central	45
8. Los pagos de transferencia	53
C. Los ingresos públicos	57
1. Examen de los ingresos públicos por nivel de gobiernos	57
2. La estructura y evolución de los ingresos del Gobierno Central	59
3. Los ingresos tributarios del Gobierno Central. La carga tributaria	65
4. La carga tributaria en comparación con la de otros países	68

	<u>Página</u>
D. La situación de las empresas públicas	73
E. El resultado presupuestario	82
1. El déficit o superávit presupuestario en el decenio, y su financiamiento. El ahorro público	82
F. Consideración particular de los impuestos	86
1. Impuesto a la renta	86
Características del impuesto actual	87
Importancia fiscal del gravamen	88
Concepto de renta	91
Extensión de la renta en el ámbito geográfico	93
El tratamiento de las sociedades de capital	94
Las tarifas aplicables	96
Determinación de la renta en forma presunta	98
La base gravable del impuesto. Exenciones y exoneraciones	100
Evasión y atraco de pagos	121
2. Impuesto al consumo	123
Descripción del sistema actual de Venezuela	123
a) Gobierno Nacional	123
Características generales de la imposición indirecta por el Gobierno Nacional	127
Las funciones de la imposición indirecta en el futuro	129
Gobiernos municipales	132
a) Descripción	132
b) Particularidades del impuesto	136
c) Modificaciones posibles	136
3. El impuesto a los predios urbanos	137
El papel del impuesto	137
La significación en Venezuela	137
Problemas prácticos	142

	<u>Página</u>
G. Conclusiones y propuestas de reforma tributaria	143
El concepto de política fiscal y su significación para el desarrollo económico y social de Venezuela	143
La evolución de las principales variables fiscales durante el decenio de los setenta	144
Diagnóstico de la situación actual	145
Examen general de las perspectivas para el decenio de 1980	147
<u>Anexo:</u> Institutos autónomos, entes descentralizados, empresas del Estado y empresas mixtas	161

INDICE DE CUADROS

Cuadro		<u>Página</u>
1	Relación del gasto público (demanda agregada pública) con respecto al producto territorial bruto, 1968 a 1978	2
2	Relación del gasto público (demanda agregada pública) con respecto al producto territorial bruto, 1968 a 1978	3
3	Relación del producto territorial bruto del gobierno general de las empresas del estado y del sector público (total) con respecto al producto territorial bruto (total), 1968 a 1978	5
4	Relación del producto territorial bruto del sector público con respecto al producto bruto en términos corrientes, 1973 a 1978	5
5	Encuesta de ocupación primer semestre 1978 total nacional población de 15 años y más ocupada, categoría de ocupación por grupos principales de ocupación y sexo	7
6	Encuesta de ocupación primer semestre 1978 total nacional población de 15 años y más ocupada en actividades agrícolas y no agrícolas, de las categorías de empleados y obreros, ingresos mensuales según sector empleador (público o privado) sexto área	8
7	Participación de los distintos niveles de gobierno en los gastos del gobierno general	13
8	Estructura de la formación bruta de capital fijo del sector público, participación del gobierno general y de las empresas del estado, 1968 a 1978	15
9	Estructura de la formación bruta de capital fijo del sector público, participación del gobierno general y de las empresas del estado	16
10	Gastos de inversión del sector público en 1978	17
11	Distribución de los gastos en bienes y servicios para la formación de capital fijo, 1973	19
12	Gastos por función del gobierno regional, 1974 a 1978	20
13	Gastos por función del gobierno municipal, 1974 a 1978	21
14	Clasificación económica funcional de los gastos del gobierno general, 1973 a 1978	23
15	Indicadores de la salud, 1953 a 1976	26
16	Situación actual de los principales proyectos que conforman el V plan	29

Cuadro		<u>Página</u>
17	Gasto fiscal pagado total en términos corrientes y constantes del Gobierno Central, 1968-1978	46
18	Distribución por clase del gasto fiscal, 1960/1969 y 1970 a 1975	47
19	Rubros componentes de los gastos corrientes y de inversión, 1973 a 1978	49
20	Distribución por clase del gasto fiscal, 1970 a 1978	50
21	Clasificación funcional de los gastos pagados por el Gobierno Central, 1973 a 1978	51
22	Estimación de los gastos del Gobierno Central, 1980	52
23	Desanegación de los pagos de transferencia del Gobierno Central, y su relación con los gastos totales, 1973 a 1978	54
24	Corporación de mercadeo agrícola, subsidios directos e indirectos otorgados para el período 1975 a 1978	56
25	Distribución de los ingresos del gobierno general, 1978	58
26	Evolución de los ingresos públicos del Gobierno Central, 1975 a 1980	60
27	Ingresos ordinarios por sectores de origen, 1970	64
28	Ingresos ordinarios del Gobierno Central, 1950-1959, 1960-1969, 1969-1978	65
29	Relación entre los egresos totales de Gobierno Central y los ingresos provenientes del petróleo 1950-1959, 1960-1969, 1970 a 1978	67
30	Clasificación de los ingresos tributarios del Gobierno Central, 1970 a 1979	69
31	Carga tributaria total, período 1974/1978 y de los impuestos del Gobierno Central 1970/1978	70
32	Relación de los impuestos con respecto al producto interno bruto para los países seleccionados, 1972-1976, y Venezuela, 1978	72
33	Distribución de la formación bruta de capital fijo por actividades económicas y según la propiedad de las mismas, 1968 a 1972	75
34	Utilidad neta de empresas públicas seleccionadas, 1974 a 1977	78



## I. DIAGNOSTICO

### A. El sector público en Venezuela

#### 1. Indicadores de su dimensión

##### a) Importancia del sector público

Hay dos maneras para apreciar la importancia del sector público: relacionar el gasto público total con respecto al producto y establecer la significación del producto de dicho sector con respecto al total. En el primer caso, se mide la magnitud relativa de los gastos sociales, es decir, de la parte de la demanda que es satisfecha en forma colectiva y no, por el mecanismo de mercado; en el segundo caso, se tiene en cuenta la propiedad de los medios de producción, o sea que se trata de determinar la dimensión de la producción pública, frente a la privada.

En primer lugar, se tratará la significación del gasto público.<sup>1/</sup> Para apreciarla, se ha determinado la proporción del gasto público con respecto al producto territorial bruto tanto en términos constantes como corrientes. Como puede apreciarse en los cuadros 1 y 2, el rápido crecimiento del producto que pasó de 12 500 millones de dólares en 1970 a 19 200 millones de dólares en 1978<sup>2/</sup> alcanzando una tasa de crecimiento interanual en el decenio 1969-1988 del 7.9%, fue sobrepasado por un incremento aún mayor del gasto público, cuya tasa de crecimiento real en igual período fue del 11.3%. De esta manera, la proporción del gasto público sobre el producto se elevó en más del 50%, tanto en términos corrientes como constantes.<sup>3/</sup>

- <sup>1/</sup> De acuerdo con el concepto usado generalmente se considera gasto público, el total de la demanda pública (consumo público más formación bruta de capital del sector público; se excluyen los gastos de operación de las empresas, pero se incluyen sus inversiones reales. Algunos autores incluyen dentro de los gastos públicos a los pagos de transferencia por la importancia de éstos en la determinación de la demanda, aun cuando en esta forma la comparación con el producto territorial bruto no es estrictamente consistente, ya que en este último no se incluyen dichos pagos de transferencia.
- <sup>2/</sup> Cifras elaboradas por la Misión con base en datos del Banco Central de Venezuela y CORDIPLAN.
- <sup>3/</sup> Si se incluyeran también los pagos de transferencia los gastos públicos aumentarían en 4 916 millones de bolívares corrientes en 1978 y la relación gastos públicos/producto territorial bruto se elevaría al 35.9%.

Cuadro 1

VENEZUELA: RELACION DEL GASTO PUBLICO (DEMANDA AGREGADA PUBLICA) CON  
RESPECTO AL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO

(Millones de bolívares corrientes y porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Producto territorial bruto	43 588	47 216	51 991	57 094	60 618	72 482	111 331	116 351	132 496	153 569	170 323
2. Demanda agregada pública	9 238	9 669	9 630	10 934	14 649	16 392	20 889	30 117	38 509	47 681	56 173
3. Relación demanda agrega- da pública/PTB, 2/1 (%)	21.2	20.5	18.5	19.2	24.2	22.6	18.8	25.9	29.1	31.0	33.0
4. Consumo público	5 670	6 142	6 889	7 762	8 498	9 590	12 772	15 943	19 785	22 959	25 161
5. Formación bruta de capital	3 568	3 527	2 741	3 172	6 151	6 802	8 117	14 174	18 724	24 722	31 012
6. Relación C.P/PTB, 4/1 (%)	13.0	13.0	13.3	13.6	14.0	13.2	11.5	13.7	14.9	15.0	14.8
7. Relación formac. bruta de k/PTB, 5/1 (%)	8.2	7.5	5.3	5.6	10.2	9.4	7.3	12.2	14.1	16.1	18.2

Fuente: Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

Cuadro 2

VENEZUELA: RELACION DEL GASTO PUBLICO (DEMANDA AGREGADA PUBLICA) CON  
RESPECTO AL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO

(Millones de bolívares de 1968 y relaciones porcentuales)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Producto territorial bruto	43 588	46 706	50 072	51 819	53 380	56 955	60 285	63 416	68 353	73 563	77 109
2. Demanda agregada pública	9 238	9 578	8 915	9 695	12 507	13 230	14 665	18 735	22 157	25 134	26 898
3. Relación D.A.P./PTB, 2/1 (%)	21.2	20.5	17.8	18.7	23.4	23.2	24.3	29.5	32.4	34.2	34.9
4. Consumo público	5 670	6 148	6 345	6 765	7 024	7 580	9 049	10 061	11 538	12 281	12 707
5. Formación bruta de capital	3 568	3 430	2 570	2 930	5 483	5 650	5 616	8 674	10 619	12 853	14 191
6. Relación C.P./PTB 4/1 (%)	13.0	13.2	12.7	13.1	13.2	13.3	15.0	15.9	16.9	16.7	16.5
7. Relación FBK/PTB 5/1 (%)	8.2	7.3	5.1	5.7	10.3	9.9	9.3	13.7	15.5	17.5	18.4

Fuente: Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

Ha sido particularmente intenso el ascenso de la formación bruta de capital del sector público (tasa de crecimiento interanual del 14.8% frente a 8.4% del consumo público 1968-1975). Como resultado de esta evolución en 1978 los gastos para la formación bruta de capital predominaron definitivamente sobre los gastos para consumo, a diferencia de lo que sucedía a comienzos del decenio, (véanse nuevamente los cuadros 1 y 2); como la mencionada tasa de crecimiento de la formación bruta de capital del sector público superó la del sector privado, se duplicó la participación del primero con respecto a la formación global de capital (30.4% en 1968; 44% en 1978).

Teniendo en cuenta la población del país, puede hacerse referencia al crecimiento de los gastos públicos per cápita. En 1971 la cifra pertinente es de 904 bolívares y en 1978 de 2 050 bolívares. (en términos constantes de 1968) lo que representa un aumento del 127%. En términos corrientes el gasto público per cápita en 1978 equivale a 4 280 bolívares, o sea, 1 000 dólares.<sup>4/</sup>

Si se compara la relación gastos/producto territorial bruto de Venezuela con la de los demás países de América Latina se nota que dicha proporción, a veces llamada presión fiscal, es una de las más altas.<sup>5/</sup>

b) El producto territorial bruto público y su relación con el total

En términos constantes y excluyendo el sector petrolero (en ambas magnitudes), el producto público creció a un ritmo mayor (8.4% interanual en el decenio 1969-1978) que el global (tasa correspondiente 7.9%); sin embargo, como el incremento del primero no fue muy superior al del segundo (producto total), la proporción del producto público con respecto al total no se modificó sustancialmente (véase el cuadro 3). Esta situación se modifica considerablemente al incluir en ambas variables el producto petrolero, así la relación indicada sube al 26.7% en 1978 al efectuar dichas modificaciones. Hasta aquí los cálculos efectuados se hicieron en términos constantes; como se observa en el cuadro 4, de tomar valores corrientes sube aún más la relación indicada, lo que es consecuencia del fuerte ascenso de los precios de los hidrocarburos; se nota, ahora nítidamente el fuerte salto de

<sup>4/</sup> Para estas estimaciones se han empleado las cifras oficiales de la población (Cf. trabajo de Omar Argüello), las que substitúan la población por no computar la afluencia inmigratoria. Por esta razón, el gasto público per cápita está sobreestimado.

<sup>5/</sup> Según datos de la CEPAL en 1969-1971 esta relación fue la siguiente en los países indicados: la Argentina 25.2%; el Brasil 33.3%; Colombia 17.3%; Costa Rica 21.1%; Chile 34.6%; México 21.9%; y el Uruguay 31.1%. Para tomar una orden de magnitud para dicha relación, las siguientes fueron las cifras para algunos países desarrollados en 1961: los Estados Unidos 30.2%; República Federal de Alemania 39.2%; Reino Unido 34.5% (Cf. Richard A. Musgrave, Fiscal Systems, Yale University Press, 1969, pág. 41).

Cuadro 3

VENEZUELA: RELACION DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO DEL GOBIERNO GENERAL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO Y DEL SECTOR PUBLICO (TOTAL) CON RESPECTO AL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO (TOTAL) a/

	<u>(Porcentaje)</u>										
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Producto del Gobierno General/ Producto Total Bruto	14.5	14.0	13.5	13.5	13.8	13.4	14.1	14.0	14.1	14.1	14.0
Producto Sector Público/ Producto Total Bruto	18.5	17.7	17.0	17.6	17.9	18.3	20.8	20.0	19.6	19.7	19.4
Producto en las empresas del Estado con resp./Producto Total Bruto	4.0	3.8	3.5	4.1	4.2	4.9	6.7	6.0	5.5	5.6	5.4

Fuente: Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (COROPLAN).

Nota: Estas relaciones se determinaron en base a las respectivas cifras en términos constantes de 1968.

a/ Excluido el sector petrolero.

Cuadro 4

VENEZUELA: RELACION DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO DEL SECTOR PUBLICO CON RESPECTO AL PRODUCTO BRUTO EN TERMINOS CORRIENTES

(Porcentaje)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Producto Territorial Bruto del sector público/Producto territorial bruto	14.7	12.1	15.2	42.9	40.7	37.6

Fuente: Teófilo Arce, "Efectos Económicos del presupuesto", Revista de Hacienda y Banco Central de Venezuela, Informe 1978, pág. 235

esta relación en 1976 al incorporarse el sector petrolero dentro del producto público como reflejo de la nacionalización del petróleo.

Dentro del producto público, conforme a las cifras del Banco Central de Venezuela, la mayor proporción corresponde al producto del Gobierno General (72%), sin embargo, en el decenio la participación del producto del Gobierno General con respecto al total prácticamente no se ha modificado, mientras que la del producto de las empresas ascendió. (Véase nuevamente el cuadro 3.) Como estas cifras corresponden a valores en términos constantes, y se excluye el sector petrolero, lógicamente la situación descrita experimentaría un cambio apreciable de utilizar cifras corrientes e incluyendo el sector petrolero.<sup>6/</sup>

Puede acatarse aquí que las relaciones comentadas no miden totalmente el poder estatal como dueño de los medios de producción, ya que no contempla la participación del Estado en las empresas mixtas.

#### c) Ocupación y remuneraciones en el sector público

Con base en la información obtenida por la encuesta de hogares realizada en el primer semestre de 1978, el personal ocupado en el sector público se estima en cerca de 808 000 empleados y obreros lo que representa un 30% del total de las personas que trabajan en relación de dependencia y un 21% del total de la población ocupada. (Véase el cuadro 5.) Destaca sobre todo la proporción elevada de profesionales y técnicos en el sector público.

Por su parte en el cuadro 6 se ha indicado la estructura de remuneraciones de empleados y obreros en el sector público y privado. Prima facie es mayor la proporción de personas con niveles de remuneración mayores en el sector público; sin embargo, al respecto hay que tener en cuenta que el corte de los tramos se ha efectuado a un nivel relativamente bajo. Por otra parte, las características propias de las funciones del sector público

<sup>6/</sup> En términos constantes de incluirse el producto del petróleo, el producto de las empresas del Estado sería el 14% del total, superando el del Gobierno General que se elevaría al 12.7% del producto territorial.

Cuadro 5

VENEZUELA: ENCUESTA DE OCUPACION PRIMER SEMESTRE 1978 TOTAL NACIONAL  
POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS OCUPADA, CATEGORIA DE OCUPACION POR GRUPOS PRINCIPALES DE OCUPACION Y SEXO

GRUPOS PRINCIPALES DE OCUPACION Y SEXO	TOTAL	CATEGORIA DE OCUPACION				
		EMPLEADOS Y OBREROS PUBLICOS	EMPLEADOS Y OBREROS PARTICULARES	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA	PATRONOS	AYUDANTES FAMILIARES
TOTAL .....	3.919.003	807.512	1.890.832	787.950	293.439	139.270
Profesiones, Técnicos y Personas en ocupaciones afines.....	393.867	266.955	93.146	20.617	12.915	234
Cerentes, Administradores, Direc- tores y Otros funcionarios de categoria Directiva.....	252.108	40.641	85.556	30.017	95.544	350
Empleados de Oficina y afines..	360.387	142.828	211.777	3.018	501	2.263
Vendedores y personas en ocupa- ción afines.....	416.757	4.519	155.584	202.134	22.869	31.651
Agricultores, Ganaderos, Pesca- dores, Cazadores, Trabajadores Fores- tales y Personas en ocupación y afines.....	646.711	11.611	231.548	218.363	100.843	84.346
Mineros, Canteros y personas en ocupaciones afines.....	17.559	9.465	7.233	598	273	-
Conducutores de medios de trans- porte, comunicaciones y personas en ocupaciones afines.....	341.440	65.227	156.201	108.861	8.448	2.703
Artesanos y Operarios en fabri- cas y trabajadores en ocupacio- nes afines.....	934.753	84.732	643.006	147.561	47.871	14.583
Trabajadores de los servicios , deportes y diversiones.....	540.569	167.653	306.031	56.658	4.087	6.140
Otras ocupaciones N.E.O.C. y trabajadores en ocupaciones no bien identificables y no decla- das.....	14.852	13.881	750	133	88	-

Fuente: Encuesta de hogares por Muestreo-Presidencia de la República of. Central de Estadística e Informática Resumen Nacional, Primer Semestre 1978.

Cuadro 6

VENEZUELA: ENCUESTA DE OCUPACION PRIMER SEMESTRE 1978 TOTAL NACIONAL  
POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS OCUPADA EN ACTIVIDADES AGRICOLAS Y NO AGRICOLAS, DE LAS CATEGORIAS DE  
EMPLEADOS Y OBREROS, INGRESOS MENSUALES SEGUN SECTOR EMPLEADOR (PUBLICO O PRIVADO), SEXTO AREA.

ACTIVIDAD AGRICOLA Y NO AGRICOLA, INGRESOS MEN- SUALES (EN Bs) Y SEXO	SECTOR EMPLEADOR								
	TOTAL			PUBLICO			PRIVADO		
	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
T O T A L.....	2.698.344	2.248.362	449.982	807.512	723.594	83.916	1.890.832	1.524.766	366.066
RECIBEN SOLO DINERO...	2.237.337	1.908.876	328.461	711.125	641.821	69.304	1.526.212	1.267.055	259.157
HASTA 300.....	34.662	21.716	12.946	5.284	3.892	1.392	29.378	17.824	11.554
301 - 450.....	67.898	38.358	29.540	5.641	4.322	1.319	62.257	34.036	28.221
451 - 700.....	324.696	213.388	111.308	38.365	28.861	9.504	286.331	184.527	101.804
701 - 1000.....	498.765	416.173	82.592	139.460	116.906	22.554	359.300	299.267	60.038
1001 - 1500.....	548.537	498.347	50.190	212.936	194.758	18.178	335.601	303.589	32.012
1501 - 2000.....	354.055	329.513	24.542	140.311	131.105	9.206	213.744	198.408	15.336
2001 - 3000.....	217.887	207.200	10.687	83.396	79.671	3.725	134.491	127.529	6.962
3001 - 4000.....	93.394	89.044	4.350	40.295	38.248	2.049	53.099	50.798	2.301
4000 - 5000.....	45.738	44.726	1.012	22.454	21.815	639	23.284	22.911	373
5001 Y MAS.....	51.705	50.411	1.294	22.983	22.245	738	28.722	28.166	556
RECIBEN DINERO Y ESPECIE	451.605	331.155	120.450	93.337	78.825	14.512	358.268	252.330	105.938
HASTA 300.....	75.567	50.124	25.443	919	545	374	74.648	49.579	25.069
301 - 450.....	55.145	36.572	18.573	1.292	1.037	255	53.853	35.535	18.318
451 - 700.....	118.867	78.995	39.872	13.226	10.593	2.633	105.641	68.402	37.239
701 - 1000.....	91.226	70.941	20.285	27.687	23.269	4.418	63.539	47.672	15.867
1001 - 1500.....	55.012	46.167	8.845	25.261	21.430	3.831	29.751	24.737	5.014
1501 - 2000.....	28.983	23.704	5.279	12.533	10.557	1.976	16.450	13.147	3.303
2001 - 3000.....	16.115	14.705	1.410	7.331	6.611	720	8.784	8.094	690
3001 - 4000.....	5.339	4.794	545	2.320	2.125	195	3.019	2.669	350
4001 - 5000.....	2.505	2.307	198	1.328	1.218	110	1.177	1.089	88
5001 Y MAS.....	2.846	2.846	-	1.440	1.440	-	1.406	1.406	-
RECIBEN SOLO ESPECIE..	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo-Presidencia de la República of. Central de Estadística e Informática Resumen Nacional,  
Primer semestre 1978.

exigen un considerable grado de especialización y un alto nivel de preparación. Por ello habría que comparar remuneraciones entre los sectores público y privado para un mismo tipo de funciones y de preparación. En general son mayores las remuneraciones para el personal calificado en el sector privado que en el público y más aún con respecto al Gobierno General.<sup>7/</sup>

7/ Según datos del BCV en 1975 la mano de obra ocupada en el sector público se elevó a 627 000 personas, equivalente al 16.8% de la población económicamente activa; en 1978 esta relación se elevó al 19.6%. (Fuente: Banco Central de Venezuela, Informes económicos.)

## B. EL GASTO PUBLICO

### 1. Su evolución en la década

En la sección anterior, se han expuesto las tendencias generales del desenvolvimiento del gasto público en el decenio 1969-1978, destacándose, en especial, la creciente significación de la formación bruta de capital.

A pesar de lo que puede significar el creciente gasto público para el desarrollo económico --para lo cual el aumento de la inversión pública es un índice esencial --y una mayor distribución del ingreso, aspecto que se comentará posteriormente, es también digno de atención su impacto sobre la demanda global. Al respecto cabe aclarar, sin embargo, que en la medida que los bienes y servicios se importan, dicho efecto no se produce, pero sí influye en la situación de balance de pagos. Es mayor el contenido en divisas en el gasto para la formación bruta de capital, por lo cual es válido afirmar que se ha incrementado sensiblemente el contenido importado del gasto público.<sup>8/</sup>

Para evaluar debidamente el impacto del gasto público sobre la demanda global es digno de mencionar las operaciones del Fondo de Inversiones de Venezuela. En los primeros años del auge petrolero (1973-1974) el gobierno represó una parte sustancial de los mayores ingresos generados por el excedente petrolero en dicho Fondo, y destinó las sumas así obtenidas a activos financieros que producen ingresos por intereses a dicho organismo. Posteriormente, sin embargo, los fondos se fueron liberando, lo que determinó un crecimiento mayor de los gastos públicos con efecto sobre la demanda efectiva interna. De esta manera a pesar del estancamiento de las recaudaciones fiscales en 1975, 1976 y 1977, a través de un proceso de represamiento decreciente,

<sup>8/</sup> Conforme a un análisis efectuado solamente para el gasto del Gobierno Central, en 1968 el gasto interno representaba el 90.3%, pero en 1973 dicha proporción había descendido al 73.1%, debido precisamente por el mayor contenido importado de los gastos de capital. (Cf. Constantino Quero Morales, Imagen-Objetivo de Venezuela, Tomo II, pág. 1 384 y siguientes. BCV, Caracas, 1968.

el gobierno desembolsó en escala creciente los recursos previamente inmovilizados y la mayor cuantía de los gastos determinó, además, una mayor utilización del crédito público, particularmente externo.<sup>9/</sup>

El incremento de los gastos públicos en relación al producto bruto podría ser interpretado como una verificación de Ley de Wagner relativa al crecimiento de los gastos públicos. El más rápido aumento de los gastos públicos de tipo social (salud y educación) que se ha producido en Venezuela -- como se verá posteriormente--, encuadraría perfectamente dentro de las hipótesis de Wagner.

Por otra parte, podría hablarse de un efecto de desplazamiento que no estaría dado por crisis políticas, conflictos bélicos, etc. sino por los mayores ingresos tributarios provenientes del petróleo a partir de 1974.

También la tesis que destaca necesidad de crecientes gastos para infraestructura exigida en ciertas etapas del desarrollo es aplicable a Venezuela.

Precisando más estas observaciones generales, es conveniente poner de manifiesto que tanto la Ley de Wagner, como la tesis relativa al crecimiento de los gastos para infraestructura corresponden esencialmente a fenómenos de largo plazo. De esta manera las posibilidades ofrecidas por los mayores ingresos al desplazar el límite de la tributación constituyen un ingrediente esencial para explicar el crecimiento del gasto público en Venezuela, particularmente

9/ Las siguientes son las cifras del gasto público del Gobierno Central; en la primera columna, incluyendo las inversiones en el Fondo de Inversiones de Venezuela, en cambio, en la segunda, se han excluido los traspasos al FIV, y sumado los desembolsos de éste.

	Millones de bolívares corrientes	
	(1)	(2)
1973	15 042	15 042
1974	40 059	27 059
1975	40 370	34 511
1976	39 468	43 226
1977	52 041	55 188
1978	49 902	57 244

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Investigaciones Económicas, Efectos macroeconómicos del gasto público, pp. 33 y 59, Sept. de 1978.

intenso en el período 1975-1978. (Véanse nuevamente los cuadros 1 y 2.)

A ello cabe agregar una política tendiente a lograr una rápida transformación económica y social, a veces demasiado intensa, sin evaluar debidamente la capacidad de ejecución.

## 2. Examen del gasto público corriente por nivel de gobierno

De acuerdo con el concepto dado del gasto público, éste comprende los gastos corrientes del Gobierno General y la formación bruta de capital del sector público. Se analizará por separado cada uno de estos componentes del gasto público, empezando por el corriente.<sup>10/</sup>

De conformidad con la terminología venezolana, el Gobierno General comprende el Gobierno Central, regional y municipal y las entidades administrativas.

Como puede apreciarse en el cuadro 7, casi las dos terceras partes se llevaron a cabo por el Gobierno Central, un quinto por entidades administrativas<sup>11/</sup> que también dependen de él, mientras que los gobiernos regionales y municipales sólo ejecutaron el 10% respectivamente del total de los gastos corrientes. Existe, pues, una fuerte concentración de funciones en manos del Gobierno Central, la que parecería aún mayor si también se incluyeran los gastos de capital (véase nuevamente el cuadro 7). Como se comentará posteriormente es aún mayor la concentración a nivel de Gobierno Central en materia de ingresos.

<sup>10/</sup> Estrictamente, conforme al concepto de gasto público dado anteriormente o sea equivalente a la demanda pública agregada, sólo correspondería considerar la compra de bienes y servicios (gastos de consumo). Sin embargo, para facilitar el análisis se ha utilizado el rubro gastos corrientes, lo que correspondería a la otra noción del gasto público (Cf. nota 1.) En casi todos los casos se han utilizado las cifras del Banco Central de Venezuela, que no corresponden exactamente a las empleadas en la sección anterior. Dentro de los gastos corrientes se incluyen el pago de la deuda pública, lo que aparentemente constituye una de la diferencias principales.

<sup>11/</sup> Incluye, entre otros, las Universidades, la Corporación de los Andes, el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas y el Instituto de Comercio Exterior.

Cuadro 7

VENEZUELA: PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO  
EN LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

	Total	Gobierno central	Ry	Mn	Entidad administrativa
Total egresos	100.0	66.3	8.3	4.8	20.6
Gastos corrientes	100.0	62.7	9.9	6.9	20.5
Compra de bienes y servicios	100.0	64.1	10.1	7.1	18.7
Bienes	100.0	72.9	6.2	5.8	18.1
Servicios personales (Remuneraciones)	100.0	60.4	11.7	8.2	19.7
Transferencias corrientes	100.0	50.3	8.1	5.3	36.3
Gastos de inversión	100.0	69.2	6.7	2.1	22.0
Bienes y servicios para la formación de capital fijo	100.0	63.4	22.7	6.7	7.2
Inversión financiera	100.0	71.6	0.1	0.1	28.2
Deuda pública	100.0	94.6	1.3	4.1	-
Ingresos propios	100.0	-	-	-	100.0

Fuente: Cifras elaboradas en base a datos del Banco Central de Venezuela para 1978, Informe 1978.

Entre los rubros que forman el gasto corriente destaca la cuantía de los pagos de transferencia realizados por entidades administrativas, entre los cuales merece señalarse el papel de la Corporación de Mercadeo Agrícola.

### 3. Los gastos de inversión

#### a) Composición por nivel de gobierno

En primer lugar corresponde tratar aquí el papel que desempeñaron, por un lado, el Gobierno General y, por el otro, las empresas públicas.<sup>12/</sup> Tanto en términos constantes como en corrientes, es notorio el aumento en la proporción representada por las inversiones de las empresas públicas que en los primeros cuatro años sólo una vez pasaban el 50% para alcanzar prácticamente el 75% al final del decenio 1969-1978. (Véanse los cuadros 8 y 9.)

En segundo término se comentará la composición del total de los gastos de inversión; se incorporan así rubros que no forman parte del gasto público, según el concepto indicado y tampoco del producto bruto, tales como inversiones financieras y las variaciones en los bienes inmuebles que, no obstante lo indicado, representan erogaciones del sector público.<sup>13/</sup> Partiendo así de las cifras totales de los gastos de inversión del sector público se observa que en 1978 los gastos para la formación de capital representarían cerca de la mitad de los gastos de inversión. (Véase el cuadro 10.)

Observando la distribución por niveles de gobierno, llama la atención la importancia de las inversiones de las empresas petroleras y mineras que representan el 10% del total, desempeñando así un papel destacado en el total de las inversiones de las empresas públicas a que ya se ha hecho referencia. Resalta, además, la proporción reducida de los gastos para la formación de

12/ Las cifras aquí utilizadas en las de la primera sección al tratar el gasto público (equivalente a demanda pública agregada).

13/ Según opinión de varios expertos en el rubro "inversiones financieras" pueden existir duplicaciones, circunstancias que podrían modificar algunos señalamientos del texto que se basan en las cifras del BCV según su Memoria de 1978.

Cuadro 8

VENEZUELA: ESTRUCTURA DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DEL SECTOR PUBLICO,  
PARTICIPACION DEL GOBIERNO GENERAL Y DE LAS EMPRESAS DEL  
ESTADO

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Estructura porcentual</b>	<u>Millones de Bolívares de 1968</u>										
Formación bruta de capital fijo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión fija Gobierno General	55.6	49.4	52.8	52.2	32.7	35.2	35.1	46.0	28.2	25.4	25.4
Inversión fija de empresas del Estado más variación de existencias	44.4	50.6	47.2	47.8	67.3	64.8	64.9	54.0	71.8	74.6	74.6

**Fuente:** Basado en cifras en términos constantes de CORDIPLAN.

Cuadro 9

VENEZUELA: ESTRUCTURA DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DEL SECTOR PUBLICO, PARTICIPACION DEL GOBIERNO GENERAL Y DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	(Millones de bolívares en términos corrientes)										
Formación bruta de capital	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión fija del Gobierno General	55.6	49.4	52.8	52.2	32.7	35.1	33.7	45.5	28.0	25.3	25.4
Inversión fija de empresas del Estado, más variación de existencias	44.4	50.6	47.2	47.8	67.3	64.9	66.3	54.5	72.0	74.7	74.6

Fuente: Basado en cifras en términos corrientes de CORDIPLAN.

Cuadro 10

VENEZUELA: GASTOS DE INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN 1978

(Millones de bolívares)

	Monto	%
Gastos de inversión	61 027	100.0
Bienes y servicios para la formación		
de capital fijo	28 499	46.7
Variación de existencias	1 051	1.7
Bienes inmuebles existentes	-431	-0.7
Inversión financiera	31 908	52.3
Oro divisas y D.E.G.	-6 443	
Dinero y depósitos	5 632	
Inversiones y valores	8 451	
Acciones y participaciones de capital	512	
Préstamos a corto plazo	1 260	
Préstamos a largo plazo	6 023	
Otros activos financieros	16 473	

Fuente: Banco Central de Venezuela. Informe 1978.

/capital

capital realizados por los gobiernos regionales y más aún por los gobiernos municipales y las entidades administrativas. (Véase el cuadro 11.)

#### 4. Las funciones de los gobiernos regionales y municipales

Se ha destacado en los puntos anteriores, la reducida significación de los gastos públicos de los niveles inferiores del gobierno. Esto se explica por las funciones que desempeñan. Así, en lo que respecta a los gobiernos regionales entre los gastos desagregados por función, además de los de administración, prácticamente sólo los destinados a educación y sanidad tienen relevancia (véase el cuadro 12), representan el 15% y 23% respectivamente del total de los gastos correspondientes al Gobierno General. De esta manera, aún en estos campos el papel de los gobiernos regionales es esencialmente complementario. Al respecto cabe señalar que aún en la Constitución prácticamente se indican las funciones de los gobiernos regionales por exclusión ya que después de incluir entre sus funciones la organización de sus poderes, de los municipios, etc., señala que corresponde a su competencia todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.<sup>14/</sup>

Por su parte, en cuanto a los gastos de las municipalidades, sólo los destinados a sanidad, vivienda y ordenación urbana y rural y en menor medida, los de educación siquiera tienen una relativa importancia (véase el cuadro 13) los rubros indicados representan el 14%, 17% y 2% de los gastos indicados del Gobierno General.<sup>15/</sup>

Finalmente puede señalarse que el gasto per cápita de los gobiernos regionales se eleva en 1978 a 406 bolívares, y el de los gobiernos municipales a 207 bolívares frente a cerca de 4 300 para el sector público en su conjunto.

<sup>14/</sup> Incisos 3 y 7 del artículo 17, cuyo texto completo es el siguiente:  
Es de la competencia de cada Estado: ...La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los Artículos 229 y 235 de esta Constitución; ...Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

"Por su parte el artículo 137 prevé la posibilidad con el voto de las dos terceras partes del Congreso de atribuir a los Estados o Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa!"

<sup>15/</sup> De acuerdo con la Constitución (artículo 30) es de la competencia municipal.

Cuadro 11

VENEZUELA: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS EN BIENES Y SERVICIOS PARA LA  
FORMACION DE CAPITAL FIJO, 1978

	<u>Porcentaje</u>
<u>Total</u>	100.0
Gobierno Central	15.9
Gobierno Regional	5.6
Gobierno Municipal	1.4
Entidades Administrativas	1.4
Entidades petroleras y mineras	9.9
Otras empresas del Estado	65.7

Fuente: Elaborado con base en cifras del Banco Central de  
Venezuela. (Cuenta A-V-3, Informe 1978.

Cuadro 12

VENEZUELA: GASTOS POR FUNCION DEL GOBIERNO REGIONAL

(Millones de bolívares)

	1974	1975	1976	1977	1978
Servicios	<u>818</u>	<u>1 062</u>	<u>1 075</u>	<u>1 080</u>	<u>1 136</u>
Administración general	647	766	780	771	819
Orden público y seguridad	171	296	295	309	317
Defensa	5	7	7	8	8
Sociales	<u>1 239</u>	<u>1 924</u>	<u>2 282</u>	<u>2 578</u>	<u>2 800</u>
Educación	652	929	1 058	1 201	1 271
Sanidad	327	574	706	793	867
Seguridad y asistencia social	39	74	120	155	146
Vivienda y ordenación urbana y rural	131	215	275	297	324
Otros servicios sociales y de la comunidad	90	132	123	132	192
Económicas	<u>286</u>	<u>731</u>	<u>947</u>	<u>896</u>	<u>995</u>
Agricultura, silvicultura, pesca y caza	14	118	133	142	190
Minería, industria manufactu- rera y construcción	4	42	176	111	130
Electricidad, gas y agua	77	308	333	350	376
Vías terrestres	189	251	228	241	250
Transporte y comunicaciones	-	-	64	39	37
Vías navegables	-	-	1	1	1
Otros servicios económicos	2	12	12	12	11
Otras finalidades	<u>203</u>	<u>332</u>	<u>304</u>	<u>328</u>	<u>390</u>
Transacciones de deuda pública	79	26	25	23	18
Transferencias de carácter general a otros organismos de las administraciones públicas	124	306	279	305	372
Total	<u>2 551</u>	<u>4 056</u>	<u>4 615</u>	<u>4 890</u>	<u>5 329</u>

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe 1978, pág. A 274.

Cuadro 13

VENEZUELA: GASTOS POR FUNCION DEL GOBIERNO MUNICIPAL

(Millones de bolívares)

	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Total</b>	<u>1 365</u>	<u>1 821</u>	<u>2 152</u>	<u>2 389</u>	<u>2 719</u>
<b>Servicios</b>	571	679	734	903	1 067
Administración general	430	511	513	636	780
Orden público y seguridad	141	168	221	267	287
<b>Sociales</b>	679	992	1 251	1 307	1 446
Educación	94	105	128	185	203
Sanidad	211	273	465	503	505
Seguridad y asistencia social	18	32	52	55	104
Vivienda y ordenación urbana y rural	316	459	488	427	465
Otros servicios sociales y de la comunidad	40	123	118	137	169
<b>Económicas</b>	53	94	87	122	147
Administración general, regulación e investigación	12	12	28	31	22
Minería, industria manufacturera y construcción	22	44	23	50	65
Electricidad, gas y agua	3	13	10	14	12
Otros transportes y comunicaciones	6	6	6	6	19
Otros servicios económicos	10	19	20	21	29
<b>Otras finalidades</b>	62	56	80	57	59
Deuda pública	62	56	80	57	59
Amortización	8	11	36	11	2
Acreencias no prescritas	54	45	44	46	57

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe 1978 pág. A 277.

5. Examen de los gastos públicos en base a la clasificación funcional y apreciaciones de las realizaciones en el campo social

Un análisis del gasto público no puede limitarse a un mero registro de sus variaciones cuantitativas, por más importante que éste fuera al darnos una noción de su impacto global. Debe conocerse, además, lo que se ha hecho. Un primer paso en esta dirección está dada por la clasificación funcional del gasto que indica su destino. Este examen se ha llevado a cabo con base en la correspondiente desagregación del gasto del Gobierno General.<sup>16/</sup>

Como puede apreciarse en el cuadro 14, la mayor proporción o sea 66% corresponde a los gastos de tipo económico y social. Al respecto cabe agregar que mientras que los gastos sociales crecieron fuertemente, pasando su participación en el total al 34%, los gastos para fines económicos, aunque evidencian significativas fluctuaciones muestran una tendencia claramente descendente de modo tal que frente al 59% que representaban en 1974, en 1978 su participación había caído al 32%. (Véase de nuevo el cuadro 10.)

El fuerte incremento de los gastos sociales determinó que el gasto social per cápita subiera de 690 bolívares en 1973 a 1 370 bolívares (ambas cifras en términos constantes en 1968) lo que representa un incremento real per cápita de cerca del 100%.<sup>17/</sup>

Comparando las cifras de Venezuela en el rubro salud (correspondiente a 1978) o sea el 2.2% del producto total bruto, con las de varios países de América Latina para el período 1972-1975, sólo Chile tendría un índice superior (2.3%), siendo algunas de las otras relaciones las siguientes:

<sup>16/</sup> Se han utilizado las cifras del BCV que corresponden al Gobierno General. Dichos guarismos no se basan en el concepto dado en la sección anterior. No incorporan pues las inversiones de las empresas, pero por otra parte, incluyen las inversiones financieras, los pagos de transferencia y los servicios de la deuda pública del Gobierno General. Para dar un orden de magnitud puede indicarse que el gasto del Gobierno General según la cuenta del BCV 1978, (pág. A 261), se elevó en 1979 a 57 267 millones de bolívares frente a 56 173 millones de bolívares de la demanda agregada del sector público.

<sup>17/</sup> Datos extraídos de Enrique Sierra, "Análisis de la política fiscal del período 1974-1978", quien señala, además, que la intensidad de la política presupuestaria, especialmente en el gasto social, elevó los egresos fiscales más allá de lo previsto en el V Plan, pág. 13.

Cuadro 14

## CLASIFICACION ECONOMICA FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

(Estructura porcentual)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Servicios</b>	12.3	6.8	9.8	10.3	10.0	11.5
Administración general	8.1	4.1	6.4	6.4	6.2	7.6
Asuntos exteriores	0.6	0.9	0.7	0.8	1.1	0.7
Orden público y seguridad	3.2	1.7	2.4	2.3	2.5	3.0
Investigación general	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
<b>Defensa</b>	7.9	4.5	5.5	7.6	6.2	6.8
<b>Sociales</b>	43.4	23.2	29.1	35.0	33.4	34.4
Educación	18.6	9.7	13.6	14.4	14.0	15.1
Sanidad	8.5	4.3	5.9	7.0	6.4	6.7
Seguridad social y asistencia	9.6	4.2	5.9	6.7	5.7	6.6
Vivienda y Ord. urbano y rural	5.4	4.4	2.7	5.8	6.4	4.3
Otros servicios sociales para la comunidad	1.3	0.6	1.0	1.1	1.0	1.3
<b>Económicos</b>	28.2	58.7	50.3	39.0	38.9	31.8
Administración general	0.6	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	9.3 <sup>a/</sup>	9.9	11.6	10.7	8.3	6.5
Minería, industria, manufactura y construcción	5.8	9.8	11.3	17.6	7.4	4.2
Electricidad, gas y agua	2.7	3.0	1.8	2.5	9.2	9.6
Vías terrestres	6.0	3.2	4.0	4.6	5.5	6.0
Vías navegables y costeras	1.0	0.5	0.7	0.7	-	0.1
Otros transportes y comunicaciones	2.5	1.9	2.5	2.2	3.3	4.7
Otros servicios económicos	0.3	30.1	18.0	0.3	4.8	0.4

/(continúa)

Cuadro 14 (Conclusión)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Otras finalidades	8.2	6.8	5.4	8.0	11.6	13.5
Intereses de la deuda pública	1.1	.5	.7	1.7	1.8	3.6
Amortización de la deuda pública	2.5	1.2	.6	1.2	3.7	2.2
Deuda administrativa	.7	.4	.4	.4	.2	.3
Adquisición de activos financieros	3.9	4.5	3.5	4.1	5.8	9.3
Fondo de financiamiento a las exportaciones	-	.1	.1	.2	.1	.2
Fondo de financiamiento de la OPEP	-	-	-	.4	-	-

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informes 1977 y 1978.

a/ Incluye 94 millones de bolívares de transferencias netas de capital del I.A.N.

Argentina 0.4%; Bolivia 1.3%; el Brasil 0.2%; Costa Rica 1%; México 0.5%).<sup>18/</sup>  
En cambio, en el rubro educación los guarismos --4.8% del PIB-- de Venezuela serían superados por Barbados (8%), Bolivia (4.9%), Costa Rica (5.7%), Guayana (6.3%), Jamaica (7.1%) y Panamá (5.9%).<sup>19/</sup>

Como el sector público desempeña un papel fundamental en lo relativo a salud, parecería legítimo atribuir el mejoramiento de los índices respectivos a la acción estatal en ese campo, sin dejar de señalar que otros factores como el proceso de desarrollo también han contribuido a ello. En el cuadro 15 se han indicado la evaluación de algunos índices en materia de salud. En lo que respecta a los habitantes por médico (recíproca de las cifras de la tercera columna del cuadro 15), para 1978 se estimó dicha relación en 888; hay que tener en cuenta al respecto que los médicos están muy concentrados en Caracas, Zulia y Carabobo, lo que causa deficiencias en la atención hospitalaria en el resto del país. En efecto, existen poblaciones con más de 5 000 en el interior del país que escasamente cuentan con un sólo médico y algunos no lo tienen en forma permanente.<sup>20/</sup>

Por otra parte, la mortalidad infantil ha bajado a 42% aunque existan serias diferencias según los grupos de ingreso considerados.

La situación parece menos favorable en lo que respecta a la disponibilidad de agua y de sistemas de alcantarillado.<sup>21/</sup>

<sup>18/</sup> CEPAL, Anuario estadístico 1978, p. 42.

<sup>19/</sup> Ibid, p. 55.

<sup>20/</sup> Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, Estrategia para el desarrollo social.

CORDIPLAN, VI Plan de desarrollo de la Nación 1981-1985, julio 1979.

Según datos publicados por el Banco Central (Informe 1978), el número de habitantes por médico es mayor en la región de los Llanos Centrales (1 565), pág. A 249.

Las cifras relativas al número de habitantes por médico sólo serían superadas en América Latina por Argentina (450), y se acercarían el Uruguay y Cuba (Anuario, pág. 36.)

<sup>21/</sup> Cf. CORDIPLAN, VI Plan de desarrollo de la Nación, 1981-1985, julio 1979, págs. 31-34.

Cuadro 15

VENEZUELA: INDICADORES DE LA SALUD

	Médicos	Camas de hospital	Médicos por 10 000 habitantes	Camas por 10 000 habitantes
1953	3 090	17 847	5.43	31.4
1954	3 271	17 298	5.51	29.1
1955	3 363	17 515	5.42	28.2
1956	3 500	19 242	5.42	29.8
1957	3 939	19 175	5.86	28.5
1958	4 215	20 141	6.06	28.9
1959	4 740	20 942	6.57	29.0
1960	5 045	23 392	6.75	31.3
1961	5 374	24 451	6.93	34.0
1962	5 765	27 463	7.18	34.2
1963	6 245	27 653	7.51	33.3
1964	6 584	27 873	7.63	32.3
1965	7 235	28 348	7.73	31.6
1966	7 497	28 648	8.06	30.8
1967	7 951	29 368	8.25	30.5
1968	8 620	31 247	8.63	31.3
1969	9 114	31 848	8.81	30.8
1970	9 636	32 877	9.37	32.0
1971	10 202	32 632	9.62	30.8
1972	11 222	32 894	10.26	30.1
1973	12 209	34 530	10.82	30.6
1974	13 017	34 263	11.19	29.5
1975	13 608	35 867	11.34	30.0
1976	14 238	36 163	11.52	29.3

Fuente: La Economía Venezolana en los últimos 35 años, Banco Central de Venezuela, Caracas 1978.

/Así, en

Así, en el área rural, alrededor del 36% de la población carece del servicio de agua por acueducto. Respecto a la dotación de cloacas, el problema es todavía más grave, incluso en el área urbana, donde apenas se cubre el 68.3% de la población.

Siguen existiendo también problemas en materia de nutrición. Así en dos muestras realizadas de niños de 1 a 11 años en 1977, se registraron alrededor de un 45% de desnutridos, elevándose este porcentaje a más del 60% en los estados de Sucre y Barinas.

En materia de educación se elevó la matrícula escolar y aumentó el número de docentes, reduciéndose el analfabetismo, aunque se observan ciertos índices que revelan diferencias en el rendimiento logrado. Así en el tramo entre los 13 y 15 años se estimó que en 1978 sólo el 67% asistió a algún centro de asistencia regular.

Es particularmente serio el déficit que todavía existe en materia de la vivienda, habiéndosele estimado en 630 000 unidades habitacionales en diciembre de 1978, considerándose, además, que el 70% de la población de Venezuela carece de los recursos necesarios para adquirir una vivienda. Sin embargo, no se debe dejar de señalar la importancia del esfuerzo ya realizado por el sector público en ese campo, pues construyó 148 870 viviendas en el período 1974-1976 y 177 329 en los años 1969-1973.<sup>22/</sup>

#### 6. Las principales inversiones del sector público efectuadas en el último quinquenio

Como surge del cuadro 16 se ha ejecutado una parte importante de las obras previstas en el V Plan de la Nación, destacándose las que corresponden al desarrollo carbonífero de Zulia, al Plan Siderúrgico de Sidor en Bolívar, a la Producción de Aluminio de Venalum y Alcasa en Bolívar, a la fabricación de tractores en Bolívar y al Plan de Electricidad de Edelca en Bolívar, al Plan de Expansión de Teléfonos de CANTV, al Plan de Autopistas y supercarreteras, al aumento de la capacidad de los puertos de la Guaira, y Puerto Cabello, a la

<sup>22/</sup> Cf. Angel Hernández, Programa habitacional, 1980-1985.



## VENEZUELA: SITUACION ACTUAL DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS QUE CONFORMAN EL V PLAN

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográfica	Meta física		Estado actual	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total estimada actual	Inversión realizada a la fecha		Inversión prevista durante 1979	Monto de los contratos vigentes		Recursos financieros asignados	Recursos financieros faltantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)	
				V Plan	Reprogramación					Cancelada	Por pagar		Cancelado	Comprometido				Físico	Financiero
<b>Total</b>									138 493.6	40 087.1	4 152.1	22 193.3	23 599.4	24 014.8	65 570.6	72 923.0			
<b>Mimería</b>																			
Carbón	Desarrollo Carbonífero de Haricual	Minas de Haricual, C.A.	Ansoátegui	1 000 M.T.M./A. de carbón	250 M.T.M./A. de carbón	Ejecución (paralizada)	1975	-	321.5	315.5	6.0	-	3.1	10.7	315.5	6.0	Reactivación de la mina, obras de infraestructura para la extracción de minerales, reacondicionamiento de la vía férrea y las instalaciones de muelle carbónero	-	-
	Desarrollo Carbonífero de Zulia	Corposulia	Zulia	4 000 000 T.M./A. de carbón	-	Ejecución	1974	1984	1 222.3	100.9	1.2	61.3	4.4	4.6	109.2	1 113.1	Exploración geológica de 7 440 ha. a nivel regional y 2 763 a nivel de detalle	35.0	10.0
Oro	Desarrollo Aurífero Minas del Callao	Minerven, C.A.	Bolívar	5 000 kg/A. de oro	-	Ejecución	1976	1979	335.9	227.6	79.8	28.0	54.8	6.8	313.4	22.5	Construcción de obras civiles, montaje de planta, infraestructura de pozo y de mina, y exploración y reconocimiento de la mina	95.0	91.7

(continúa)

Cuadro 16 (continuación)

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográfica	Meta física		Estado actual	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total estimada actual	Inversión realizada a la fecha		Inversión prevista durante 1979	Monto de los contratos vigentes		Recursos financieros asignados	Recursos financieros faltantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)	
				V Plan	Reprogramación					Cancelada	Por pagar		Cancelado	Comprometido				Físico	Financiero
Sal	Desarrollo Salinero	Desal	Sucre, Falcón, Zulia y Nueva Esparta	350 000 T.M./A. de Sal	602 000 T.M./A. de sal bruta y 36 000 T.M./A. de sal refinada	Estudio-Ejecución	1976	1984	278.9	39.8	-	53.3	25.7	48.5	96.0	182.9	Ampliación de las Salinas de Araya. Inicio de trabajos en refinería Los Olivitos y Semi-mecanización de Las Cumaraguas. Recepción de equipos Las Cumaraguas y Los Olivitos	-	16.7
Manufactura	Siderúrgica	Plan IV	Sider	Bolívar	Alcanzar una capacidad de producción de 4.8 millones de T.M./A. de acero terminado	Ejecución	1974	1981	21 370.0	13 164.0	-	3 497.0	12 467.0	5 200.0	16 389.0	4 981.0	Entraron en operación las plantas de peletización línea Z, acería de planchones y de palanquillas. Se iniciaron las obras para el laminador en frío y se completaron algunas obras de infraestructura	65%	61.6
	Siderúrgica del Zulia	Corposulia	Zulia	-	5 000 000 T.M./A. de acero líquido	Ejecución en estudio	1978	1984	12 724.0	94.2	17.8	414.0	29.3	47.1	150.0	12 574.0	1 x 10 <sup>6</sup> m <sup>3</sup> , dragados y adquisición de 1 517 has. y especificaciones técnicas de planta	1.1	1.0

(continúa)

Cuadro 16 (Continuación)

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográfica	Meta física		Estado actual	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total estimada actual	Inversión realizada a la fecha		Inversión prevista durante 1979	Monto de los contratos vigentes		Recursos financieros asignados	Recursos financieros faltantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)	
				V Plan	Reprogramación					Cancelada	Por pagar		Cancelado	Comprometido				Físico	Financiero
Aluminio	Fase IV	Alcasa	Bolívar	74 090 T.M./A. Adicionales de Aluminio Metálico	70 000 T.M./A. Adicionales de Aluminio Metálico	Ejecución-Operación	1974	1979	862.9	830.1	32.8	73.5	11.6	21.9	839.0	23.9	Entraron en operación 111 de las 140 celdas previstas para la nueva planta	99.0	96.0
	Producción de Aluminio	Vanalum, S.A.	Bolívar	280 000 T.M./A. de Aluminio Metálico	-	Ejecución	1975	1979	2 714.4	2 117.1	-	763.0	427.9	82.6	1 949.0	765.4	Construcción de obras de planta, infraestructura y administración, instalación de maquinarias e inicio de operaciones del primer horno	59.8	78.0
	Producción de Alúmina	Inter-Alúmina	Bolívar	100 000 T.M./A. de Alúmina Metalúrgica	-	Ejecución	1977	1987	1 465.0	380.3	26.6	780.0	62.1	533.1	3 400.0	65.0	Se ejecutaron las obras preliminares y se concluye construcción del campamento	13.3	11.7
Automotriz y Mantenimiento	Fabricación de Tractoras	Fantracto	Bolívar	5 000 Tractoras y 10 000 Motores Diesel	5 500 Tractoras con su respectivo motor, más 2 000 Motores extra	Ejecución-Operación	1977	1980	76.3	29.9	46.7	45.9	18.5	54.7	46.0	30.3	Se ha cubierto un 42.9% de las obras civiles y un 9% de la instalación de equipos	41.8	39.5
	Fundición de partes	C.V.G.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(continúa)

Cuadro 16 (Continuación)

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográfica	Meta física		Estado actual	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total estimada actual	Inversión realizada a la fecha		Inversión prevista durante 1979	Monto de los contratos vigentes		Recursos financieros asignados	Recursos financieros faltantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)		
				V Plan	Reprogramación					Cancelada	Por pagar		Cancelado	Comprometido				Físico	Financiero	
Industria Naval	Conclusión Astillero de Puerto Cabello	Dianca	Carabobo	Conclusión de la IIa. y IIIa. etapa con capacidades de hasta 90.0 y 100.0 M.T.M.P.M., respectivamente	Conclusión de Ia. y IIa. etapas	Ejecución	1976	1979	213.3	136.0	3.8	77.3	-	-	213.1	-	Conclusión de la construcción del Syncrolift. Continuación del Programa de entrenamiento	3.0	2.0	
	Astillero de Faraguán	Astinaeve	Falcón	-	Construir 4 Buq./A. de 60 000 T.P.M. Reparar 135 Buq./A.	Promoción-Ejecución	1979	1982	1 505.1	33.8	-	156.2	12.7	13.5	455.0	1 050.0	Realización de estudios preliminares. Adquisición y preparación del terreno. Inicio de obras de infraestructura.	3.0	2.2	
	Estudios y Proyectos	Covina	Nacional	Estudios y Proyectos	Estudios y Proyectos	Estudio	1976	1980	27.7	17.8	-	8.7	0.2	0.3	27.7	-	Conclusión de estudios de ASTINAVE y formación de la empresa. Realización de estudios de desarrollo de la Industria Naval	45.0	45.0	
INFRAESTRUCTURA FÍSICA	Electricidad	Guri-Etapa Final	Edelca	Bolívar	Instalar 4 unidades adicionales a la Ia. etapa de 400 M.W. c/u y 10 nuevas unidades para la IIa. etapa de 600 M.W. c/u. Construcción del sistema de transmisión al centro	Se alcanzaron 65 M.W. adicionales en la Ia. etapa	Ejecución	1975	1985	20 771.8	3 704.0	112.0	2 916.6	1 153.7	5 588.7	8 071.9	12 699.9	Se concluyó la Ia. etapa en 1978. Se realizó la contratación de las obras civiles e inicio de los trabajos preliminares para la IIa. etapa. Se inició la adquisición de los equipos de generación	21.4	18.4

Cuadro 16 (Continuación)

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográfica	Meta física		Estado actual ejecución	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total estimada actual	Inversión realizada a la fecha	Inversión prevista durante 1979	Monto de los compromisos		Recursos financieros asignados	Recursos financieros faltantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)	
				V Plan	Reprogramación							Cancelado	Comprometido					Físico
Programa de Electricificación Rural	C.A.D.A.F.E. Nacional	Nacional	Planta Centro: 3 unidades con capacidad de 1 200 K.V. de generación total. Urbante-Caparo: generación de 4 520 G.W.H. Resurrección de 3 178 G.W.H. Continuar con la electrificación nacional	Planta Centro: 6 unidades con capacidad de 2 400 M.W. de generación total. Urbante-Caparo: generación de 4 520 G.W.H. Continuar con la Electrificación Nacional	Ejecución	1973	1981	16 091,1	4 389,7	2 922,7	5 214,3	7 243,1	8 848,0	Planta Centro: 800 MW Urbante-Caparo: Inicio de obra física. Continuación de Electrificación Nacional	-	27,3		
								8 924,3	1 656,8	1 591,4	1 535,6	8 574,5	-	26,1	25,3			
Transporte y Comunicaciones	Telefonía	C.A.N.T.V. Nacional	Teléfonos locales: 604 600 líneas. Larga distancia nacional: 54 703 líneas. Larga distancia internacional: 3 000 líneas. Télex: 15 300 líneas	Teléfonos locales: 964 690. Larga distancia nacional: 38 020. Larga distancia internacional: 5 000. Télex: 17 126	Ejecución	1975	1981	8 924,3	1 656,8	1 591,4	1 535,6	8 574,5	-	Telefonía local: 243 800 líneas. Larga distancia nacional: 18 450 líneas. Larga distancia internacional: 1 000 líneas. Télex: 3 576 líneas	-	26,1	25,3	
								8 801,6	9 065,4	732,2	1 061,3	3 230,3	712,5	3 690,8	5 110,8	337 M de vías total-mente concluidas. Con-clusión de pista anual y próxima conclusión del Terminal Interna-cional de Maquetía	81,0	43,1
Vialidad y Superestructuras	Autopistas y Superestructuras	M.T.C. Nacional	713 Km de Autopía Cas y Supercarreteras y Ag del Aeropuerto de Maquetía	765,7 Km de Autopistas y Supercarreteras y Ag puerto de Maquetía	Ejecución	1974	1981	8 801,6	9 065,4	732,2	1 061,3	3 230,3	712,5	3 690,8	5 110,8	337 M de vías total-mente concluidas. Con-clusión de pista anual y próxima conclusión del Terminal Interna-cional de Maquetía	81,0	43,1

Cuadro 16 (Continuación)

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográfica	Meta física		Estado actual	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total estimada actual	Inversión realizada a la fecha		Inversión prevista durante 1979	Monto de los contratos vigentes		Recursos financieros asignados	Recursos financieros faltantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)	
				V Plan	Reprogramación					Cancelada	Por pagar		Cancelado	Comprometido				Físico	Financiero
Metro de Caracas	Metro de Caracas, C.A.	Zona Metropolitana	12 Km de líneas Patricia-Chacao	Progr	40.5 Km de líneas: Católica-Petare y Caricuá-Centro	Ejecución	1973	1985	3 342.8	1 164.8	-	1 104.5	967.7	1 205.2	2 217.5	7 123.3	Expropiación, reubicación y construcción de infraestructuras que se han visto afectadas por las obras del metro. Trabajos en 23 frentes	6.6	12.5
Vías Ferroviario Nacional	I.A.A.F.E.	Nacional	700 Km de vías férreas y estaciones (Puerto Ordaz-San Juan de Los Morros)	fé	700 Km más 116 Km que incluye tramo Yaritagua-Ancrigua, Morón-Tucacas. Reconstrucción Barquisimeto-Puerto Cabello	Ejecución y Estudio	1974	1980	9 057.3	226.1	-	206.2	226.1	126.7	1 146.5	7 910.8	Se han hecho y se hacen estudios y proyectos de las vías de Puerto Ordaz, San Juan de Los Morros; 4 Km del tramo Morón-Tucacas, se ha ejecutado la Escuela Ferroviaria; se han adelantado los ramales de otros tramos secundarios	3.0	2.5

(continúa)

Cuadro 16 (Continuación)

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográfica	Meta física		Estado actual	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total estimada actual	Inversión realizada a la fecha		Inversión prevista durante 1979	Monto de los contratos vigentes		Recursos financieros asignados	Recursos financieros faltantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)	
				V Plan	Reprogramación					Cancelada	Por pagar		Cancelado	Comprometido				Físico	Financiero
Aeronáutica Civil		M.T.C.	Nacional	Adquisición de 3 aeronaves, instalación de 83 radioayudas, 51 sistemas de energía eléctrica y 4 sistemas de radar. Mejoramiento general del Sistema Aeroportuario	-	Ejecución	1977	1981	373.0	237.0	98.2	87.0	134.6	68.7	376.5	1.5	Se han adquirido tres aeronaves y dos plantas eléctricas de emergencia. Se han instalado 48 radios y 2 sistemas de radar. Se han adelantado trabajos de infraestructura aeroportuaria	59.1	38.7
Puertos		I.M.P.	Nacional	Aumento en 5 200 M.T.M./A. de la capacidad de los puertos de: La Guaira y Puerto Cabello. Terminal de Grupos de Mayacibo 1 302.5 m. m <sup>2</sup> de áreas portuarias en Paraguaná y 2 nuevos muelles en El Guasmache	Además la propuesta en el V Plan: Mejoras en Puerto Sucre Carúpano y Araya. Incorporación de 2 nuevos puertos de atraque para Maracibo, dragado adicional para El Guasmache y dos nuevos muelles de acero e instalaciones para Puerto Cabello	Ejecución	1976	1984	1 861.1	815.7	264.0	665.0	678.1	461.6	1 023.0	838.1	2 690 m de muelle y 68 000 m <sup>2</sup> de patio.	34.6	38.0

Cuadro 16 (C onclusión)

Sector	Proyecto	Organismo ejecutor	Ubicación geográ- fica	Meta física		Estado actual	Inicio de ejecución	Conclusión de la ejecución	Inversión total es- timada actual	Inversión realizada a la fecha		Inversión prevista durante 1979	Monto de los contra- tos vigentes		Recursos financie- ros asig- nados	Recursos financie- ros fal- tantes	Estado de avance de los proyectos	Grado de avance real (Porcentaje)	
				V Plan	Reprogramación					Cancelada	Por pagar		Cancelado	Compromi- tido				Físico	Finan- ciero
	Adquisición de Buques	C.A.V.N.	Nacional	Adquisición de 10 buques	Adquisición de 10 buques	Finalizado	1973	1978	980,4	980,4	-	-	-	-	980,4	-	C.A.V.N. recibió los 10 buques comprados	100%	100%
	Acueductos y Cloacas	I.M.O.S.	Nacional	80% y 65% de po- blación servida con agua potable y cloacas respec- tivamente	Servir 16,3 millones de personas para el año 2015	Ejecución	1976	1982	17 567,7	6 361,2	2 227,0	5 678,8	3 647,0	3 690,2	7 993,3	9 574,4	8,9 y 6,5 millones de habitantes servi- dos de agua potable y cloacas respectiva- mente	-	48,9

Fuente: CORDIPLAN.

adquisición de buque y aeronaves, el Programa de Electrificación Nacional y al comienzo de la construcción del Metro en Caracas. A lo anterior se agregan las inversiones para el programa de producción petrolera y la construcción de viviendas, a la cual ya se hizo referencia.

### 7. La evolución de los gastos del Gobierno Central

El Presupuesto del Gobierno Central constituye el eje de la acción fiscal. Por un lado en él influyen o por él son influidos los resultados de los demás niveles de gobierno y de las empresas del estado. En efecto, cede recursos mediante pago de transferencia a las empresas, entidades administrativas y entidades regionales y municipales (especialmente a través del Situado Constitucional), y por medio de inversiones financieras (fundamentalmente en las empresas públicas) y transferencias de capital; obtiene recursos de las Empresas del Estado por la recaudación de impuestos, la percepción de regalías y la transferencia de ganancias. Por otra parte, como es obvio, el gobierno influye en forma más directa sobre su propio presupuesto. Por estas razones, se han tratado en forma separada los gastos del Gobierno Central (llamados Gasto Fiscal en la terminología venezolana).

Examinando en primer lugar los cambios globales, en el cuadro 17 se han indicado los gastos públicos realizados por el Gobierno Central en el decenio 1968-1978. Se observa que aún en términos reales los gastos se triplicaron en 1977 con respecto a 1968, aunque luego se produjo una pequeña caída (del 10% aproximadamente). Llama la atención particularmente el repentino incremento de los gastos en 1974 en que el gasto fiscal total creció en cerca de 130%, en términos reales.<sup>23/</sup>

Como se observa en el cuadro 18, ha crecido sensiblemente la proporción de los gastos de inversión, si bien en 1977 alcanzó un máximo para decaer luego y ascender nuevamente en 1977, descendiendo otra vez en 1978. Esta clase de gastos está formada por las inversiones financieras (fundamentalmente aporte a Empresas Estatales), la formación de capital fijo

<sup>23/</sup> En la nota de página se ha efectuado un ajuste por las transferencias al FIV y las desembolsos del mismo.

Cuadro 17

VENEZUELA: GASTO FISCAL PAGADO TOTAL EN TERMINOS CORRIENTES  
Y CONSTANTES DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de bolívares)

	Gasto fiscal total (a precios de cada año)	Gasto fiscal total (a precios de 1968)	Gasto fiscal total (a precios de 1968)	
			Indice de cre cimiento real (1968 = 100)	Variación anual (base = año anterior)
1968	9 104	9 104	100.0	-
1969	9 826	9 671	106.2	6.2
1970	10 295	9 985	109.7	3.2
1971	11 915	11 167	122.7	11.8
1972	12 842	11 632	127.8	4.2
1973	15 042	12 769	140.3	9.8
1974	40 059	29 134	320.0	128.2
1975	40 370	25 829	283.7	-11.3
1976	39 468	23 563	258.8	-8.8
1977	52 041	28 009	307.7	18.9
1978	49 902	24 988	274.5	-10.8

Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas, Ministerio de Hacienda, Los efectos macroeconómicos del gasto público, Caracas, Venezuela, 1979.

## Cuadro 18

## VENEZUELA: DISTRIBUCION POR CLASE DEL GASTO FISCAL

	1960/69	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>(Millones de bolívares)</u>										
<u>Total</u>	<u>7 603</u>	<u>10 295</u>	<u>11 915</u>	<u>12 892</u>	<u>15 092</u>	<u>40 059</u>	<u>40 370</u>	<u>39 469</u>	<u>52 041</u>	<u>49 902</u>
Gastos corrientes	4 787	7 159	8 057	8 928	10 119	15 368	19 339	21 250	25 638	27 955
Gastos de inversión	2 338	2 959	3 191	3 485	4 453	24 103	20 676	17 615	24 256	20 596
Deuda pública	488	177	717	429	470	588	355	603	2 197	1 351
<u>(Participación porcentual)</u>										
<u>Total</u>		<u>100.0</u>								
Gastos corrientes		69.5	67.6	69.5	67.3	38.4	47.9	53.8	49.3	56.0
Gastos de inversión		28.7	26.4	27.1	29.6	60.2	51.2	44.6	46.6	41.3
Deuda pública		1.8	6.0	3.9	3.1	1.4	0.9	1.6	4.1	2.7

y las transferencias de capital (a las entidades regionales y municipales). Los gastos para la formación de capital han visto reducida su participación (véase el cuadro 19; sin embargo, aumentaron en términos constantes en cerca del 50%. (Véase el cuadro 20.)

Los pagos de transferencia (actualmente en su mayor parte traspasos a los gobiernos regionales y municipales y a las entidades administrativas), después de incrementarse fuertemente en 1974 y 1975 volvieron en 1978 prácticamente a la participación en los gastos corrientes que tuvieron en 1973. En el crecimiento de los pagos de transferencia incidieron considerablemente los subsidios que se pagaron para reducir el precio de una serie de productos, particularmente los de tipo agropecuario (a través de la Corporación de Mercadeo Agrícola).

Considerando la clasificación funcional se nota una caída de la proporción de los gastos de tipo social de 1973 a 1974 para ascender luego, aun cuando en 1978 todavía no se había alcanzado la participación de 1973. Los gastos de tipo económico siguieron una evolución prácticamente inversa a los anteriores. (Véase el cuadro 21.) En todos estos comentarios hay que tener en cuenta que en términos absolutos los gastos experimentaron un aumento significativo.

Los gastos para otras finalidades que incluyen fundamentalmente las transferencias a gobiernos regionales y los servicios de la deuda pública, en 1978 tuvieron una participación bastante similar a la de 1973.

Como se ha señalado anteriormente el gobierno central realiza la mayor parte de los gastos en el campo social; por ello la evaluación somera realizada en otra parte del este trabajo al referirse al Gobierno General prácticamente es válida aquí.

Para una evaluación del curso del gasto fiscal en el futuro es preciso tener presente que una proporción significativa de los gastos debe reputarse rígida lo que implica que es sumamente difícil, si no imposible, reducir su magnitud. Se trata fundamentalmente de los gastos en sueldos (parte de los cuales están sujetos a contratación colectiva) y un mínimo indispensable para materiales, suministros y alquileres. Como puede apreciarse en el cuadro 22, para el presupuesto de 1979 se determinó que la

Cuadro 19

VENEZUELA: RUBROS COMPONENTES DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE INVERSIÓN

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Millones de bolívares</u>						
Gastos corrientes	<u>10 110</u>	<u>15 368</u>	<u>19 339</u>	<u>21 250</u>	<u>25 638</u>	<u>27 955</u>
Bienes y servicios	6 341	8 239	10 223	13 174	15 464	18 116
Transferencias	3 778	7 129	9 116	8 076	10 174	9 839
Gastos de inversión	<u>4 453</u>	<u>24 103</u>	<u>20 676</u>	<u>17 615</u>	<u>24 256</u>	<u>20 596</u>
Formación de capital	1 696	2 196	2 914	3 271	4 584	4 545
Inversiones financieras	2 309	21 165	15 035	12 656	16 329	12 389
Transferencias	448	742	2 727	1 688	3 343	3 662
<u>Distribución porcentual</u>						
Gastos corrientes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes y servicios	62.7	53.6	52.9	62.0	60.3	64.8
Transferencias	37.3	46.4	47.1	38.0	39.7	35.2
Gastos de inversión	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Formación de capital	38.1	9.1	14.1	18.6	18.9	22.1
Inversiones financieras	51.9	87.8	72.7	71.8	67.3	60.2
Transferencias	10.0	3.1	13.2	9.6	13.8	17.7

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informes de 1977 y 1978, y La economía venezolana en los últimos 35 años.

## Cuadro 20

## VENEZUELA: DISTRIBUCION POR CLASE DEL GASTO FISCAL

(Millones de bolívares constantes de 1968)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Total</u>	<u>9 762</u>	<u>11 151</u>	<u>11 475</u>	<u>12 838</u>	<u>30 046</u>	<u>27 149</u>	<u>24 488</u>	<u>29 495</u>	<u>25 996</u>
Gastos corrientes	6 818	7 551	7 992	8 761	12 334	14 116	14 120	15 797	15 938
Gastos de inversión	2 773	2 949	3 106	3 705	17 378	12 834	10 048	12 607	9 426
Deuda pública	171	651	377	372	334	199	320	1 091	632

## (Participación porcentual)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Total</u>	<u>100.0</u>								
Gastos corrientes	69.8	67.7	69.6	68.2	41.1	52.0	57.7	53.6	61.3
Gastos de inversión	28.4	26.4	27.1	28.9	57.8	47.3	41.0	42.7	36.3
Deuda pública	1.8	5.8	3.3	2.9	1.1	0.7	1.3	3.7	2.4

Fuente: Banco Central de Venezuela, informe 1978 y Los últimos 35 años de la economía venezolana.

Cuadro 21

VENEZUELA: CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS PAGADOS  
POR EL GOBIERNO CENTRAL, 1973-1978

	Total	Servicios	Defensa	Sociales	Económicos	Otras fi- nalidades
<u>Millones de bolívares</u>						
1973	15 024	1 135	1 363	5 015	4 803	2 726
1974	40 059	1 668	1 944	7 339	25 293	3 815
1975	40 370	2 390	2 297	8 234	20 588	6 861
1976	39 468	2 856	3 432	10 725	16 633	5 822
1977	52 041	3 778	3 513	14 376	21 370	9 004
1978	49 902	4 360	3 886	14 426	17 219	10 011
<u>Porcentajes</u>						
1973	100.0	7.6	9.1	33.3	31.9	18.1
1974	100.0	4.2	4.8	18.3	63.2	9.5
1975	100.0	5.9	5.7	20.4	51.0	17.0
1976	100.0	7.2	8.7	27.2	42.1	14.8
1977	100.0	7.3	6.8	27.6	41.1	17.3
1978	100.0	8.7	7.9	28.9	34.5	20.1

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informes 1977 y 1976.

Cuadro 22

VENEZUELA: ESTIMACION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980

(Millones de bolívares)

	Total presupuesto y modificaciones (1979)	1980		
		Total	Gastos rígidos	Variaciones de los gas- tos rígid
<u>Total</u>	<u>50 341</u>	<u>49 667</u>	<u>38 530</u>	<u>11 137</u>
Congreso de la República	106	107	101	6
Contraloría General de la República	126	127	126	1
Consejo Supremo Electoral	144	40	40	-
Ministerio de la Secretaría de la Presidencia	3 606	974	834	140
Ministerio de Relaciones Interiores	7 045	7 411	6 319	1 092
Ministerio de Relaciones Exteriores	276	261	257	4
Ministerio de Hacienda	10 971	13 240	10 068	3 172
Ministerio de la Defensa	3 233			
Ministerio de Fomento	1 798	302	302	-
Ministerio de Educación	8 202	8 225	7 957	268
Ministerio de Sanidad	3 091	3 021	3 015	6
Ministerio de Agricultura y Cría	2 818	5 233	2 626	2 607
Ministerio del Trabajo	430	548	428	120
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	3 878	4 691	1 963	2 728
Ministerio de Justicia	554	554	520	34
Ministerio de Energía y Minas	181	206	181	25
Ministerio del Ambiente	1 424	1 393	1 097	296
Ministerio de Desarrollo Urbano	1 396	1 933	1 315	618
Ministerio de Información y Turismo	286	248	248	-
Ministerio de la Juventud	857	837	817	20
Ministerio de Justicia	11	11	11	-
Consejo de la Judicatura	253	250	250	-
Ministerio Público	56	55	55	-

Fuente: CORDIPLAN.

/parte de

parte de dichos gastos considerada rígida supera el 30%. Por supuesto dichas erogaciones están sujetas a aumentos, que para 1980 se estiman en más de 25%. (Véase nuevamente el cuadro 22.)

#### 8. Los pagos de transferencia

Como se puede observar en el cuadro 23 los pagos de transferencia constituyen un rubro importante en las erogaciones del gobierno; tanto en 1973 como en 1978 representan más de un cuarto de los gastos totales. Entre ellos los conceptos más cuantiosos fueron las transferencias a las entidades administrativas y a las entidades regionales y municipales. (Véase nuevamente el cuadro 23.)

Los pagos realizados a los gobiernos de nivel inferior tienen particular relevancia, porque constituyen prácticamente la totalidad de los ingresos de los estados y el 40% aproximadamente de los recursos financieros con que cuentan las municipalidades.<sup>24/</sup>

Los pagos a las entidades regionales --Situado Constitucional-- se llevan a cabo de conformidad con una disposición constitucional (art. 229) según la cual los estados participan con el 15% de los ingresos ordinarios. Dicha suma se distribuye en un 30% por parte iguales y en un 70% en base a la población. En base a lo establecido en la ley orgánica de coordinación del Situado, el 50% de las sumas que ha de recibir cada estado se coordina con organismos del gobierno central. Los programas cuya formulación, aprobación y ejecución deberán efectuarse en forma coordinada con el Ejecutor Nacional serán de preferencia los siguientes:

- a) Programa de desarrollo agropecuario;
- b) Programas de desarrollo educador;
- c) Programas de salud y asistencia local;
- d) Programación de reordenación de las áreas urbanas marginales;
- e) Programas de promoción y asistencia técnica, fundamentalmente a la mediana y pequeña industria a nivel estatal, interestatal y regional;
- f) Programación de promoción, y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria y el turismo a nivel estatal y regional;
- g) Programas para construcción de obras de comunicación y servicios de transporte;

<sup>24/</sup> El 27% se transfiere directamente del Gobierno Central y el 13% a través de los gobiernos regionales.

Cuadro 23

VENEZUELA: DESAMEGACION DE LOS PAGOS DE TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL, Y SU RELACION CON LOS GASTOS TOTALES

(Millones de bolívares)

	1973		1974		1975		1976		1977		1978	
	Monto	(%)										
1. Total de egresos	15 042		40 059		40 370		39 468		52 041		49 902	
2. Total de pagos de transferencias	4 226	100.0	7 871	100.0	11 843	100.0	9 764	100.0	13 517	100.0	13 501	100.0
Transferencias corrientes	3 778	89.4	7 129	90.6	9 116	77.0	8 076	82.7	10 174	75.3	9 839	72.9
Sector consumidor	123	2.9	187	2.4	485	4.1	682	7.0	641	4.7	705	5.2
Unidades familiares	64	1.5	93	1.2	352	3.0	453	4.6	387	2.9	282	2.1
Institutos privados sobre fines de lucro	59	1.4	94	1.2	133	1.1	229	2.3	254	1.9	423	3.1
Sector productor	104	2.5	75	1.0	13	0.1	-	-	-	-	-	-
Agricultura y ganadería	49	1.2	47	0.6	13	0.1	-	-	-	-	-	-
Industria y comercio	55	1.3	28	0.4	-	-	-	-	-	-	-	-
Entidades regionales y municipales	1 611	38.1	2 171	27.6	3 370	28.5	2 357	24.1	2 389	17.7	2 408	17.8
Entidades administrativas	1 914	45.3	2 747	34.9	3 484	29.4	3 839	39.3	5 413	40.0	5 857	43.4
Internacionales	26	0.6	198	2.5	145	1.2	204	2.1	205	1.5	105	0.8
Empresas del estado	-	-	1 751	22.2	1 619	13.7	994	10.2	1 326	9.8	764	5.7
Transferencias de capital	448	10.6	742	9.4	2 727	23.0	1 688	17.3	3 343	24.7	3 662	27.1
Relación 2/1 x 100	28.1		19.6		29.3		24.6		26.0		27.1	

h) Programas para mantenimiento y reposición de edificaciones e instalaciones públicas;

i) Programas de protección de recursos naturales<sup>25/</sup>

Conforme a la ley indicada, los estados transferirán a su vez una suma no menor de 10% ni mayor de 15 de la parte del situado no sujeto a coordinación, a los municipios. A su vez los municipios deberán coordinar la mitad del situado municipal con los Ejecutivos Regionales. La distribución entre los municipios se hará también en un 30% por parte iguales y el 70% restante en proporción a la población.

La coordinación así establecida entre los distintos niveles de gobierno si bien les resta autonomía al reducir los ingresos que pueden manejar libremente las entidades estatales y municipales, permite en cambio cumplir más eficientemente los planes de desarrollo en el orden regional, ya que en este arreglo intervienen no sólo el Ministerio de Relaciones Interiores sino también la Dirección de Planificación de CORDIPLAN.

En lo que respecta a las bases de distribución utilizadas, si bien el factor población puede justificarse, ya que muchos servicios se relacionan con ella, no ocurre lo mismo con el otro elemento de asignación. A ello cabe agregar que esta forma de distribución no tiene en cuenta las mayores necesidades de las regiones pobres o de las regiones que deben desarrollarse aunque cuenten con escasa población. Finalmente, cabe apuntar que la población como factor de distribución se basa en la existente según datos del censo de 1971; no considera pues los fuertes incrementos de la población que se han producido en algunas regiones. (por ejemplo en el Estado de Carabobo).

Por su significación para la política de precios, los subsidios desempeñan un papel de primer orden, ya que si bien pueden incidir en el nivel de vida de las clases de menores ingresos, a su vez, pueden distorsionar el funcionamiento del mecanismo de los precios e influir negativamente en la asignación de los recursos. Al respecto cabe señalar que las cifras que figuran dentro de los gastos de transferencia a favor del consumidor no incluyen todos los subsidios de este tipo. En este orden de cosas ha sido importante la acción de la Corporación de Mercadeo Agrícola que recibe fondos del Gobierno Central. En el cuadro 24 figuran los subsidios directos e indirectos otorgados por dicha institución.

<sup>25/</sup> Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional (31 de julio de 1974), artículo 2.

Cuadro 24

VENEZUELA: CORPORACION DE MERCADEO AGRICOLA, SUBSIDIOS DIRECTOS  
E INDIRECTOS OTORGADOS PARA EL PERIODO 1975-1978

(Millones de bolívares)

	1975	1976	1977	1978
Directos	456.7	549.8	588.3	708.5
Leche	365.3	327.4	510.0	630.2
Pasta popular	-	10.4	16.8	0.8
Alambres de púas	21.8	6.8	12.5	12.7
Ajonjolí	-	22.2	22.9	30.0
Semilla de papa	-	3.4	26.1	10.0
Cal	-	-	-	4.8
Bonos incentivos producción azúcar	-	-	-	20.0
Trigo	69.6	179.6	-	-
Indirectos	444.1	214.8	452.2	771.1
Política de precios mínimos e importaciones directas	335.1	113.6	242.7	446.6
Diferencial por importaciones delegadas	109.0	101.2	209.5	324.5
Total	900.8	764.6	1 040.5	1 479.6

Fuente: Banco Central de Venezuela en base a informes y estados de  
pérdidas y ganancias de la Corporación de Mercadeo Agrícola..

/c. LOS

## C. LOS INGRESOS PUBLICOS

### 1. Examen de los ingresos públicos por nivel de gobiernos

La fuerte concentración de los instrumentos presupuestarios en el Gobierno Central a la que ya se hizo referencia anteriormente, es más fuerte aún en los ingresos que en los gastos.<sup>26/</sup> En efecto, como puede constatarse en el cuadro 25, más del 85% de los ingresos totales corresponden al Gobierno Central; la centralización es aún mayor para los ingresos ordinarios en su conjunto y en cuanto a los ingresos tributarios, la participación de los otros niveles es casi insignificante, siendo la mayor la de los municipios que perciben el 4.1% del total. Aparte de este último sólo tienen alguna relevancia los ingresos propios de las entidades administrativas y sus ingresos extraordinarios constituidos por efectos a pagar.

El predominio del Gobierno Central en materia tributaria es --en buena medida-- reflejo de las disposiciones constitucionales ya que el Poder Nacional tiene a su cargo la recaudación de los impuestos a la renta, a las sucesiones y donaciones, al comercio exterior y los impuestos específicos al consumo.<sup>27/</sup> Por su parte, las municipalidades perciben fundamentalmente

1/ En opinión de varios expertos los ingresos municipales están subestimados en las cuentas del Banco Central de Venezuela. Sin embargo, cabe suponer que esta circunstancia no cambiaría fundamentalmente las conclusiones del texto.

2/ La constitución en forma explícita indica en el artículo 136, inciso 8, que la organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital, y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal, y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y a los municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creará la ley.

Por su parte, para las municipalidades se han previsto esencialmente "las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos (artículo 31, inciso 3). Finalmente para los estados existen una serie de limitaciones.

Artículo 180. de la Constitución de la República de Venezuela: "1o. Crear aduanas, ni impuesto de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentistas de la competencia nacional o municipal; 2o. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio; 3o. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente producidos en él; 4o. Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

Cuadro 25

VENEZUELA: DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL, 1978

	Niveles de gobierno				Entidades administrativas
	General	Central	Regional	Municipal	
Total ingresos	100.0	86.3	-	3.1	10.5
Ordinarios	100.0	87.7	-	3.6	8.6
Tributarios	100.0	95.8	-	4.2	-
Directos	100.0	100.0	-	-	-
Indirectos	100.0	78.0	0.3	21.7	-
No tributarios	100.0	96.4	0.1	3.5	-
Dominio territorial	100.0	100.0	-	-	-
Extraordinarios	100.0	81.4	-	1.1	17.5
Endeudamiento	100.0	98.0	-	1.4	0.6
Cuentas y efectos a pagar	100.0	-	-	-	100.0

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco Central de Venezuela - Informe 1978.

los impuestos de patentes, a los vehículos, de espectáculos públicos y sobre inmuebles urbanos; en cambio prácticamente no hay imposición por parte de los estados. Con todo conviene puntualizar que la participación reducida de los tributos municipales es también consecuencia de no haber aprovechado sustancialmente las facultades que les pertenecen, tópico que se examinará posteriormente.

## 2. La estructura y evolución de los ingresos del Gobierno Central

Como se ha visto, es reducida la participación de los niveles inferiores de gobierno y de las entidades administrativas en los ingresos del Gobierno General; por dicha razón se concentrará el análisis en los recursos que afluyen al Gobierno General.

En primer lugar se examinará con mayor detalle la estructura de los ingresos del Gobierno Central. En base a los datos contenidos en el cuadro 26, si se descuentan los ingresos extraordinarios (empréstitos públicos) que representan aproximadamente el 20% de los ingresos totales, los ingresos ordinarios están formados en un 70% por tributos.

Entre los ingresos no tributarios del Gobierno Central, la mayor parte está constituida por la renta de los hidrocarburos que forman una proporción predominante de los ingresos de dominio territorial, las tasas (fundamentalmente servicios de aduana y en menor medida los de peaje) y las transferencias de utilidades del Banco Central de Venezuela que constituyen el rubro más importante de los ingresos del dominio comercial, todo ello según cifras correspondientes a 1978. (Véase el cuadro 27.)

Considerando ahora la evolución de los ingresos ordinarios destacan las variaciones en la participación de los ingresos provenientes del exterior, a que ya se ha hecho referencia anteriormente. Durante la década, en 1978 se volvió prácticamente al punto de partida, en lo que respecta a la proporción de los ingresos provenientes del exterior (63.3% en 1970, 64.5% en 1978), después de haber alcanzado el 87% en 1974; por su parte, los impuestos disminuyeron su participación de un 30.1% al 26.2%. (Véase el cuadro 27.)

Por otro lado, cabe señalar que los impuestos del sector interno representan ahora una proporción menor de los ingresos ordinarios que en 1970, lo que apunta en la dirección de una insuficiencia de la carga tributaria, ya que

Cuadro 26

## EVOLUCION DE LOS INGRESOS PUBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	1976	1977	1978	1980 <sup>b/</sup>
Total <sup>a/</sup>	43 143.0	51 178.8	50 662.6	57 076.8
1. Ingresos ordinarios <sup>c/</sup>	38 109.8	40 474.0	40 122.4 <sup>d/</sup>	53 603.1
Ingresos tributarios	27 991.4	29 562.7	28 186.0	42 466.2
Impuestos	27 991.4	29 562.7	28 186.0	42 466.2
Sobre la renta	25 313.4	26 024.8	23 477.6	36 168.8
Petróleo	20 683.5	20 634.7	16 896.8	27 700.0
Impuesto tecnología	571.7	687.2	705.8	711.0
Hierro	284.6	191.6	57.2	3.4
Otras actividades	3 773.6	4 511.3	5 817.8	7 754.4
Sobre sucesiones y donaciones	92.2	67.7	414.5	69.8
Renta aduanera	1 373.5	1 973.3	2 438.3	3 323.5
Derechos de importación	1 357.5	1 957.1	2 414.1	3 300.2
Derechos de importación por bultos postales	14.8	15.0	21.5	21.0
Derechos adicionales por bultos postales	1.2	1.2	2.7	2.3
Sobre la producción y el consumo	1 212.3	1 496.9	1 855.6	2 904.1
Licores	548.0	624.5	650.5	767.8
Cigarrillos	359.7	329.6	387.5	1 182.6
Fósforos	7.6	8.2	7.7	9.5
Gasolina para vehículos	238.5	317.8	372.9	499.7
Derivados del petróleo	9.6	17.6	24.4	24.0
Derechos de registro	48.9	199.2	407.4	414.8
Impuesto de telecomunicaciones	-	-	5.2	5.7
Ingresos no tributarios	10 118.4	10 911.3	11 936.4	11 136.5
Dominio territorial	6 767.4	8 112.9	7 588.2	6 786.9
Renta de hidrocarburos	6 756.8	8 098.8	7 570.5	6 773.8
Impuesto superficial	-	-	41.8	15.2
Explotación de petróleo	6 479.4	7 693.9	7 203.1	6 458.0
Explotación de gas	276.9	404.3	325.1	300.0
Transporte	0.5	0.6	0.5	0.6
Minas	5.7	8.5	9.6	7.6
Tierras baldías	4.9	5.6	8.1	5.5

/ (continúa)

---

**Dominio comercial e industrial**

Utilidades o excedentes de organismos descentralizados

Remanente de utilidades del BCV

Gestión financiera empresa del hierro

Beneficio en operaciones cambiarias

Dividendo de acciones suscritas por el Estado

Intereses sobre préstamos concedidos por el Estado

Arrendamiento de bienes nacionales

Venta de publicaciones oficiales

Acuñaación de monedas

**Tasas**

Servicio de aduana

Servicio de aduanas

Habilitaciones de aduanas

Derechos de almacenaje

Corretaje de bultos postales

Servicio de capitania de puerto

Derechos de pilotaje

Servicio de remolcadores

Habilitaciones de capitania de puertos

Faros y boyas

Otros servicios por capitania de puertos

Servicios portuarios

Caleta y estiba

Atraque, fondeo y muelles

Otros servicios portuarios

/(continúa)

Cuadro 26 (Continuación)

	1976	1977	1978	1980 <sup>b/</sup>
1	204.8	693.9	768.2	1 311.0
	725.4	644.3	741.3	1 277.6
	706.2	644.3	741.3	1 277.6
	19.2	-	-	-
	447.0	-	-	-
	0.7	1.3	3.8	2.2
	18.3	35.5	10.5	16.7
	8.5	11.5	8.8	11.5
	2.4	1.3	3.8	3.0
	2.5	-	-	-
1	553.1	1 501.7	1 604.6	1 793.9
	828.9	936.1	1 161.5	1 367.5
	776.5	917.9	1 143.4	1 352.7
	9.1	5.2	4.5	8.4
	43.0	12.8	13.2	6.0
	0.3	0.2	0.4	0.4
	16.7	19.0	23.5	33.8
	10.0	14.8	14.4	26.4
	2.4	3.3	6.7	6.1
	-	0.4	0.1	0.7
	0.3	0.3	0.3	0.3
os	0.1	0.2	2.0	0.3
	140.8	23.3	-	-
	115.4	20.7	-	-
	4.0	1.1	-	-
	21.4	1.5	-	-

---

Servicios de comunicaciones  
Servicio de telecomunicaciones  
Derechos de correo  
Intercambio de bultos postales  
Utilización de obras nacionales  
Servicio de peaje  
Autopista Caracas-La Guaira  
Autopista Caracas-Valencia  
Autopista Valencia-Pto. Cabello  
Autopista Barcelona-Crucero  
de Maturín  
Puente sobre el Lago de Maracaibo  
Puente sobre el Río Orinoco  
Servicio de riego y drenaje  
Comercialización de licores  
Servicio al transporte  
Derechos de tránsito terrestre  
Derechos de aviación y navegación  
Timbre fiscal  
Servicios sociales y administrativos  
Sanciones fiscales  
Multas por varios ramos  
Multas del impuesto sobre la renta  
Multas de aduana  
Multas de tránsito terrestre  
Multas de licores  
Multas de hidrocarburos  
Multas varias  
Costas procesales

/(continúa)

Cuadro 26 (Continuación)

1976	1977	1978	1980 <sup>b/</sup>
83.8	94.8	57.2	-
33.2	39.6	30.8	-
49.4	50.1	26.3	-
1.2	5.1	0.1	-
111.4	115.7	116.4	116.9
108.6	114.3	115.7	116.9
20.9	20.5	21.6	21.9
50.5	53.9	51.5	52.0
11.9	13.2	14.1	14.3
4.1	4.2	6.1	6.1
16.4	17.5	17.0	17.2
4.8	5.0	5.4	5.4
2.8	1.4	0.7	-
41.5	37.3	11.8	9.8
75.4	76.9	71.7	97.2
72.0	73.9	68.5	93.4
3.4	3.0	3.2	3.8
246.7	189.1	143.2	149.3
7.9	9.5	19.3	19.4
87.6	86.7	89.2	96.8
87.4	86.2	87.2	96.8
24.9	24.0	16.8	19.9
12.8	19.4	29.2	29.9
34.7	20.7	9.1	31.3
1.6	2.1	3.0	2.8
3.1	0.9	1.0	-
10.3	19.1	28.1	12.9
0.2	0.5	2.0	-

Cuadro 26 (Conclusion)

	1976	1977	1978	1980 b/
Diversos	505.5	516.1	1 886.2	1 148.3
Intereses por demora	11.1	14.5	17.1	15.9
Reparos contraloría general de la República	5.0	3.4	0.7	6.0
Peintegros	409.6	428.8	934.3	1 000.0
Ingresos varios	79.8	69.4	934.1 e/	126.4
12. Ingresos extraordinarios	5 033.2	10 704.8	10 540.2	3 473.7
Empréstitos	5 010.3	10 644.8	10 484.9	3 473.7
Externos	4 371.5	8 519.2	10 037.7	3 473.7
Internos	638.8	2 125.6	447.2	-
Operaciones diversas	22.9	60.0	55.3	-
Venta de bienes nacionales	0.3	29.9	0.4	-
Redención de valores negociables	0.5	0.5	0.2	-
Amortización de préstamos concedidos por el Estado	21.6	29.6	20.7	-
Herencias vacantes	-	-	34.0	-
Existencias del Tesoro no comprometidas estimadas al 31 diciembre de 1978	-	-	-	-

Fuente: Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 1980.

a/ Adaptado a la Contraloría General de la República, Clasificador de ingresos públicos nacionales.

b/ Ley de Presupuesto.

c/ No incluye bonos de exportación.

d/ Incluye ajustes en el mes de diciembre por 25 millones de bolívares.

e/ Incluye 635.7 millones de bolívares provenientes del fondo de garantía.

Cuadro 27

VENEZUELA: INGRESOS ORDINARIOS POR SECTORES DE ORIGEN<sup>a/</sup>

Total ingresos ordinarios	Sector externo							Impuesto sobre la renta (hierro)	Gestión financiera (empresas hierro)	Sector interno			
	Total sector externo	Ingresos petroleros			Operaciones cam- biarias	Fondo de garantía	Total sector interno			Impuestos	Tasas	Otros ingresos	
		Total ingresos petro- leros	Renta de hidro- carburos	Impuesto sobre la renta									
Millones de bolívares													
1970	9 496.3	6 039.1	5 797.2	2 860.4	2 843.4	93.4		241.9		3 457.2	2 855.7	333.0	268.5
1971	11 633.9	8 024.7	7 755.9	2 869.4	4 769.6	116.9		268.8		3 609.2	2 992.0	376.0	241.2
1972	12 191.0	8 135.7	7 963.2	2 790.7	5 090.3	82.2		172.5		4 055.3	3 392.0	393.7	269.6
1973	16 083.5	11 445.8	11 270.1	3 378.1	7 802.4	89.6		175.7		4 637.7	3 829.8	451.2	356.7
1974	42 648.9	37 167.8	36 808.9	9 625.0	26 819.9	364.0		358.9		5 481.1	4 170.9	807.9	502.3
1975	40 885.3	33 000.7	32 479.5	8 794.1	22 854.3	831.1		61.2	460.0	7 884.6	5 535.8	1 277.6	1 071.2
1976	38 109.8	28 762.8	28 459.0	6 756.8	21 255.2	447.0		284.6	19.2	9 347.0	6 451.6	1 553.1	1 342.3
1977	40 474.0	29 612.3	29 420.7	8 098.8	21 321.9			191.6		10 861.7	8 049.2	1 501.7	1 310.8
1978	40 122.4	25 866.0	25 808.8	7 570.5	17 602.6		635.7	57.2		14 256.4	10 523.2	1 604.6	2 125.6
Porcentaje													
1970	100.0	63.6	61.1	30.2	29.9	1.0		2.5		36.4	30.1	3.5	2.8
1971	100.0	69.0	66.7	24.7	41.0	1.0		2.3		31.0	25.7	3.2	2.1
1972	100.0	66.7	65.3	22.9	41.7	0.7		1.4		33.3	27.8	3.2	2.3
1973	100.0	71.2	70.1	21.0	48.5	0.6		1.1		28.8	23.8	2.8	2.2
1974	100.0	87.1	86.2	22.5	62.8	0.9		0.9		12.9	9.8	1.9	1.2
1975	100.0	80.7	79.5	21.5	55.9	2.1		0.1	1.1	19.3	13.5	3.2	2.6
1976	100.0	75.5	74.7	17.7	65.8	1.2		0.5	0.1	24.5	16.9	4.1	3.5
1977	100.0	73.2	72.7	20.0	52.7			0.5		26.8	19.9	3.7	3.2
1978	100.0	64.5	64.3	18.8	43.9		1.6	0.2		35.5	26.2	4.0	5.3

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 1980.

a/ Adaptado a la Contraloría General de la República, Clasificador de Ingresos Públicos Nacionales, en vigencia a partir del 1 de enero de 1978.

esta clase de impuestos financian menos del 30% del gasto fiscal en 1978.

Observando más específicamente la evolución de los ingresos ordinarios y de los provenientes del petróleo se notan fuertes variaciones en los primeros aunque más reducidos que las de estos últimos. Dicho de otro modo, los cambios en los ingresos petroleros se han manifestado en variaciones en igual sentido, pero de menor magnitud en los ingresos ordinarios totales. (Véase el cuadro 28.)

El auge petrolero influyó decisivamente en la magnitud de los ingresos provenientes de esa fuente, lo que como se ha visto determinó a su vez la cuantía de los recursos ordinarios del Gobierno Central como se ha podido observar con base en un examen de sus variaciones anuales. Más importante aún es el hecho de que a partir del ascenso de los precios en los hidrocarburos, una proporción creciente de los egresos totales del Gobierno Central se podía financiar con las entradas derivadas del petróleo. Esta elevación tuvo su punto máximo en 1974 en que los ingresos petroleros representaron el 91% de los gastos totales del gobierno Central. Posteriormente como consecuencia del estancamiento de la producción petrolera a raíz de la política conservacionista, la proporción indicada volvió a descender alcanzando en 1978 niveles parecidos a los de las dos décadas anteriores. (Véase el cuadro 29.)

Hay que tener en cuenta que aunque la proporción es la misma, el monto real del gasto público ha crecido considerablemente, aspecto tratado anteriormente en este trabajo.

### 3. Los ingresos tributarios del Gobierno Central. La carga tributaria

La estructura tributaria muestra características únicas para un país que haya alcanzado el desarrollo de Venezuela. Por un lado, se nota la proporción reducida que representan los impuestos indirectos, (véase el cuadro 30), pero, por otra parte, no se puede extraer de lo anterior la conclusión de que Venezuela cuenta con un sistema elaborado y productivo de impuestos directos, ya que cerca de las tres cuartas partes de las recaudaciones del impuesto a la renta --equivalente a las dos terceras partes de las recaudaciones tributarias totales-- corresponden a los ingresos provenientes de hidrocarburos.

Cuadro 28

VENEZUELA: INGRESOS ORDINARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de bolívares)

	Total ingresos petroleros	Variación (Porcen- taje)	Total ingresos ordinarios	Variación (Porcen- taje)
1950-1959	1 798	-	3 251	-
1960-1969	4 378	143.5 <sup>a/</sup>	7 139	119.6 <sup>a/</sup>
1969	5 443	-	8 601	-
1970	5 708	4.9	9 498	10.4
1971	7 643	33.9	11 637	22.5
1972	7 884	3.2	12 192	4.8
1973	11 182	41.8	16 054	31.7
1974	36 508	226.5	42 557	165.1
1975	31 771	-13.0	40 880	-4.0
1976	28 072	-11.6	38 107	-6.8
1977	29 421	5.1	40 474	6.2
1978	25 830	-12.2	40 106	-0.9

Fuente: Informe del Banco Central de Venezuela y la Economía venezolana en los últimos 35 años.

a/ Variación 1950-1959 a 1960-1969.

Cuadro 29

VENEZUELA: RELACION ENTRE LOS EGRESOS TOTALES DE GOBIERNO CENTRAL  
Y LOS INGRESOS PROVENIENTES DEL PETROLEO

(Miles de millones de bolívares)

	Total egresos	Ingresos petroleros	Relación (Porcentajes)
1950-1959	3.4	1.8	52.9
1960-1969	8.1	4.4	54.3
1970	10.3	5.7	55.3
1971	12.8	7.6	59.4
1972	13.5	7.9	58.5
1973	14.9	11.2	75.2
1974	40.1	36.5	91.0
1975	40.0	31.8	79.5
1976	39.5	28.1	71.1
1977	52.0	29.4	56.5
1978	49.9	25.8	51.7

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco Central de Venezuela -  
Informe 1978 y Los últimos 35 años en la economía venezolana.

De esta manera, excluyendo dichos ingresos petroleros se cuenta con un sistema poco evolucionado, con respecto al cual se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

1) Considerando la carga tributaria global para los sectores restantes es decir, excluyendo tanto los impuestos provenientes del petróleo como el producto de dicho sector, se elevaría al 9%. De considerar los tributos excluyendo los provenientes del petróleo con respecto al producto bruto total, la presión tributaria sería del 7%; especialmente esta última forma de relación muestra un ascenso a partir de 1974. (Véase el cuadro 31.)

2) El impuesto a la renta es el de mayor recaudación, pero aún así sólo equivale al 3% aproximadamente del producto bruto.

3) El único impuesto directo que existe, además del impuesto a la renta dentro de los ingresos del Gobierno Central, es el impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, cuya recaudación es muy reducida.

4) Dentro de los impuestos indirectos el de mayor importancia es el impuesto de aduanas, que proporciona un ingreso que sólo representa el 1.5% del producto territorial bruto, 9% de los ingresos tributarios totales y 5.7% del valor de las importaciones (cifras correspondientes a 1978), y a pesar de las altas tasas nominales que gravan a muchas clases de bienes.

5) Finalmente, existen dos clásicos tributos sobre el consumo: el impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas y sobre cigarrillos, y manufacturas del tabaco; cabe mencionar todavía los derechos de registro y además los impuestos a la gasolina y a los fósforos.

6) Por su parte las municipalidades gravan la propiedad urbana, cuya recaudación es muy reducida, y además, perciben impuestos de patentes (en función de ingresos y ventas brutas) e impuestos a los espectáculos públicos

#### 4. La carga tributaria en comparación con la de otros países

En el cuadro 32 se ha comparada la carga tributaria de Venezuela con la de una serie de países en proceso de desarrollo. Se observa lo siguiente:

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978 <sup>a/</sup>		1979 <sup>b/</sup>	
	Millones de bolí- vares	(%)																		
Ingresos tributarios	5 941.0	100.0	8 030.4	100.0	8 654.8	100.0	11 807.9	100.0	31 349.7	100.0	28 451.3	100.0	27 991.4	100.0	29 562.7	100.0	28 286.1	100.0	28 656.2	100.0
Impuestos sobre la renta	4 544.2	76.5	6 549.6	81.6	7 046.7	81.4	10 136.0	85.8	29 407.5	93.8	26 064.8	91.6	25 313.4	90.4	26 024.8	88.0	23 448.5	82.9	22 804.1	79.6
Petróleo	2 843.4	47.9	4 769.6	59.4	5 090.3	58.8	7 802.4	66.1	26 819.9	85.6	22 854.3	80.3	20 683.5	73.9	20 634.7	69.8	16 849.5	59.6	15 179.0	53.0
Impuesto tecnología	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	571.7	2.0	687.2	2.3	706.5	2.5	631.0	2.2
Hierro	241.9	4.1	268.8	3.4	172.5	2.0	175.7	1.5	358.9	1.1	61.2	0.2	234.6	1.0	191.6	0.6	57.2	0.2	95.3	0.3
Otras actividades	1 458.9	24.5	1 511.2	18.8	1 783.9	20.6	2 157.9	18.2	2 228.7	7.1	3 149.3	11.1	3 773.6	13.5	4 511.3	15.3	5 835.3	20.6	6 898.8	24.1
Sobre sucesiones y donaciones	40.9	0.7	64.8	0.8	38.5	0.4	48.1	0.4	45.6	0.1	74.0	0.3	92.2	3.3	67.7	0.2	419.8	1.5	111.4	0.4
Renta aduanera	607.0	10.2	633.5	7.9	687.4	7.9	691.1	5.9	839.4	2.7	1 109.9	3.9	1 373.5	5.0	1 973.3	6.7	2 618.3	9.3	3 469.2	12.1
Derechos de importación	411.5	6.9	415.5	5.2	457.6	5.3	461.7	3.9	736.4	2.4	1 086.8	3.8	1 357.5	4.9	1 957.1	6.6	2 596.6 <sup>c/</sup>	9.2	3 448.5	12.0
Derechos de importación y derechos adicionales por bultos postales	10.4	0.2	12.8	0.2	10.5	0.1	6.5	0.1	10.2	-	13.1	0.1	16.0	0.1	16.2	0.1	21.7	0.1	20.7	0.1
Derechos consulares	185.1	3.1	205.2	2.5	219.3	2.5	222.9	1.9	92.8	0.3	10.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sobre la producción y el consumo	748.9	12.6	782.5	9.7	882.2	10.2	932.7	7.9	1 057.2	3.4	1 202.6	4.2	1 212.3	4.3	1 496.9	5.1	1 799.5	6.3	2 271.5	7.9
Licores	335.9	5.6	315.5	3.9	346.9	4.0	375.2	3.2	428.1	1.4	495.2	1.8	548.0	1.9	624.5	2.1	634.5	2.2	864.7	3.0
Cigarrillos	241.8	4.1	260.2	3.2	288.4	3.3	310.8	2.6	335.2	1.1	325.6	1.1	359.7	1.3	329.6	1.1	385.6	1.4	548.9	1.9
Fósforos	4.5	0.1	4.5	0.1	5.8	0.1	5.1	0.1	5.6	-	6.3	-	7.6	-	8.2	-	7.7	-	9.0	-
Gasolina para vehículos	100.5	1.7	134.8	1.7	153.7	1.8	177.6	1.5	191.3	0.6	256.1	0.9	238.5	0.8	317.8	1.1	375.7	1.3	435.0	1.5
Derivados del petróleo	13.8	0.2	14.5	0.2	19.4	0.2	16.5	0.1	19.6	0.1	22.2	0.1	9.6	-	17.6	0.1	21.6	0.1	25.4	0.1
Derechos de registro	40.6	0.7	51.7	0.6	67.4	0.8	47.4	0.4	77.4	0.2	96.9	0.3	48.9	0.2	199.2	0.7	369.2	1.3	304.2	1.3
Impuestos de telecomunicaciones	11.8	0.2	1.3	-	0.6	-	0.1	-	-	-	0.3	-	-	-	-	-	5.2	-	24.3	0.1

Fuente: CEPAL con base en cifras de la Presidencia de la República, Oficina Central del Presupuesto. Resumen de la Ley de Presupuesto 1979.

a/ Cifras preliminares hasta noviembre y estimadas al mes de diciembre.

b/ Ley de presupuesto

c/ Incluye 167 millones de bolí vares provenientes de depósitos de garantía.

Cuadro 31

VENEXUELA: CARGA TRIBUTARIA TOTAL, PERIODO 1974-1978 Y DE LOS IMPUESTOS DEL CONSUMO CENTRAL<sup>a/</sup>

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	<u>Millones de bolívares</u>								
Producto territorial bruto total	51 991	57 094	60 618	72 482	111 331	116 351	131 496	153 569	170 323
Producto territorial bruto (excepción petróleo)	40 898	44 055	49 430	54 544	66 695	81 879	96 063	115 050	133 722
Ingresos tributarios del Gobierno General					5 435	7 084	8 036	9 354	11 977
Ingresos tributarios del Gobierno Central	3 301	3 525	3 797	4 284	4 894	6 428	7 185	8 241	10 730
	<u>Porcentaje</u>								
Relación									70
3/1	6.3	6.2	6.3	5.9	4.9	6.1	6.1	5.4	7.0
4/1					4.4	5.5	5.4	5.4	6.3
Relación									
3/2	8.1	8.0	7.7	7.9	8.1	8.7	8.4	8.1	9.0
4/2					7.3	7.9	7.5	7.2	8.0

Fuente: Banco Central de Venezuela. Informe 1978.

<sup>a/</sup> Sin incluir impuestos provenientes de la explotación petrolera.

1) Aún incluyendo los impuestos originados en el sector petrolero, la relación determinada para Venezuela es superada por varios países (el Brasil, Chile y Turquía, por ejemplo);

2) Excluyendo la carga impositiva del petróleo, el porcentaje de 9%, sería superado por todos los países incluidos en el cuadro 30 y sería muy inferior al promedio de 63 países en proceso de desarrollo. Complementando los datos del cuadro con cifras de la CEPAL, la carga tributaria de Venezuela sería inferior a todos los países considerados;<sup>28/</sup>

3) Llama particularmente la atención la carga reducida correspondiente a los impuestos indirectos. Para el promedio de los 63 países la relación es de cerca de 10% en cambio para Venezuela es de 2.5%; y,

4) Es aún más notoria la diferencia entre Venezuela y los demás países si se consideran sólo los impuestos indirectos internos, ya que con respecto al producto, la relación sería de 1 para Venezuela frente a 5.55 para los demás países, y,

5) Restando los ingresos provenientes del petróleo también para el impuesto a la renta, la proporción respecto al producto de Venezuela es inferior al promedio de los 63 países y es superada por Chile (5.33) y Colombia (4.32), por ejemplo.<sup>29/</sup>

<sup>28/</sup> Se trata de la Argentina, Bélgica, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, República Dominicana y el Uruguay.

<sup>29/</sup> Hay que tener en cuenta que las relaciones no corresponden al mismo período.

Cuadro 32

VENEZUELA: RELACION DE LOS IMPUESTOS CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO PARA PAISES SELECCIONADOS, 1972-1976, Y VENEZUELA, 1978

	Vene- zuela	Algeria	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Rep. Domi- nicana	Ecu- dor	Hon- duras	Kenya	Corea	México	Marrue- cos	Perú	Turquía	Pro medio
Tributarios	15.8	39.83	18.10	18.36	11.61	13.58	15.04	12.02	11.52	19.23	13.57	8.63	18.62	14.04	16.19	15.80
Directos	13.3	26.37	3.85	6.24	4.47	3.21	3.39	3.14	3.26	7.71	4.42	4.70	5.62	4.72	7.20	5.15
Impuesto sobre la renta	13.1	26.37	3.55	5.33	4.32	3.17	3.35	3.06	3.13	7.65	3.87	4.55	5.14	4.05	7.01 <sup>a/</sup>	4.77
Petróleos	9.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hierro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros	3.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sucesiones	0.2	- <sup>b/</sup>	0.30 <sup>b/</sup>	0.50 <sup>b/</sup>	0.01 <sup>b/</sup>	0.05 <sup>b/</sup>	0.03 <sup>b/</sup>	0.07 <sup>b/</sup>	0.13 <sup>b/</sup>	0.05 <sup>b/</sup>	0.55 <sup>b/</sup>	- <sup>b/</sup>	0.48 <sup>b/</sup>	0.68 <sup>b/</sup>	0.08 <sup>b/</sup>	0.25 <sup>b/</sup>
Indirectos	2.5	13.47	13.39	11.44	4.91	10.28	10.84	8.59	8.25	11.30	8.71	3.70	12.32	8.64	8.99	9.81
Aduanas	1.5	2.90	1.07	2.01	2.45	4.26	8.05	6.00	3.98	4.36	1.89	0.71	6.95	2.98	3.59	5.55
Licores	0.4	10.57 <sup>c/</sup>	12.32 <sup>c/</sup>	9.43 <sup>c/</sup>	2.45 <sup>c/</sup>	6.03 <sup>c/</sup>	2.79 <sup>c/</sup>	2.59 <sup>c/</sup>	4.27 <sup>c/</sup>	6.94 <sup>c/</sup>	6.81 <sup>c/</sup>	2.98 <sup>c/</sup>	5.37 <sup>c/</sup>	5.67 <sup>c/</sup>	5.40 <sup>c/</sup>	4.26 <sup>c/</sup>
Cigarrillos	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No tributarios	6.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Venezuela International Monetary Fund, \*Staff Paper March, 1979\* Artículo: International comparisons of taxation for selected, 1972-1976, pág. 123.

Nota: Los países incluidos son además de los aquí examinados, los siguientes: Afganistán, Bangladesh, Benin, Bolivia, Burma, Burundi, Camerún, Imperio Centrafricano, República de China, Congo, Egipto, El Salvador, Etiopía, Gambia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, India, Indonesia, Irak, Costa de Marfil, Jamaica, Jordán, Liberia, Malawi, Malasia, Mali, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Paraguay, Filipinas, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán Swaplana, República Árabe, Siria, Tanzania, Tailandia, Togo, Túnez, Volta Superior, República Árabe Yemen, Zaire, Zambia.

a/ Impuestos sobre el comercio exterior.

b/ Impuesto sobre la propiedad en relación con el producto interno bruto.

c/ Impuesto sobre ventas y producción en relación con el producto interno bruto

#### D. LA SITUACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Se sostiene frecuentemente que el Estado debe tener a su cargo los sectores claves para el desarrollo de su economía. Posiblemente en pocos países de economía mixta tiene tanta validez este principio como en Venezuela. Así, actualmente la explotación, comercialización y exportación del petróleo, --principal fuente de divisas-- está a cargo de empresas estatales (Corporación Venezolana de Petróleo, Petróleos de Venezuela, S. A., Lagoren, Minería, etc.), la explotación de los recursos de acero y de aluminio está en manos de empresas públicas (SIDOR), o mixtas (Venalum-Alcasa) y el fomento regional es apoyado por empresas financieras del sector público (Corporación de los Andes, Corporación de Desarrollo de la Región Noroccidental; el sector público posee, además, otras empresas industriales (Instituto Venezolano de Petroquímica, Nitrógeno de Venezuela, Edelca, Astilleros de Zulia, etc.) mineras (Minas de Carbón de Lobatera, Empresa Carbones de Zulia) y de servicios (CANTV), para dar sólo algunos ejemplos. Sin embargo, no todas las empresas públicas encuentran su justificativo en el principio enunciado u otras de igual aceptación, ya que algunas empresas estatales se dedican a actividades en que la producción directa por el Estado parece prima facie de menor razonabilidad.

La diversidad de las empresas públicas en lo que se relaciona con la actividad que desarrollan encuentra un paralelismo en su gran número<sup>1/</sup> Así conforme con un estudio efectuado por CORDIPLAN existe un número de empresas públicas y mixtas por sectores que indicaremos a continuación:

	<u>Empresas públicas</u>	<u>Mixtas</u>
Industrial	18	38
Agropecuario	6	18
Financiero	13	15
Servicios	21	11
Social	2	2
Educación, ciencia y cultura	1	-
Petróleo	17	12

<sup>1/</sup> En el anexo 1 se han indicado todas las instituciones del Estado que gozan de una cierta autonomía.

A ello cabe agregar que en varios casos los institutos autónomos desempeñan funciones que en muchos sentidos corresponderían a una empresa (por ejemplo, Fondo de Crédito Agropecuario, Fondo de Crédito Industrial).

En 1978, las empresas públicas realizaron el 33% de las inversiones brutas fijas totales (equivalente a aproximadamente 23,1 millones de bolívares)<sup>2/</sup>

Considerando la inversión pública con respecto a la total por sectores y para el período 1972-1976, se observa la importancia creciente de la misma y su papel dominante en algunas actividades (electricidad y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones y establecimientos financieros y seguros), pero también es significativa su participación en la industria. (Véase el cuadro 33.)

Considerando las empresas públicas y mixtas de acuerdo con una estimación efectuada en 1977, el monto del capital accionario que tiene asignado el Estado, era del orden de 33.8 millones de bolívares, representando dicho aporte el 96.6% del total del capital. En 141 de ellas el estado posee no menos del 50% del capital.<sup>3/</sup>

Para un adecuado manejo financiero del sector público es fundamental examinar si las empresas públicas se autofinancian. En términos generales se debería lograr que las empresas logren ingresos suficientes por lo menos para abonar los egresos corrientes, ya que en caso contrario, la colectividad en su conjunto estaría financiando la adquisición de un bien o servicio de carácter divisible en lugar de hacerlo el usuario.

Considerando las cifras correspondientes al año 1978, la situación de las empresas en lo que respecta a su resultado fue la siguiente

	<u>Superávit o déficit</u> <u>(Miles de millones de bolívares)</u>
Empresas financieras del Estado	3 417
Empresas no financieras del Estado (excluyendo empresas mineras y de petróleo)	-1 809
Industria petrolera nacionalizada	6 221
Industria minera nacionalizada	55
<u>Total</u>	<u>7 884</u>

<sup>2/</sup> Información Banco Central de Venezuela, 1978, pps. 143-144.

<sup>3/</sup> Oswaldo Albano, El V Plan de la Nación y las Empresas del Estado, período 1974-1978, p. 7.

Cuadro 33

VENEZUELA: DISTRIBUCION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO POR ACTIVIDADES ECONOMICAS Y SEGUN LA PROPIEDAD DE LAS MISMAS

(Millones de bolívares a precios de 1968)

	1968			1969			1970			1971			1972		
	Total	Pública	Privada												
Industrias	8 104	1 384	6 720	8 877	1 589	7 288	9 213	1 174	8 039	10 503	1 382	9 121	12 055	3 556	8 499
Agricultura, caza, silvi- cultura y pesca	1 907	-	907	931	-	931	735	-	735	906	-	906	736	-	736
Explotación de minas y canteras	1 248	137	1 111	1 756	181	1 575	1 403	142	1 261	1 224	164	1 060	983	225	758
Petróleo crudo, gas natural y refinación	1 182	137	1 045	1 542	175	1 367	1 228	144	1 084	1 189	161	1 028	891	225	666
Resto	66	-	66	214	6	208	175	2	177	35	3	32	92	-	92
Industria manufacturera	1 561	339	1 222	1 107	116	931	1 507	328	1 179	2 136	744	1 392	2 079	1 223	1 451
Electricidad y agua	298	126	172	1 390	1 093	307	368	268	100	476	363	113	1 261	1 131	130
Comercio, restaurantes y hoteles	400	10	390	431	-	424	596	11	585	593	6	587	627	11	616
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	518	181	337	602	302	300	424	150	274	616	328	288	751	478	273
Establecimientos financieros y seguros	553	540	13	520	520	-	307	267	10	312	428	116	351	209	142
Otras actividades	2 619	51	2 668	2 140	680	2 820	3 873	8	3 863	4 864	205	4 659	4 667	274	4 393
Productores de servicios de las administraciones públicas	1 984	1 984	-	1 708	1 708	-	1 374	1 374	-	1 530	1 530	-	1 795	1 795	-
Agricultura, caza, silvi- cultura y pesca	299	299	-	263	263	-	210	210	-	275	275	-	299	299	-
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1 048	1 048	-	945	945	-	733	733	-	708	708	-	814	814	-
Administración pública y defensa	42	42	-	42	42	-	55	55	-	57	57	-	94	94	-
Servicios sociales, recreativos y otros servicios conexos	595	595	-	458	458	-	376	376	-	490	490	-	588	588	-
Productores de servicios privados no lucrativos que se prestan a los hogares	146	-	146	177	-	177	170	-	170	193	-	193	222	-	222
<b>Total</b>	<b>10 234</b>	<b>3 368</b>	<b>6 866</b>	<b>10 762</b>	<b>3 297</b>	<b>7 465</b>	<b>10 757</b>	<b>2 548</b>	<b>8 209</b>	<b>12 226</b>	<b>2 912</b>	<b>9 314</b>	<b>14 072</b>	<b>5 351</b>	<b>8 721</b>

Cuadro 33 (Conclusión)

	1973			1974			1975			1976		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Industrias	13 262	3 497	9 765	12 921	2 936	19 985	14 784	3 786	10 998	21 118	7 042	14 076
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	712	-	712	843	-	843	1 294	-	1 294	951	-	951
Explotación de minas y canteras	1 047	320	727	1 431	273	1 158	805	298	507	753	711	42
Petróleo crudo, gas natural y refinación	933	319	614	1 412	272	1 140	752	275	477	636	636	-
Resto	114	1	113	19	1	18	53	23	30	117	75	42
Industria manufacturera	2 445	915	1 530	2 075	672	1 403	2 515	1 099	1 416	4 032	2 404	1 628
Electricidad y agua	1 139	942	197	1 082	923	159	1 363	1 180	183	1 955	1 631	324
Comercio, restaurantes y hoteles	728	90	638	836	104	732	813	7	806	881	20	861
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	657	304	353	708	228	480	946	477	469	1 468	763	705
Establecimientos financieros y seguros	552	453	99	535	461	74	451	400	51	1 060	814	246
Otras actividades	5 982	473	5 509	5 411	275	5 135	6 597	325	6 272	10 018	699	9 319
Productores de servicios de las administraciones públicas	1 986	1 986	-	1 971	1 971	-	3 994	3 994	-	2 995	2 995	-
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	335	335	-	313	313	-	495	495	-	560	560	-
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	947	947	-	735	735	-	905	905	-	978	978	-
Administración pública y defensa	91	91	-	139	139	-	224	224	-	169	169	-
Servicios sociales, recreativos y otros servicios conexos	613	613	-	784	784	-	2 370	2 370	-	1 289	1 289	-
Productores de servicios privados no lucrativos que se prestan a los hogares	243	-	243	234	-	234	216	-	216	212	-	212
<b>Total</b>	<b>15 491</b>	<b>5 483</b>	<b>10 008</b>	<b>15 126</b>	<b>4 907</b>	<b>10 219</b>	<b>18 994</b>	<b>7 780</b>	<b>11 214</b>	<b>24 325</b>	<b>10 037</b>	<b>14 288</b>

Fuente: Banco Central de Venezuela.

En términos globales la gestión de las empresas estatales arrojó pues un resultado favorable considerando las utilidades netas después del pago de los impuestos sobre la renta y las regalías en el caso del petróleo.

Son muy importantes, sin embargo los subsidios indirectos que pagan las empresas, ya sea por falta de un ajuste general de los precios (caso de la electricidad, Sidor a favor de empresas industriales) o por tarifas especiales otorgadas a determinadas empresas o sectores (por ejemplo electricidad a favor de CVG, Sidor, Alcasa, Venalum, y las empresas productoras de fertilizantes a favor del sector agropecuario).

En el cuadro 34 se ha indicado el resultado obtenido en los ejercicios 1974-1977 de algunas de las principales empresas públicas venezolanas, destacándose las pérdidas significativas que muestran algunas de dichas empresas. <sup>4/</sup>

Finalmente, en el cuadro 35 se han resumido los principales problemas que afrontan algunas empresas.

<sup>4/</sup> Se han considerado empresas a algunas entidades que desde el punto de vista jurídico estricto serían instituciones autónomas (tal es el caso del INOS).

Cuadro 34

VENEZUELA: UTILIDAD NETA DE EMPRESAS PUBLICAS SELECCIONADAS

(Millones de bolívares)

	1974	1975	1976	1977
1. Sidor	130.4	169.6	79.3	265.5
2. Ensal	1.1	4.2	5.4	6.3
3. Alcasa	49.3	36.4	30.6	3.1
4. Venalum	-	-	-	-
5. Camina	-	-	-	-
6. 1+2+3+4+5 Total 1	180.8	150.2	115.3	(256.1)
7. Edelca	31.3	36.8	58.1	83.4
8. Cavn	22.5	39.5	36.8	60.2
9. Cantv	84.4	87.2	254.6	305.1
10. Lav	(2.9)	(6.0)	(3.5)	9.8
11. Iaafe	(8.4)	(7.4)	(14.6)	(17.5)
12. Cadafe	9.9	36.3	(37.3)	17.5
13. Inos		(466.3)	(373.3)	(504.5)
14. 7+8+9+10+11+12+13 Total 2	136.9	(352.5)	(129.2)	(46.0)
15. Total 1 + Total 2 Transporte	317.6	(202.3)	(13.9)	(302.1)

Fuente: Por Osvaldo Albano documento a discusión El V Plan de la Nación y las Empresas del Estado, Venezuela, Agosto 1978.

Cuadro 35

## PROBLEMAS DE ALGUNAS EMPRESAS PUBLICAS

Empresa	Producción	Razones de limitaciones a uso capacidad	Precios y tarifas	Aspectos económicos	Aspectos financieros
CADAFL	5914 GWH	Obsolescencia equipos retardo adquisición respuestos déficit generación sistema occidental, retardo materiales importación en aduana Falta rotación personal calificado	Ajuste 77 excluye aumento al sector residencial	En estudio aplicación nuevas tarifas	Retardo entrega fondos déficit en tesorería
CANTV	Sólo alcanza 33% de la demanda calculada	Problemas de organización y de personal -pérdida equipo gerencial- estancamiento en adiestramiento; disminución remuneración real	Congelamiento desde 1967	Incrementos gastos tienen a superar ingresos poco aprovechamiento servicios rentables	Falta de liquidez
INAVI	A1979 en construcción 43.3 mil viviendas	Inexistencia sistema de reclutamiento, ni ascenso basado en clasificación ausencia política adiestramiento	Incremento precio venta 30% desde 1978	Déficit estructural falta ingreso de fondos del sistema de ahorro y préstamos; aportes del ejecutivo	

/(continúa)

Cuadro 35 (Continuación)

Empresa	Producción	Razones de limitaciones a uso capacidad	Precios y tarifas	Aspectos económicos	Aspectos financieros
INOS		Deficiente formación de Recursos Humanos		Recaudación no cubre gastos de funcionamiento	
EDELCA	11463 GWH = 50% energía total generada en el país	Deficiencia de rotación	De acuerdo con consumos entre empresa y suscriptores	Constante incremento de utilidades	
IAAFE			Tarifa de pasajeros establecida en el decenio de los años cincuenta	Ingresos tendencia a disminución, costos en aumento	Recursos para obras han sido utilizados para financiar gastos de operación
VENALUM	51.5% de producción nacional -62%, para exportación		Precio de referencia precio de aluminio del Canadá	1979 pérdida 17 millones de bolívares 44% capacidad para el futuro resultado positivo	

/ (continúa)

Cuadro 35 (Conclusión)

Empresa	Producción	Razones de limitaciones a uso capacidad	Precios y tarifas	Aspectos económicos	Aspectos financieros
SIDOR	Mayor participación de los productores nacionales en el mercado. Tendencia a mayor sustitución	Baja productividad por fallas técnicas en los equipos, demoras en mantenimiento, alta rotación en personal. Alta proporción personal nuevo	Precios venta que permitieron beneficios relativamente pequeños. Aumentos generales espaciados. Aumento de precios insuficientes para cubrir costos acería.	Fuerte incremento costos insumos; altos costos financieros llevó a pérdidas operativas	Exceso inventario cuentas a cobrar, no obtención préstamo largo plazo

Fuente: Elaborado con base en informaciones proporcionadas por CORDIPLAN.

E. EL RESULTADO PRESUPUESTARIO

1. El déficit o superávit presupuestario en el decenio, y su financiamiento. El ahorro público

Ya anteriormente se ha puesto de relieve el fuerte crecimiento de los gastos públicos, aunque los ingresos ordinarios también ascendieron, no lo hicieron al mismo ritmo que los gastos. En consecuencia, se produjo un déficit en las cuentas del Gobierno General, como se observa en el cuadro 36. La magnitud del déficit rompe con la experiencia de los últimos cuarenta años ya que tanto en los decenios anteriores como en el decenio actual antes de 1977 no se registraron déficit de tal magnitud.<sup>1/</sup>

El desequilibrio de la cuenta del Gobierno Central llevó a un fuerte crecimiento de la deuda pública, que prácticamente era inexistente al principio del decenio pero que al presente (fines de 1979) se estima para el sector público en su conjunto en 53 000 millones de bolívares (70% externo) a largo plazo y en por lo menos 30 000 millones de bolívares (80% de origen externo) la deuda flotante.

El crecimiento de los gastos corrientes no acompañado por un incremento de los ingresos ordinarios del gobierno y un aumento mayor de los gastos de operación en relación a los ingresos de las Empresas Estatales, llevó finalmente a una reducción absoluta del ahorro público y a una caída de su significación relativa en el ahorro total. (Véase el cuadro 38.)

<sup>1/</sup> En el período 1940-1976 inclusive el mayor déficit se observó en 1958 en que se elevó a 1 534 millones de bolívares. En el cuadro 37 se ha indicado el resultado de la gestión presupuestaria del Gobierno Central solamente hay que tener en cuenta que para muchos expertos el déficit estaría dado por el total de gastos (2+5) menos los ingresos ordinarios (columna 1).

Cuadro 36

## VENEZUELA: GESTION FINANCIERA DEL GOBIERNO GENERAL

(Millones de bolívares)

Ingresos ordinarios	Egresos corrientes	Saldo corriente (Ahorro) (3-1-2)	Ingresos extraordinarios	Amortización de la deuda pública	Saldo extraordinario (6-4-5)	Disp. para cubrir gastos de inversión (7-3+6)	Gastos de inversión	Superávit o déficit efectivo (9-7-8)	Gastos totales - imp. ordinarios (1-(2+8))	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
1973	18 176	11 475	6 701	789	560	224	6 925	5 351	1 574	1 350
1974	45 617	16 545	29 072	947	729	218	29 290	26 213	3 077	2 859
1975	44 124	20 400	23 724	579	437	142	23 866	21 377	2 489	2 347
1976	42 078	24 488	17 590	5 670	708	4 962	22 552	19 804	2 748	2 214
1977	45 237	28 566	16 671	12 101	2 227	9 874	26 545	26 445	100	-9 774
1978	45 710	31 381	14 329	12 943	1 420	11 515	25 844	24 458	1 386	-10 129

Fuente: Banco Central de Venezuela. Informes 1977 y 1978.

Cuadro 37

VENEZUELA: GESTION FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL

	Ingresos	Egresos ordi- narios	Saldo	Ingresos	Egresos extraor- dinarios	Saldo (6=4-5)	Superávit o déficit efectivo (7=3+6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1950/1959	3 256	3 499	-243	243	4	244	1
1960/1969	7 139	7 119	20	518	484	34	-54
1970	9 498	10 147	-649	754	148	606	-43
1971	11 637	11 223	414	486	692	-206	208
1972	12 192	12 421	-229	355	421	-66	-295
1973	16 054	14 598	1 456	379	444	-65	1 391
1974	42 557	39 522	3 035	243	537	-294	2 741
1975	40 880	40 111	769	121	259	-138	631
1976	38 107	38 929	-822	5 036	539	4 497	3 675
1977	40 474	49 949	-9 475	10 705	2 092	8 613	-862
1978	40 106	48 620	-8 514	10 530	1 282	9 248	734

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informes anuales y La economía venezolana en los últimos años, Caracas.

Cuadro 38

AHORRO BRUTO Y SU DIVISION EN PUBLICO Y PRIVADO

(Miles de millones de bolívares)

	Sector Público (1)	Sector Privado (2)	Total (3)	(%) 1/3 (4)
1974	32.6	18.7	51.3	63.5
1975	24.7	21.1	45.8	53.9
1976	25.0	22.5	47.4	52.7
1977	22.2	27.9	50.1	44.3
1978	22.6	24.9	47.5	47.6

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe 1978.

/F. CONSIDERACION

## F. CONSIDERACION PARTICULAR DE LOS IMPUESTOS

### 1. Impuesto a la renta

El impuesto a la renta representa en los países desarrollados no sólo una de las fuentes principales de ingresos; es además un importante elemento para lograr una mejor distribución del ingreso. Por otra parte, mediante un uso adecuado de desgravaciones de distinto tipo se ha tratado de convertirlo en un instrumento de mayor desarrollo mediante el fomento de la inversión y del ahorro. En los países de América Latina se tiende, en mayor o menor medida según los países, en alcanzar idénticos objetivos; destaca en especial la utilización de incentivos para acelerar el proceso de capitalización.

El impuesto a la renta fue creado en Venezuela en 1943, fecha relativamente tardía en comparación con otros países de América Latina. La primera ley adoptó un sistema mixto (global-cedular). Existían 9 cédulas con tasas proporcionales diferentes y se introdujo además un impuesto complementario de tipo progresivo.

La ley originaria de 1943 fue sometida a una serie de modificaciones, la más importante de ellas en 1966. En esa oportunidad se pretendió introducir un impuesto de tipo global, pero esa iniciativa no contó con la aprobación del parlamento y la ley definitivamente aprobada estableció tasas progresivas iguales para las personas jurídicas y naturales, siempre y cuando, en este último caso, se tratara de contribuyentes dedicados a operaciones mercantiles.<sup>1/</sup>

1/ Existían en dicha ley dos tarifas: La A, aplicable al enriquecimiento de las personas jurídicas y comunidades, y la C, fue gravada al enriquecimiento de las personas naturales. La primera tenía tasas progresivas del 15% (fracción comprendida entre 0.01 y 100 bolívares) al 50% (por la cantidad que exceda de 28 millones de bolívares); la segunda, del 4.5% (fracción comprendida entre 0.01 bolívares y 20 000) y 45% (por la cantidad que exceda de 8 millones de bolívares). Pese a la diferencia establecida entre personas naturales y jurídicas, el artículo 5 establecía lo siguiente: las personas naturales pagarán igualmente el impuesto a que se refiere el presente título (impuesto sobre los enriquecimientos de las personas jurídicas y comunidades) por los enriquecimientos netos que se enumeran a continuación:

1) los provenientes de actividades industriales y comerciales; 2) los derivados de exportaciones agrícolas pecuarias o de pesca; 3) los que obtengan los propietarios de institutos docentes privados; 4) los que obtengan en virtud de la enajenación de bienes inmuebles; 5) los procedimientos de la exportación de los productos silvestres, y 6) los que obtengan los propietarios de animales por los triunfos de éstos en competencia.

Por otra parte, en el artículo 40 (párrafo único), se dispone que los enriquecimientos netos obtenidos por las personas jurídicas que se dediquen exclusivamente a realizar actividades profesionales no mercantiles, estarán gravados conforme al título IV (enriquecimiento de personas naturales) en cabeza de los socios en proporción a la cuota que les corresponda en la sociedad.

### Características del impuesto actual

El régimen vigente desde el 1 de julio de 1978 es, en lo fundamental, un sistema personal y global, lo que implica que todos los ingresos se integran en una sola declaración, recayendo el impuesto progresivo sobre el total de los ingresos del contribuyente. Existen, sin embargo, algunas excepciones en cuanto a la aplicación de este principio general.

Como en prácticamente todos los países, existe un sistema de imposición especial de las sociedades de capital, a que se hará referencia posteriormente, aun cuando conviene aclarar desde ahora que los dividendos distribuidos de dicha clase de sociedad forman parte de la renta gravable a los efectos del impuesto personal.

Las ganancias fortuitas están gravadas con tasas proporcionales a los enriquecimientos correspondientes; por tanto, no se incluyen en los que se consideran a los fines de la determinación de la renta global neta gravable. Las tasas vigentes en la actualidad son las siguientes: 32% sobre premios de lotería, de hipódromos y demás ganancias análogas; 16% cuando estos enriquecimientos se obtengan en virtud de apuestas de taquilla efectuadas dentro del recinto de los hipódromos o establecimientos análogos.

Existen, además, tasas proporcionales aplicables a las rentas netas de personas naturales no residentes<sup>2/</sup> en el país; 20% sobre los dividendos en dinero o en acciones; y existen también tasas proporcionales en el caso de empresas extranjeras: tasa del 15% sobre el monto de los intereses percibidos por los préstamos de instituciones financieras, 10% sobre los ingresos netos de empresas de seguros y reaseguros, 20% sobre los dividendos obtenidos en Venezuela por sociedades no domiciliadas, sean en dinero o en acciones, y sobre los obtenidos en Venezuela por sociedades constituidas en el exterior y domiciliadas en Venezuela, sean en dinero o en acciones.

Finalmente los enriquecimientos provenientes de la explotación de hidrocarburos y de actividades conexas y los que se originen en la

<sup>2/</sup> Se considera no residente a la persona que esté ausente de Venezuela más de 180 días en el ejercicio anual.

explotación de minas y de actividades conexas pagan tasas proporcionales del 67.7% para el primer grupo de ingresos y del 60% en el segundo.

En todos casos, con la salvedad ya señalada de los dividendos o participaciones análogas de las sociedades de capital, la imposición tiene característica real y por consiguiente los enriquecimientos indicados sólo pagan las tasas mencionadas; se excluyen para la determinación del ingreso global o dicha determinación de por sí no procede por tratarse de rentas obtenidas por no residentes.

#### Importancia fiscal del gravamen

Anteriormente se ha hecho referencia a la considerable --aunque declinante-- gravitación de los ingresos provenientes de hidrocarburos dentro del total de los ingresos ordinarios. Dentro de los primeros, destaca la derivada del impuesto a la renta; es decir, que dentro de los ingresos transferidos al gobierno, una proporción preponderante se lleva a cabo bajo la forma del impuesto a la renta. (Véase el cuadro 39.)

Por su parte, considerando la recaudación total por impuesto a la renta se origina en el sector petrolero. (Véase el cuadro 40.) Desde la nacionalización la recaudación correspondiente a la explotación petrolera, proviene de empresas públicas y por consiguiente no representa una carga para la economía privada. Por otra parte, como dichos ingresos se originan en el exterior, no actúan directamente sobre la demanda interna.

En suma, a pesar de su menor producido las otras dos clases de rentas tienen particular importancia en la medida que los ingresos fiscales que originan dan una idea de la participación que los sectores no petroleros tienen en la carga del impuesto a la renta y que afectan directamente a la economía interna. En este sentido cabe destacar que del total de ingresos en concepto del impuesto a la renta, el 80% aproximadamente corresponde a la explotación petrolera que sólo representaba el 21% aproximadamente del producto territorial bruto en términos corrientes o lo que es lo mismo, que los demás sectores que producen cerca del 80% del producto sólo contribuyen en un 20% de la recaudación total del

Cuadro 39

VENEZUELA: EVOLUCION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA  
PROVENIENTE DE LA EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS (1), TOTAL DE  
LOS INGRESOS ORIGINADOS EN DICHA EXPLOTACION (2) Y EL  
TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL (3)

(Millones de bolívares)

	1	2	3
1970	2 844	5 774	9 498
1971	4 770	7 760	11 637
1972	5 091	7 967	12 191
1973	7 802	11 272	16 054
1974	26 820	36 508	42 557
1975	22 854	31 771	40 880
1976	21 255	28 072	38 107
1977	21 322	29 421	40 474
1978	17 556	25 830	40 106

Fuente: Informe Banco Central de Venezuela, 1978, cuadros A-V-13 y  
A-V-15 y Constantino Quere Morales, Imagen y objetivos de Venezuela,  
II Tomo Banco Central de Venezuela.

Cuadro 40

VENEZUELA: IMPUESTO A LA RENTA. RECAUDACION ORIGINADA EN  
HIDROCARBUROS CON RESPECTO AL TOTAL

(Bolívares)

	Impuesto a la renta/petróleo	Total recaudación/ Impuesto a la renta
1974	26 820	29 408
1975	22 854	22 065
1976	21 255	25 314
1977	21 322	26 025
1978	17 556	23 448

Fuente: Informe Banco Central de Venezuela.

impuesto a la renta. Lo anterior no implica que deba haber una relación estricta entre ambas magnitudes, ya que puede haber una serie de razones que justifican alguna diferencia en la carga tributaria sectorial; la diferencia en la distribución del ingreso --funcional y por tamaño-- en cada sector, su organización (sociedad anónima u otro tipo de organización) y diferencias que pueden existir en el régimen impositivo aplicable en cada caso.

Por su parte, las retenciones (en su mayoría provenientes de sueldos) en 1978 representara el 26% de los ingresos en concepto de impuesto a la renta de actividades no petroleras. (Véase el cuadro 41.)

#### Concepto de renta

En el derecho comparado existen dos teorías para delimitar el concepto de renta que conforma la base imponible del impuesto: la del incremento patrimonial que se produce entre el patrimonio existente a comienzo y a fines del período. La otra noción de renta se basa en su periodicidad y la permanencia de la fuente. Conforme con esta última concepción se excluirían por ejemplo las ganancias de capital; en cambio éstas estarían gravadas de acuerdo con la teoría del incremento patrimonial. La expresión más amplia de esta teoría se encuentra en el informe Carter presentado en el Canadá en el año 1969, que incluye no sólo las ganancias de capital sino también los aumentos patrimoniales debidos a herencias y donaciones. En la práctica en general, existen impuestos especiales para gravar las transmisiones a título gratuito que, por lo tanto, se excluyen del ámbito del impuesto a la renta.

En Venezuela se ha optado por una definición explícita del concepto de renta, basado en la ya mencionada teoría del incremento patrimonial. En efecto, el artículo 2 del impuesto sobre la renta establece que "son enriquecimientos netos los incrementos del patrimonio que resulten después de restar de los ingresos brutos los costos y deducciones permitidos por esta ley."

Cuadro 41

VENEZUELA: RECAUDACION PROVENIENTE DEL IMPUESTO SOBRE  
LA RENTA, OTRAS ACTIVIDADES NO PETROLERAS

(Millones de bolívares)

	1976	1977	1978
<u>Total</u>	<u>3 801.4</u>	<u>4 538.2</u>	<u>817.8</u>
Personas naturales y jurídicas	2 945.4	3 329.6	4.319.5
Retenciones	856.0	1 208.6	498.3

Fuente: Exposición en motivos de la Ley de Presupuesto 1980.

El problema que se presenta --de adoptar el sistema del incremento patrimonial-- es el tratamiento de las utilidades provenientes de la realización de bienes de capital, ya que la utilidad se concreta en un solo período aunque se haya originado en la adquisición de un bien realizado varios años antes. Esta circunstancia dificulta la imposición lisa y llana por un impuesto a la renta con tasas progresivas. Por esta razón los países frecuentemente han gravado a esta clase de utilidades por un impuesto especial o han establecido reglas especiales para disminuir el fuerte impacto de las tasas progresivas en un solo año. Al respecto cabe mencionar en especial la posibilidad de promediar las utilidades obtenidas en un período de años. La ley venezolana no contiene normas expresas al respecto; aparentemente hasta ahora no se han presentado problemas significativos en este orden de cosas en buena medida por la importancia de las exoneraciones concedidas.

#### Extensión de la renta en el ámbito geográfico

Existen básicamente dos métodos para la determinación de la renta en el orden jurisdiccional, aunque algunos países han optado por la combinación de los mismos. Por un lado existe la teoría de las fuentes conforme a la cual se considera renta obtenida en un país, la que proviene de recursos utilizados en el mismo. La otra teoría llamada de la territorialidad se basa en la imposición de las rentas obtenidas por los residentes de un país, sea cual fuere el lugar de origen de tales rentas. La doctrina tiende a inclinarse en general más hacia este último enfoque, sin perjuicio de incluir dentro de las rentas gravadas las que se originan en el mismo país.

### El tratamiento de las sociedades de capital

Las sociedades anónimas y las que están sometidas al mismo régimen a los fines tributarios presentan una serie de problemas considerando la imposición de la empresa y de los dividendos o participaciones que se distribuyan a los accionistas o socios. Los métodos de la imposición pueden tipificarse de la siguiente manera para que surjan sus características principales:

- 1) Se consideran sujetos de la imposición tanto a la sociedad anónima como al accionista (teoría del ente separado);
- 2) La sociedad paga impuesto, pero no los accionistas, que por lo tanto no deben declarar los dividendos percibidos, y
- 3) La sociedad no es contribuyente del impuesto a la renta, pero sí los accionistas (teoría de la integración).

Aunque no existe uniformidad de criterio, puede afirmarse que en general se tiende a la última alternativa, con base en la noción de que son las personas físicas que pagan los impuestos en última instancia y no puede hacerlo un ente jurídico. Como se pueden plantear situaciones algo complejas aunque de ninguna manera imposibles de resolver, de optar por la última vía (por ejemplo, tratamiento de las utilidades no distribuidas), en muchos países donde rige el primer sistema se ha tratado de contemplar el caso de los dividendos en forma especial para que no sea muy dispareja la situación de un accionista de una sociedad anónima frente a la de un socio de una sociedad de personas, por ejemplo. De esta manera en algunos países se han concedido créditos de impuesto sobre los dividendos, para tener en cuenta aunque sea parcialmente, el impuesto ya pagado por la sociedad.

En Venezuela se ha elegido la alternativa 1, ya que se indica claramente que "las compañías anónimas y los contribuyentes asimilados a éstos, que realicen actividades distintas de las señaladas en los artículos 9 y 10 (explotación de hidrocarburos y mineros) pagará impuestos por todos los enriquecimientos netos... sin perjuicio de que sus accionistas o socios paguen el impuesto que les corresponde sobre los dividendos o participaciones análogas, conforme a las reglas establecidas en esta ley...

/En muchos

En muchos países de América Latina resulta difícil, tanto acercarse a un sistema de integración como también en términos generales, individualizar los accionistas de las sociedades de capital, requisito indispensable para su debida incorporación en la renta personal global, debido a la existencia de acciones al portador. En esta materia la legislación venezolana ha encontrado una solución práctica sumamente interesante; según una disposición de la ley de impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos (artículo 37) se estableció un impuesto del 50% sobre el monto del capital representado en acciones al portador. Sin embargo, recientemente las sociedades han emitido bonos al portador, lo que violaría el espíritu y la intención del artículo mencionado.

Una consideración especial merece el tratamiento que se da a la distribución de dividendos en acciones. La posición más equitativa sería la de no distinguir entre diferentes tipos de utilidad, ya que la garantía en su totalidad estaría sujeta al impuesto (Posición del Informe Carter). Otra posibilidad es la de no gravar la distribución de utilidades en acciones, pero gravar el incremento de valor producido al venderlas. Este sistema es en realidad menos perfecto que el anterior, desde el punto de vista de la equidad, ya que el pago del impuesto puede postergarse o aún se puede llegar a una inmovilización de las acciones para no tributar el gravamen. En Venezuela se ha elegido la segunda alternativa; en efecto la ley del impuesto a la renta indica expresamente (artículo 23, párrafo único) se excluirán del cómputo del ingreso bruto global... los dividendos en acciones emitidas por las propias empresas pagadoras; por otra parte el optar la ley venezolana por el sistema de incremento patrimonial en que todo enriquecimiento neto se considera renta (Cf. Art. 2 ya citado de la Ley), la utilidad proveniente de la realización de acciones estaría sujeta al impuesto. Expresamente se contempla el procedimiento a aplicar en este caso (Art. 35 párrafo 4) cuando se enajenen acciones adquiridas a título de dividendo en acciones por las propias empresas pagadoras, si el enajenante es una persona natural o contribuyente asimilado a ella o una sociedad de las enumeradas en la letra C del artículo 5 (sociedades en nombre colectivo, en comandita simple, las comunidades, así como cualesquiera otras sociedades de personas incluidas, las irregulares o de hecho) no se les atribuirá costo alguno de adquisición a tales acciones, salvo que los correspondientes dividendos hayan sido objeto de impuesto proporcional.<sup>3/</sup>

3/ Véase al respecto Características del impuesto actual.

/Las tarifas

### Las tarifas aplicables

Al comentar las diferentes categorías de rentas, se mencionaron varias clases de enriquecimiento que no se integran dentro de las rentas personales globales y que, por tanto, sólo deben tributar tasas proporcionales.<sup>4/</sup>

Merece recordarse al respecto que las tasas que rigen en el caso de las explotaciones petroleras y mineras son proporcionales: 67.7% para las primeras y 60% para las otras; en cambio, en todas las otras explicaciones, tanto para las personas naturales como para las compañías anónimas y las sociedades de responsabilidad limitada, las tasas son progresivas. Como las sociedades de responsabilidad gozan de una rebaja siempre y cuando el monto del enriquecimiento no exceda de 2 millones de bolívares; en la práctica hasta dicha suma existen tres tarifas diferentes, lo que puede apreciarse en el cuadro 42.

Para evaluar debidamente la imposición efectiva para distintas clases de formas jurídicas, hay que tener presente que en el caso de las sociedades de personas (sociedades en nombre colectivo, en comandita simple, las comunidades, así como cualesquiera otras sociedades de personas, incluidas las irregulares o de hecho según la enunciación del inciso c, artículo 5, de la ley del impuesto sobre la renta) éstas no pagan el impuesto que se cobrará en cabezas de los socios (artículo 8 de la ley citada); en cambio, en el caso de las compañías anónimas y los contribuyentes asimilados a éstas (sociedades de responsabilidad limitada, en comandita por acciones y las civiles e irregulares, o de hecho que revistan la forma de las anteriores, según el párrafo 1, artículo 5) los socios o accionistas deben tributar el impuesto que les corresponda sobre los dividendos o participaciones análogas. Así, si suponemos que comparamos una sociedad colectiva y otra anónima, ambas con 10 socios con igual participación y con renta neta de 10 millones de bolívares, en el primer caso cada socio pagaría el impuesto sobre un millón de bolívares (212 425); la sociedad anónima debería tributar

4/ Véase de nuevo Características del impuesto actual.

Cuadro 42

IMPUESTO A LA RENTA

CUADRO COMPARATIVO DEL IMPUESTO A PAGAR  
SEGUN EL TIPO DE CONTRIBUYENTE

Renta neta anual	Personas naturales (Tarifa 1)	Tasa efectiva	Sociedades limitadas (Tarifa 2 rebajada)	Tasa efectiva	Sociedades anónimas (Tarifa 2)	Tasa efectiva
Bs. 20.000	Bs. 900	4,5%	Bs. 1.296	6,48%	Bs. 3.600	18,0%
30.000	1.625	5,4%	1.944	6,48%	5.400	18,0%
50.000	3.525	7,0%	3.240	6,48%	9.000	18,0%
80.000	6.825	8,5%	5.184	6,48%	14.400	18,0%
100.000	9.325	9,3%	6.480	6,48%	18.000	18,0%
120.000	11.825	9,8%	8.100	6,75%	21.600	18,0%
150.000	16.175	10,7%	10.530	7,0%	27.000	18,0%
180.000	20.525	11,4%	12.960	7,2%	32.400	18,0%
200.000	23.425	11,7%	32.400	16,2%	36.000	18,0%
300.000	40.995	13,6%	48.600	16,2%	54.000	18,0%
400.000	61.925	15,5%	75.600	18,9%	84.000	21,0%
500.000	82.925	16,5%	102.600	20,5%	114.000	22,8%
600.000	107.425	17,9%	129.600	21,6%	144.000	24,0%
700.000	131.925	18,8%	156.600	22,3%	174.000	24,8%
800.000	156.425	19,5%	183.600	22,9%	204.000	25,5%
900.000	184.425	20,5%	210.600	23,4%	234.000	26,0%
1.000.000	212.425	21,2%	237.600	23,7%	264.000	26,4%
1.200.000	268.425	22,3%	291.600	24,3%	324.000	27,0%
1.400.000	310.425	23,6%	345.600	24,7%	384.000	27,4%
1.600.000	392.425	24,5%	399.600	24,9%	444.000	27,7%
1.800.000	454.425	25,2%	453.600	25,2%	504.000	28,0%
2.000.000	516.425	25,8%	507.600	25,4%	564.000	28,2%
2.500.000	688.425	27,5%	714.000	28,5%	714.000	28,5%
3.000.000	861.425	28,7%			889.000	29,6%
3.500.000	1.051.425	30,0%			1.064.000	30,4%
4.000.000	1.241.425	31,0%	Igual		1.239.000	30,9%
4.500.000	1.431.425	31,8%	que		1.414.000	31,4%
5.000.000	1.621.425	32,4%	las		1.589.000	31,8%
5.500.000	1.826.425	33,2%	sociedades		1.814.000	33,0%
6.000.000	2.031.425	33,8%	anónimas		2.039.000	34,0%
6.500.000	2.236.425	34,4%			2.264.000	34,8%
7.000.000	2.441.425	34,8%			2.489.000	35,5%
7.500.000	2.646.425	35,3%			2.714.000	36,2%
8.000.000	2.851.425	35,6%			2.939.000	36,7%
8.500.000	3.076.425	36,2%			3.164.000	37,2%
9.000.000	3.301.425	36,6%			3.389.000	37,6%
9.500.000	3.526.425	37,1%			3.614.000	38,0%
10.000.000	3.751.425	37,5%			3.839.000	38,4%
11.000.000	4.201.425	38,4%	Ver		4.289.000	39,0%
12.000.000	4.651.425	38,7%	a		4.739.000	39,5%
13.000.000	5.101.425	39,2%	la		5.189.000	40,0%
14.000.000	5.551.425	39,6%	derecha		5.639.000	40,2%
15.000.000	6.001.425	40,0%			6.089.000	40,6%
16.000.000	6.451.425	40,3%			6.539.000	40,8%
17.000.000	6.901.425	40,6%			6.989.000	41,1%
18.000.000	7.351.425	40,8%			7.439.000	41,3%
19.000.000	7.801.425	41,0%			7.889.000	41,5%
20.000.000	8.251.425	41,2%			8.339.000	41,7%

Fuente: Juan Garay, Ley de Impuesto sobre la Renta de 1978, Caracas.

su impuesto (3.839 millones de bolívares) y luego el accionista estaría gravado con el impuesto personal sobre el dividendo distribuido (616 100). Si esta fuera la renta neta, cada accionista debería abonar el impuesto correspondiente a dicho dividendo (111 369.50 bolívares), de cuya suma se podrían restar la rebaja personal de 324 bolívares y 180 bolívares por cargas de familia, por el conyuge y cada ascendiente o descendiente directo).

Como se ha podido observar en los ejemplos indicados, la tarifa aplicable a las sociedades al capital presenta una serie de problemas que se comentarán a continuación.

En primer lugar, si se acepta el criterio de que los impuestos en última instancia son pagados por personas físicas, las tasas progresivas no se justifican, pues la mayor renta absoluta de una sociedad de capital no indica una mayor capacidad contributiva como en el caso de una persona física. En efecto, si se imagina una sociedad anónima que haya obtenido y distribuido un ingreso de 20 millones de bolívares, la capacidad de pago está dada por la situación de los contribuyentes individuales. En el caso indicado será muy diferente dicha capacidad de pago según el número de accionistas que componen la sociedad: si se tratase de 2 socios, cada uno percibiría 10 millones de bolívares, en cambio si fueran 100 el ingreso sólo sería de 200 000 bolívares.

Además, como se ha visto en los ejemplos anteriores se introduce una seria diferencia entre accionistas de sociedades y los socios de otras sociedades violando así las normas de equidad horizontal y vertical. Por otra parte, el impuesto no es neutral en lo que respecta a las distintas formas jurídicas en una empresa.

La existencia de tarifas progresivas puede conducir, también a la fragmentación de sociedades para eludir las mayores tasas progresivas.

#### Determinación de la renta en forma presunta

Se entiende por esta clase de determinación la que se basa en ciertos índices en lugar de considerar la renta neta directamente. Pueden distinguirse tres situaciones en que puede hacerse uso de este método:

/a) en el caso

a) en el caso de rentas que se originan en parte en el exterior, circunstancias que dificultan una fijación exacta de ingresos y gastos obtenidos. (Este caso de rentas presuntas se encuentra contemplado en los artículos 49 hasta 57 a que se ha hecho referencia); b) frecuentemente no existe una imposibilidad de determinar las rentas netas sino que en virtud de las características particulares de los contribuyentes, establecer dicha renta neta resulta más difícil, lo que a su vez da origen a una evasión bastante frecuente. Son generalmente los agricultores, los profesionales y ciertas ramas del comercio de menor magnitud que más fácilmente eluden el impuesto, razón por la cual muchas veces se establecen normas especiales que por lo menos aseguran el pago de un mínimo de impuestos para dicha clase de contribuyentes.

En Venezuela esta clase de presunciones sólo existe de acuerdo a la ley para el sector agropecuario, de conformidad con lo establecido en el artículo 48, de acuerdo con el cual se presume que la renta neta es un 10% del monto de las ventas de sus productos agrícolas y pecuarios; al respecto debe tenerse presente que estas rentas están exoneradas, y c) por último, se aplica el procedimiento de la determinación de la renta presunta, también llamada determinación por oficio, en este caso cuando haya deficiencias en la determinación de la renta por el contribuyente. En tal caso, se faculta a la Dirección de Rentas a estimar la renta por el procedimiento indicado.

La base gravable del impuesto. Exenciones y exoneraciones

A partir de un determinado ingreso bruto normalmente se deducen los costos para llegar así a la renta bruta. Luego en todos los países las leyes permiten descontar otros rubros para arribar a la renta gravable. Entre estos rubros deducibles a fin de determinar la renta gravable cabe mencionar los mínimos no imponibles y deducciones para los familiares más cercanos y una serie de otros gastos cuya resta, en realidad es previa a los conceptos anteriores y que corresponden en general a la noción de gastos necesarios para obtener la renta.

Aparte de los conceptos indicados, con frecuencia las leyes del impuesto a la renta excluyen de las rentas gravables, determinados ingresos o permiten computar como gastos ciertas erogaciones que no constituyen gastos necesarios para obtener la renta. Estos tratamientos de excepción se justifican generalmente por razones de índole económica y social. Sin embargo, frecuentemente dicha justificación es más aparente que real. Todo este conjunto de disposiciones de excepción --que, como se verá, son muy frecuentes en la legislación venezolana-- complica la aplicación de la ley, tanto para el fisco como para el contribuyente y viola el principio de la equidad horizontal al someter a distinta tributación a personas que se encuentran en igual situación, es decir, que cuentan con un mismo ingreso; vulnera también el principio de la equidad vertical al beneficiar, en mayor medida, a los grupos de ingresos superiores; finalmente, se traduce en una disminución de las recaudaciones fiscales. Se trata, en suma de subsidios ocultos o, como se los ha llamado recientemente, gastos a través de los impuestos. Esta pérdida de ingresos tributarios se da siempre y lo que realmente se requiere para evaluar los efectos de esta clase de tratamientos de excepción es comparar el posible beneficio social con su costo social.

La ley del impuesto a la renta, además de la deducibilidad del costo de obtención de las rentas, admite, además, restar los siguientes rubros existiendo una serie de especificaciones en cada caso:

/1) Deducciones

1) Deducciones que salvo disposición en contrario deberán corresponder a egresos causados (es decir, que tengan una causa o razón y por lo tanto se deben) no imputables al costo (aquí ya se descontó anteriormente), normales y necesarios, hechos en el país con el objeto de producir el enriquecimiento (artículos 39 a 37 de la ley).

2) Rebajas de impuesto por razones de actividades e inversiones (artículos 68 a 73).

3) Desgravámenes y rebajas de impuesto a las personas naturales (artículo 74 a 78).

4) Exenciones de impuesto (artículo 13).

5) Exoneraciones (artículo 14). Según la interpretación legal venezolana, las rentas exentas son las que quedan fuera del alcance de dicha ley por disposición de la ley misma; en cambio, las exoneraciones son las que otorga el ejecutivo usando de su facultad discrecional.

Por su impacto posible en la economía nacional, pero particularmente por su repercusión en la recaudación tiene particular significación las exoneraciones y rebajas de impuestos por actividades e inversiones; por ello esta clase de deducciones se tratarán en primer lugar. Las exoneraciones establecidas en la ley responden en general al evidente propósito de lograr una mayor producción o inversión en los sectores beneficiados o de fomentar el ahorro. En general se ha discutido frecuentemente y sin llegar a conclusiones definitivas el papel que pueden desempeñar los incentivos del impuesto a la renta y muy particularmente los que se conceden para alentar una mayor inversión. Predomina el criterio de que los estímulos a la inversión son más eficientes cuando se dirigen al fomento de una determinada rama o una determinada región y no los que son de carácter general para todas las inversiones del sector privado, o todas aquellas que se destinan al fomento de todo un sector como por ejemplo la inversión de la industria o de la agricultura.

Otra cuestión que se ha discutido es la eficiencia que puede tener la exención total de las actividades desarrolladas en un sector, como sucede con la exoneración otorgada al sector agropecuario en Venezuela. En principio parece tener menos efecto pues no se establece ninguna condición relacionada con la franquicia impositiva que se conceda, haya o no incremento de la producción o de la inversión.

Dentro de los principios anteriormente expresados merecen destacarse, en primer término, la facultad otorgada al poder ejecutivo de exonerar totalmente los enriquecimientos provenientes de actividades agrícolas, pecuarias, de pesca y de la explotación racional de bosques y selvas; en este orden de cosas hay que tener en cuenta que la carga tributaria que recae sobre el sector agrícola ya de por sí parece bastante reducida teniendo en cuenta que en Venezuela no existe impuesto que grava la tierra u otro tipo de gravámenes que recae sobre la agricultura o la explotación forestal. La exoneración otorgada al sector agropecuario se ha concedido durante diez años a partir del 1 de julio de 1978.

El Ejecutivo Nacional no ha utilizado las facultades otorgadas por el número 2 del artículo 14 enriquecimientos provenientes de nuevos productos elaborados en Venezuela dentro de acuerdos de complementación o integración económica; en el número 3, enriquecimientos provenientes de industrias de particular importancia para el desarrollo económico o generadores de empleo, si bien se han concedido exoneraciones para el desarrollo regional; en el número 11, los intereses provenientes de títulos, valores, pagarés u otras obligaciones emitidas por gobiernos extranjeros u organismos financieros públicos internacionales; en el número 15; había un 50% de los enriquecimientos netos provenientes de recursos obtenidos por tenedores de títulos de capitalización u otros similares; el número 20, los dividendos provenientes de revalorizaciones de bienes tangibles o intangibles.

Aún así, las facultades efectivamente utilizadas han sido muy numerosas, como puede apreciarse en el cuadro 43.

Con respecto a las facultades otorgadas al poder ejecutivo por el artículo 14 cabe observar que, aún reconociendo la necesidad que tienen los gobiernos de poseer cierto margen de maniobra para la aplicación de un impuesto, éstas son excesivamente liberales ya que abarcan desde la exoneración prevista para las actividades agropecuarias, pesca y la explotación de bosque y selvas (inciso 1), hasta los dividendos provenientes de la revalorización de bienes tangibles o intangibles (inciso 20).

Cuadro 43

## EXONERACIÓN Y REBAJAS DEL IMPUESTO A LA RENTA

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)	Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
1	R. de Industrias a establecer en Táchira	100.0	5	30/14	D1251/73	
2	Interés y dividendos de títulos emitidos por Sec. de capital abierto 1/1	50.0	10	10 <sup>o</sup> /14	D1251/73	
3	Nuevas empresas-nuevos productos Areas C y D <u>a/</u>	100.0	5	3 <sup>o</sup> /14	D1477/76	RH y F-1093/5262
4	Nuevas empresas que elaboren productos agricultura o cría (Areas C y D) <u>a/</u>	30.0	5	3 <sup>o</sup> /14	D1477/76	RH y F-1093/5262
5	Empresas ya establecidas incrementan prod. 50% e incremento empleo 30% (Areas C y D)	30.0	5	3 <sup>o</sup> /14	D1477/76	RH y F-1093/5262
6	Exoneración de empresas que hagan inversiones p/evitar contaminación ambiental					
	Inv. no inferior a 10% de inversiones totales	10.0 <sup>b/</sup>	5	3 <sup>o</sup> /14	D1846/76	RH 1123
	Inv. no inferior a 5% de inversiones totales	5.0 <sup>b/</sup>	5		D1846/76	RH 1123
	Inv. no inferior a 2.5% de inversiones totales	2.5 <sup>b/</sup>	5		D1846/76	RH 1123
7	Inversiones en Zona Franca e industrial de Paraguana	100.0	5	3 <sup>o</sup> /14	D1527	

/(continúa)

Cuadro 43 (Continuación)

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)	Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
8	Intereses de capitales para financiar las inversiones anteriores	100	5	10 <sup>o</sup> /14	D1527/73	
9	Interés y dividendos de capitales abiertos p/financiar inversiones del punto anterior	50	10	10 <sup>o</sup> /14	D1527/73	
10	Intereses producidos por préstamos p/financiar adquisición de parcelas urbanizadas vendidas por el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano cuando el monto del préstamo sea igual o superior al 65% del valor y pago no menor de 3 años	100			D214/79	
11	Enriquecimiento obtenido por el promotor que hubiera logrado crédito por plazo entre 15 y 25 años y hubiera conseguido financiamiento de 75%-90%	100		10 <sup>o</sup> /14		
12	Viviendas según categoría de viviendas	20 al 100		4 <sup>o</sup> /14		
13	Enriquecimiento proveniente de arrendamiento de viviendas según punto anterior	100	10	4 <sup>o</sup> /4		

/(continúa)

Cuadro 43 (Continuación)

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)	Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
14	Venta y arrendamiento de nuevas edificaciones educacionales y asistenciales	100	15	5°/14	D1540/76	
15	Intereses que devenguen los depósitos a plazo no menor de 90 días en bancos o instituciones de crédito	100			D2764/73	
16	Intereses que devenguen los bonos quirografarios	100				
17	Intereses que devenguen las cédulas hipotecarias	100				
18	Intereses de los depósitos de ahorro y bonos cuando la totalidad de éstos no exceda en 100 000 bolívares	100				
19	Intereses que devenguen los bonos financieros con garantía hipotecaria	100				
20	Intereses de títulos correspondientes a emisiones de oferta pública	50				
21	Intereses de los bonos financieros	50				
22	Actividades de reaseguro a empresas domiciliadas no en el país	100		8°/14	D2872/78	

/ (continúa)

Cuadro 43 (Continuación)

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)	Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
23	Dividendos provenientes de inversiones en valores <u>exen</u> tos o exonerados	100		9 <sup>o</sup> /14	Regl. Art. 35	
24	Dividendos de empresas inscritis en la bolsa de <u>valores</u>	50	5	158	D2827/78	
25	Intereses derivados del financiamiento de inversiones <u>indust.</u> , agric., pesca y construcción y aquellas obras que determine el Poder Ejecutivo	100		10 <sup>o</sup> /14	D2736/78	
26	Intereses sobre financiamien <u>to</u> inversiones en áreas <u>prio</u> ritarias para el crédito externo en plazos menores a un año	100		10 <sup>o</sup> /14	R. 31	
27	Intereses de crédito p/finan <u>ciamiento</u> de adquisición de activos de carácter permanente	100			D2837	
28	Incrementos p/estímulo a la creación de Soc. Anónimas inscritas de capital abierto intereses de títulos SAICA				D2764/78	

/(cont'da)

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)
29	Enriquecimientos provenientes de bonos o certificados establecidos por la ley de incentivos a la exportación	100
30	Intereses de capitales dados en préstamos a plazos menores de 10 años, destinados al financiamiento de inversiones para la construcción, ampliación, remodelación y dotación de instalaciones hoteleras, obras o centros de turismo y recreación, estén esos capitales constituidos por dinero efectivo a se encuentren representados en letras, bonos, cédulas hipotecarias u otras obligaciones	100
31	Enriquecimientos provenientes de la enajenación o arrendamiento de nuevos inmuebles destinados a fines turísticos o ampliación de los ya existentes	100
32	Enriquecimientos derivados de los servicios y actividades turísticas	100

/ (continúa)

## 43 (Continuación)

Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
	14 <sup>o</sup> /14	D378/74	
10	10 <sup>o</sup> /14	D372/74	
10	5 <sup>o</sup> /14	D372/74	
10			

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)
33	Intereses capitales p/financiación inversiones hoteleras o turísticas	100
34	Beneficios derivados de la elaboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica o transporte, la rebaja del impuesto sobre montos de activo fijo <u>b/</u>	Rebaja de impuesto del monto de la inversión 15%
35	Intereses devengados por depósito a plazos no menores de 90 días efectuados a instituciones financieras o bancarias nacionales	
36	Intereses de los depósitos de ahorro y bonos de ahorro si no exceden 100 000 bolívares <u>c/</u>	
37	Intereses hasta el 8% anual devengados por los bonos financieros con garantía hipotecaria global que emitan las sociedades financieras	
38	Intereses provenientes financiamiento yuca otros cultivos	100

/(continúa)

## 43 (Continuación)

Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución Ministerial
	10 <sup>2</sup> /14	D377/74	
	68/69	D379/74	
	12 <sup>2</sup> /14	D380/74	
	13 <sup>2</sup> /14	D380/74	
	12 <sup>2</sup> /14	D380/74	
		D1130/75	Res. 1014

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)
39	Enriquecimiento proveniente actividades agrícolas, pecuarias y reforestación o pesca	100
40	Intereses que devenguen <u>créditos</u> concedido a pagos menores de 5 años p/financiamiento de inversiones agrícolas, pecuarias, de reforestación o de pesca <u>e/</u>	
41	Intereses de crédito a plazos no mayor de 2 años p/ <u>financiamiento</u> de inversiones en cultivos previamente aprobados por los ministerios de hacienda y agricultura <u>e/</u>	
42	Intereses de créditos a plazos no mayores de 5 años, ni menores de 2 p/financiamiento, adquisición maquinarias e implementos agrícolas y <u>adquisición</u> en el exterior de las especies bovinas y bufálicas destinados a la reproducción <u>e/</u>	

## 43 (Continuación)

---

Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
---------------	--	---------	---------------------------

---

10 d/1<sup>o</sup>/14

D1130/75

Res. 985

12<sup>o</sup>/14

D1130/75

D1130/75

D1130/75

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)
43	Inversiones en acciones en nuevas empresas agrícolas	Rebaja impuesto monto inv. 20
44	Adquisición de vehículos de carga y de transporte colectivo de pasajeros	
45	Intereses de operaciones de financiamiento devengados con el Fondo de Crédito Agropecuario	
46	Enriquecimiento Soc. capital abierto y s/capital en poder N° de accionistas	25-50
47	Enriquecimiento proveniente de la enajenación de títulos de SAICA si se reinvierte en valores del mismo tipo	
48	Intereses por créditos concedidos, creados a favor artesanos, pequeña y mediana industria	100
49	Dividendos provenientes de fondos mutuales de inversión	

/ (continúa)

## 43 (Continuación)

Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
---------------	--	---------	---------------------------

1º y 10º/14  
y 68 o 69

D1130/75

10º/14

RL. 1107

16º/14

D1537/76

15

10º/14

D2829/78

15

D1537/76

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)
50	Beneficios producidos por operaciones de crédito público	100
51	Renumeración o pagos por asist. técnica desde el exterior a empresas del Estado distintas a la minera de hidrocarburos y conexas en que la participación de los entes del sector público no sea menor del 8%	100
52	Intereses de cap. provenientes del exterior p/financ. inversión en empresas que se dediquen a la extracción de bauxita, a la producción de alúmina	10
53	Programas de organización y promoción de viviendas	

## 43 (Continuación)

---

Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
---------------	--	---------	---------------------------

---

10

10º/14

D2857/78

19º/14

D2932/78

10º/14

D3050/79

5º/14

D214/79

Cuadro 43 (Conclusión)

Numeración correlativa	Concepto	Proporción exonerada (%)	Plazo años	Art. de la Ley del Impuesto a la Renta	Decreto	Resolución ministerial
54	Intereses p/financiación de cultivos de caña de azucar, arroz, etc. g/					RM. 911

a/ De acuerdo con el Decreto No. 1477 del 23 de marzo de 1976 a los efectos de trazar la política industrial, se divide el país en 4 zonas.

Area "A" Comprende el Distrito Federal, el Distrito Sucre y los Municipios: Carrizal, Cecilio Acosta, Los Teques, San Antonio y San Pedro, del Distrito Guacaipuro del Estado Miranda.

Area "B" Comprende el Estado Carabobo; el Estado Aragua, excepto el Distrito Urdaneta; los Distritos: Acevedo, Brión, Cristóbal Rojas, Independencia, Lander, Páez Paz Castillo, Plaza, Urdaneta y Zamora, del Estado Miranda, los Municipios Táchira y Paracotos del Distrito Guacaipuro del Estado Miranda; el Distrito Falcón del Estado Cojedes y el Distrito Nirgua del Estado Yaracuy.

Area "C" Comprende los Estados: Zulia, Falcón, Táchira, Mérida, Trujillo, Barinas, Apure, Portuguesa, Lara, Cojedes excepto el Distrito Falcón; Yaracuy, excepto el Distrito Nirgua, Guárico, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Nueva Esparta y los Distritos Heres, Piar y Caroní del Estado Bolívar y el Distrito Urdaneta del Estado Aragua.

Area "D" Comprende los Territorios Delta Amacuro y Amazonas y los Distritos Cedeño, Roscio y Sucre del Estado Bolívar.

b/ Rebaja de impuesto.

c/ Esta rebaja se aplica cuando las inversiones en activos fijos no utilizados anteriormente en el país por otras empresas estén efectivamente incorporadas a la producción de la renta (Art. 1º, Decreto No. 379 del 3 de septiembre de 1974).

d/ Si excedieran de esta cantidad, serán gravados los intereses del excedente (Art. 2º, Decreto 380 del 3 de septiembre de 1974).

e/ El plazo está fijado en el Art. 157 de la Ley del Impuesto a la Renta y se aplica a los enriquecimientos provenientes de actividades agrícolas, pecuarias y de pesca.

f/ El Decreto No. 1130 (del 9 de septiembre de 1975) establece que los intereses provenientes de estas operaciones no deberían exceder para el producto del 8% anual, si el instituto que otorga el crédito es un banco comercial lo que limita la aplicación práctica de estas exoneraciones.

g/ También se establece que el interés no debería exceder del 8%.

Naturalmente lo que en definitiva es de mayor trascendencia es la ley, en un sentido material, que rige efectivamente. En este sentido cabe destacar nuevamente la multitud de franquicias otorgadas (véase nuevamente el cuadro 44). Una de las características de gran parte de las franquicias otorgadas es una extraordinaria complejidad de su articulado, ya que aparentemente se ha pretendido contemplar toda clase de situaciones e introducir diferencias de tratamiento para cada caso. Aparte de las exoneraciones y rebajas de impuesto contenidas en el cuadro 44, merece citarse con mayor detalle algunas disposiciones del Decreto 214 del 27 de julio de 1979 que trata del régimen sobre estímulos a los programas de urbanización y a la promoción de viviendas; en dicho decreto se establece en su artículo 6, inciso 3, lo siguiente: "La promoción y la venta de viviendas..... gozarán de los incentivos que se enumeran a continuación." Exoneración del impuesto sobre la renta que grave los enriquecimientos obtenidos por el promotor de las ventas primarias de las viviendas, sea cual fuere el origen del financiamiento, siempre y cuando aquel hubiere logrado, en beneficio del comprador, un crédito por un plazo entre 15 y 25 años y monto igual o superior al mínimo previsto en el numeral anterior, de la siguiente manera:

<u>Categoría de vivienda</u>	<u>Exoneración del impuesto sobre la renta (%)</u>
A	100
B	75
C	60
D	50
E	20

Para comprender el alcance de las normas transcritas hay que tener en cuenta una serie de otras reglas. Conforme al artículo 1 del Decreto citado las disposiciones son aplicables a:

- 1) Las categorías de viviendas que se determinan a continuación, y,
- 2) Los programas de urbanización destinados a la construcción de las viviendas a que se refiere el numeral anterior cuando la ejecución de aquellos se realice mediante convenio celebrado con el Instituto Nacional de la Vivienda o con el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

/Categoría

<u>Categoría</u>	<u>Precio de venta primaria (bolívares)</u>	<u>Número mínimo de</u>
A	Hasta 100 000	2
B	Hasta 150 000	2
C	Hasta 200 000	3
D	Hasta 250 000	3
E	Hasta 350 000	4

A pesar de la considerada especificación de la vivienda existen algunas excepciones, así por ejemplo, se establece que "se consideran comprendidas en la categoría A las viviendas unifamiliares de un solo dormitorio, con un precio no superior a 85 000 bolívares siempre que en el proyecto aprobado se prevea su ampliación por lo menos a dos dormitorios.

Todavía quedan algunos conceptos a definir contenidos en la primera disposición transcrita:

a) A los efectos del presente Decreto se entiende por promoción, la actividad de una persona natural o jurídica dirigida a:

i) La construcción para la venta o arrendamiento, en terrenos de su propiedad en las categorías determinadas en el artículo anterior; y

ii) La urbanización de tierras de su propiedad para la construcción de esas viviendas en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 1 (artículo 2).

b) Financiamiento mínimo al comprador, calculado sobre el precio de venta primaria de la siguiente manera:

<u>Categoría de vivienda</u>	<u>Financiamiento mínimo al comprador (%)</u>
A	90
B	90
C	85
D	80
E	75 art. 2

c) A los efectos del presente Decreto se entiende por venta primaria, aquella que reúna los siguientes requisitos.

i) Que sea la primera venta que se haya efectuado después de concedido el correspondiente permiso o cédula de habilitabilidad municipal, y

ii) Que conste en documento protocolizado con fecha posterior a la entrada en vigencia del presente Decreto.

A las consideraciones expuestas anteriormente con respecto a la necesidad de que las exoneraciones y rebajas se basen en un análisis del beneficio y costo social, pueden agregarse los siguientes razonamientos aplicables particularmente a la situación venezolana:

a) En la medida que exista una fuerte evasión del impuesto a la renta, la exoneración afecta sólo a una parte de los contribuyentes o los afecta sólo parcialmente, ya que el estímulo evidentemente no actúa en relación a las rentas evadidas;

b) El considerable número de exoneraciones otorgado representa una complejidad notable, smén de lo dicho con relación a las normas mismas, la multitud de exoneraciones, por otra parte, en la medida que se trata de disposiciones dirigidas a sectores específicos se tienden a contrarrestar porque el tratamiento favorable concedido a una serie de sectores o actividades tiende a convertir la exención en general por lo menos, muy amplia;

c) En algunas actividades tal es el caso de la construcción, las ganancias obtenidas parecen haber sido cuantiosas, por lo cual no parecen haber sido necesarias alientos especiales, y,

d) Si bien existen dudas acerca de la eficiencia de las políticas tributarias a favor de la inversión,<sup>5/</sup> aún si aceptamos el supuesto de que hubiera inducido una mayor formación de capital, ya sea como resultado de las rebajas a favor de la inversión o de la exención de su producido, hay que tener presente que en base a una serie de indicios, en varios sectores, se ha producido una sobreinversión, es decir, que ha habido una adquisición acelerada de bienes de capital sin calcular la relación

beneficio-costosocial, por lo cual, ahora uno de los problemas esenciales  
<sup>5/</sup> Véase al respecto, International Fiscal Association (IFA), Cahiers de Drost Fiscal International, Vol. LXI, Premier Subject, Rotterdam, 1976.

consiste en el logro del pleno uso del capital existente, que al ser insuficiente en muchos casos los factores complementarios (recursos humanos, sobre todo calificados), se presenta el fenómeno de falta de capacidad de absorción.

e) Estímulos excesivos se dieron por una parte para la importación de equipos, que también se exoneraron de los derechos aduaneros, y por otra parte, a favor de ciertos sectores tales como el agropecuario que recibieron toda clase de facilidades crediticias y aún una condonación total de deudas.

f) En el caso de las exoneraciones de la tasa de interés, ellas equivalen a un aumento de las mismas.<sup>6/</sup> La que idealmente podría inducir un mayor flujo de capitales hacia los sectores favorecidos hasta que finalmente se restablezca el equilibrio. En todo ello hay que preguntarse cuánta movilidad de capitales existe frente a un aumento de la tasa de interés y si ese movimiento de capitales --si se produce realmente-- favorece a los grupos sociales hacia los cuales se pretende dirigir la política. Un ejemplo de esta clase de franquicias serían las que se han otorgado a favor de la vivienda. ¿Efectivamente han inducido una mayor construcción de viviendas populares por el sector privado o simplemente han concedido medidas de estímulo a un sector que no lo necesitaba en virtud de contar con una demanda creciente especialmente por el crecimiento de la población como sucedió en Caracas?

Dentro del análisis beneficio-costos, uno de los primeros elementos a determinar es la pérdida de recaudación que se produce por efecto de las exoneraciones y rebajas y que luego llevará o a una reducción del gasto público que se hubiera podido realizar de otro modo o a un reemplazo de los ingresos no percibidos por otros (incremento de otros impuestos o de otras formas de financiamiento). En el cuadro se han indicado las pérdidas de recaudación producidas con el impuesto a la renta (y para poder apreciar más cabalmente el conjunto de exoneraciones)

6/ Los técnicos del Ministerio de Hacienda creen que los cálculos efectuados muy probablemente subestiman la magnitud del sacrificio fiscal.

Cuadro 44

VENEZUELA: SACRIFICIO TRIBUTARIO ESTIMADO POR EFECTO DE EXONERACIONES Y REBAJAS POR INVERSION, 1978

(Millones de bolívares)

	Total		Sector							Resto de la economía
	Sacrificio	Ingresos	Agropecuario	Minas e hidrocarburos	Manufacturero	Construcción	Electricidad	Transporte	Personas	
Impuesto sobre la renta	4 308.51		1 312.48	296.08	513.89	630.15	139.00	270.51	548.39	598.01
Ahorros	188.10								188.10	
Depósitos a plazo fijo	305.40								305.40	
Cédulas hipotecarias	334.43					334.43				
Bonos financieros	46.51								46.51	
Bonos quirografarios	4.40								4.40	
Deuda pública externa	213.75									213.75
Deuda pública interna	384.26									384.26
Entidades de ahorro y préstamo	3.98								3.98	
Banco Industrial de Venezuela	47.88		10.48		36.89			0.51		
Crédito privado, Banco Comercial y Sociedades Financieras	298.00		298.00							
Exoneraciones varias	1 070.72		1 004.00			66.72				
Rebaja por inversiones	1 115.00				477.00	229.00	139.00	27.00		
Rebaja por inversiones sector petróleo	296.08			296.08						
Ingresos, incluido minas e hidrocarburos		28 286.10								
Excluido minas e hidrocarburos		5 835.30								
Aduanas	8 009.38				4 430.36					3 579.02
Incentivos a la exportación	143.93				143.93					
Puerto libre	3 579.02									3 579.02
Exoneraciones y desgravámenes	4 286.43				4 286.43					
Ingresos por importación		2 616.00								
Total sacrificio	12 317.89		1 312.48	296.08	4 944.25	620.15	139.00	270.51	548.39	4 577.03
Total ingresos										
Incluido minas e hidrocarburos		30 902.10								
Excluido minas e hidrocarburos		8 451.30								

## Cuadro 44 (Conclusión)

COMPARACION DEL MONTO DE LAS EXONERACIONES CON LAS RECAUDACIONES TOTALES DE LOS IMPUESTOS A LA RENTA Y ADUANA  
Y EL MONTO DE LOS GASTOS PUBLICOS

	Con minas e hidrocarburos	Sin minas e hidrocarburos
Ingresos por impuesto sobre la renta y aduanas exoneraciones	a) 30 902.10 b) 12 317.89 <u>18 584.21</u>	a) 8 451.30 b) 12 021.81 <u>(3 570.51)</u>
Ingreso potencial (a + b)	43 219.99	20 472.11
Gastos públicos	54 779.50	54 779.50
Diferencia potencial	<u>(11 559.51)</u>	<u>(34 307.39)</u>

Fuente: Datos provisionales del Ministerio de Hacienda, División de Estudios Fiscales.

del impuesto de aduanas según estimaciones efectuadas para 1978<sup>7/</sup> Se calculó que para dicho año las exoneraciones y rebajas concedidas determinarían un sacrificio fiscal de 4 308 millones de bolívares o sea un 75% aproximadamente del ingreso fiscal proveniente del impuesto a la renta excluyendo los ingresos provenientes del hidrocarburo y minas. Cabe hacer notar que la cuantía total de las exoneraciones y otras franquicias ha crecido, habiéndola calculado en 5 700 millones de bolívares aproximadamente en 1974, pero en 12 300 millones de bolívares en 1978. Es importante también la proporción que constituye con respecto a los gastos público del Gobierno Central en 1974 fue el 15% aproximadamente pero en 1978 se elevó a cerca del 25%.<sup>8/</sup> Dicho de otro modo aún en base a estimaciones conservadoras el total de las franquicias otorgadas hubiera podido financiar la cuarta parte de los gastos públicos. Solamente los que se estimaron para el impuesto a la renta llegan a casi el 10% de los gastos.

Sería conveniente eliminar prácticamente la totalidad de las exoneraciones y rebajas por inversión actualmente existentes con el propósito de alcanzar un sistema más equitativo, reducir las franquicias que favorezcan en gran medida a los grupos con ingresos superiores e incrementar los ingresos fiscales. Las exoneraciones y rebajas sólo deberían concederse cuando se justifiquen por razones fundamentales de política económica y social, si cabe esperar que tengan un impacto verdaderamente significativo para lograr los propósitos buscados y si son necesarios, es decir, que sin ellos efectivamente no existan los estímulos suficientes para alcanzar los fines buscados.

Con respecto a las otras clases de deducciones anteriormente indicadas cabe mencionar en especial el régimen de depreciación de activos fijos. En esta materia, de conformidad con las normas reglamentarias se permite la aplicación de los procedimientos comunes en la práctica contable (línea recta, doble dígito, etc.); la Dirección a pedido del contribuyente puede autorizar <sup>7/</sup> Los técnicos del Ministerio de Hacienda creen que los cálculos efectuados muy probablemente subestiman la magnitud del sacrificio fiscal.

<sup>8/</sup> Cifras proporcionadas por la Dirección de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda.

también el método de la depreciación acelerada, pero sólo pocas empresas han hecho uso de esta posibilidad.

Cabe mencionar todavía la deducción permitida según el inciso 19 del artículo 29, o sea las liberalidades que persigan objetivos benéficos, asistenciales, religiosos, culturales, docentes, etc. Para tales liberalidades se fijaron los siguientes límites 5% cuando la renta neta del contribuyente no exceda de 5 millones de bolívares, 3% cuando la renta neta exceda de 5 millones de bolívares, 1% de la renta neta en todos aquellos casos en que el contribuyente se dedique a realizar alguna de las actividades previstas en la letra "d" del artículo 5 (explotaciones mineras y de hidrocarburos) Esta disposición puede justificarse para evitar que los contribuyentes a través de un sistema de donaciones busquen reducir sensiblemente sus obligaciones tributarias. Con todo existe una excepción a esta norma general, ya que se excluyen de las liquidaciones establecidas en este párrafo, las liberalidades destinadas a fines docentes, culturales, deportivos y asistenciales, previamente aprobados por el Ejecutivo Nacional. (Artículo 39.)

Los desgravámenes otorgados a las personas naturales (artículo 74 y siguientes) corresponden básicamente a las normas habituales en esta materia debiendo destacarse que salvo para los gastos médicos se ha establecido un límite para su deductibilidad (3% cuando el enriquecimiento no exceda de 200 000 bolívares y más el 1.5% sobre la porción de enriquecimiento comprendida entre 200 000 y 500 000 bolívares.

Sólo merece señalarse que existe una deducción adicional equivalente al 25% de las cantidades efectivamente pagadas en el año gravable por el contribuyente, en concepto de honorarios y estipendios causados por servicios de personas en actividades profesionales no mercantiles. Esta norma es menos justificable ya que se permite deducir esta clase de erogaciones, sea cual fuera su finalidad, ya que en muchos casos puede tratarse no de un gasto para obtener una renta, sino de una utilización de la misma.<sup>9/</sup>

9/ Como es un concepto importante se indica que las personas naturales residentes en el país gozarán de una rebaja de impuesto de 324 bolívares anuales. Además, si tales contribuyentes tienen personas a su cargo gozarán de las siguientes rebajas de impuesto: 1) 100 bolívares por el conyuge no separado de bienes; 2) 100 bolívares por cada ascendiente y descendiente del sector residente en el país.

### Evasión y atraso de pagos

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, también en Venezuela la evasión es cuantiosa; particularmente en el impuesto personal a la renta. Entre las causas que normalmente se atribuyen a la evasión merece destacarse la falta de personal, especialmente el calificado, que existe en la Dirección de Rentas.

Hace unos años se efectuó una evaluación de la evasión del impuesto personal a la renta, partiendo de las cifras del ingreso nacional (método de la brecha). Se determinó que la renta evaluada equivaldría a un 53% de la renta potencial <sup>10/</sup>

El problema de la evasión se ve agravado por la falta de una suficiente cantidad de personal dedicado específicamente a la fiscalización. Se estima que el personal total en la Dirección de Renta se eleva a 8 000 empleados totales, de los cuales sólo 450 están afectados a tareas de fiscalización, pero se cree que sólo 200 aproximadamente se dedican en forma activa a tareas de fiscalización en el campo.

Además de la cuestión de la evasión existe también un serio atraso en el pago de deudas con el fisco, lo que debe atribuirse a la cuantía reducida del interés que se cobra a los contribuyentes morosos, la ineficiencia del contralor de la recaudación y la falta de ejecución en los juicios para el cobro de los impuestos iniciados por el fisco contra el contribuyente

<sup>10/</sup> Iván Pulido Mora, "La distribución del ingreso y la evasión de impuesto en Venezuela", Resumen, 30 de enero de 1977, No. XIV, pág. 15.

Como no se han podido obtener otros estudios más recientes conviene apuntar que en 1963 con base en un estudio de CORDIPLAN se estimaron en 159 000 las firmas reputadas contribuyentes reales o potenciales, sin embargo en ese año sólo 24 600 empresas habían efectivamente declarado sus utilidades (15.4%. Por otra parte, con base en una estimación de la remuneración neta del valor de los 7 300 millones de bolívares para dicho año, sólo se registraron en él como utilidades gravables 2 000 millones de bolívares, o sea el 27% del total anterior. En 1964 el Banco Central de Venezuela se estimó un total de rentas provenientes de préstamos hipotecarios de 750 millones de bolívares; sin embargo, las rentas netas gravables de ese año sólo se elevaron a 140 800 millones de bolívares, o sea el 18.6% del total. (Fuente: Ministerio de Hacienda, Memoria, 1969, pág. 55-60.

(se sostiene al respecto que en los últimos tres años no ha habido ejecución en las demandas correspondientes.

Se estima que las deudas atrasadas por impuesto a la renta sólo en la zona de Caracas se eleva a 15 000 millones de bolívares.<sup>11/</sup>

---

<sup>11/</sup> Por otra parte existe una disposición importante para facilitar el ingreso del gravámen y que ha tenido considerable impacto en la práctica. Se trata de la obligación de presentar declaración estimada de lo que van a ganar en el año en curso si en el año anterior han ganado más de 100 000 bolívares.

2. Impuesto al consumo

Descripción del sistema actual de Venezuela

a) Gobierno Nacional

Excluyendo el impuesto a los timbres de características particulares,<sup>1/</sup> existen cuatro impuestos que gravan consumos específicos:

- i) Impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas;
- ii) El que recae sobre cigarrillos y manufacturas de tabaco;
- iii) Impuesto a los fósforos que carece de importancia práctica, y,
- iv) Impuesto a la gasolina.

i) Impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas. - En el título II de la Ley respectiva se han establecido una serie de tasas específicas que tienen en cuenta la característica del producto, que demuestran seguramente la intención del legislador de gravar más fuertemente los bienes más suntuarios como puede apreciarse en el cuadro 45, comparando por ejemplo la imposición de la cerveza (5 centavos) con la del volumen (10.20 bolívares).

Sin embargo, la incidencia progresiva del gravamen resulta menos evidente si se tiene en cuenta lo que en definitiva es lo relevante: el consumo de los respectivos bienes por tramo de ingreso y el impuesto que recae efectivamente sobre los productos. (Véase nuevamente el cuadro 46.) En este sentido hay que pensar debidamente el hecho de que el impuesto sobre la cerveza nacional que representa el 53% de la recaudación de los impuestos sobre bebidas alcohólicas (véase el cuadro 47), no es progresivo ya que recae muy fuertemente sobre el cuart 1 de ingresos bajos y mucho más levemente sobre el cuart 1 de ingresos altos; un 23% de la recaudación proviene de bebidas nacionales cuya incidencia tampoco es progresiva si se supone que su consumo corresponde al general de bebidas alcohólicas y sólo un 17% de los ingresos correspondientes al impuesto que se está tratando, proviene de

<sup>1/</sup> El impuesto a la salida podría considerarse como un impuesto al consumo que grava un servicio (viajes al exterior), pero el derecho de registro estaría más bien dentro de la categoría de impuestos a las transmisiones patrimoniales. En Venezuela el tributo a los timbres es considerado tasa.

Cuadro 45

VENEZUELA: TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE ALCOHOL Y ESPECIES ALCOHOLICAS Y SU IMPACTO SOBRE EL PRECIO DE VENTA

Producto	Tasa específica del impuesto por litro	Precio por botella	Contenido en litros por botella	Precio de venta por litro	Relación impuesto/precio de venta (%)
Cerveza nacional	0.40	2.25	0.33	6.80	6
Vinos producción nacional graduación alcohólica no mayor de 14° Gay Lissor	0.10	6.50	0.70	9.28	1
Ron y aguardiente	8.00	26.25	1.0	26.25	31
Licores y otras bebidas a base de fermentación					
Cucuy	9.00	7.75	0.70	11.10	81
Brandy	10.20	36.95	0.70	52.78	19
Cañac	10.20	43.50	0.70	62.14	16
Whiskey	10.20	98.50	1.00	98.50	10
Ginebra	10.20	28.00	0.70	40.00	25
Cerveza	1.50	4.50	0.33	13.63	11
Alcohol ref. a 100°Gl	12.00	35.00	1.00	35.00	34
Vino graduación no mayor de 14° Gl.	0.30	12.50	0.70	17.85	1
Vino graduación mayor a 14°Gl	1.50	20.95	0.70	30.00	5
Anis	10.20	24.90	1.00	24.90	41
Expendio al público (nacional e importado)					
Cerveza	0.05	2.50	0.33	7.50	0.7
Otras bebidas	0.10	2.50	0.33	7.50	1

Fuente: Elaboración de la misión con base en disposiciones vigentes (artículos 10-17 de la ley de impuesto sobre alcohol y Especies alcohólicas) y una lista de los precios que se aplican en la venta al consumidor).

Cuadro 46

VENEZUELA: CONSUMO DE ALGUNOS PRODUCTOS SELECCIONADOS POR  
TRAMOS DE INGRESO COMO PROPORCION DEL CONSUMO  
TOTAL DE CADA GRUPO

(Porcentaje y cuartiles)

	1 <sup>a/</sup>	2 <sup>a/</sup>	3 <sup>a/</sup>	4 <sup>a/</sup>	Indice total
Bebidas alcohólicas	1.47	1.07	1.36	1.13	1.220
Brandy	0.16	-	0.08	0.03	0.050
Cerveza	0.85	0.70	0.74	0.34	0.570
Ron	0.08	0.04	-	-	0.010
Vinos	0.11	0.04	0.15	0.06	0.090
Whisky	0.45	0.08	0.19	0.36	0.230
Champagne	-	-	-	0.18	0.080
Bebidas tomadas fuera del hogar	0.19	0.20	0.18	0.12	0.160
Tabacos	1.14	0.80	0.59	0.33	0.580
Cigarrillos negros	0.01	-	0.01	-	-
Cigarrillos rubios Popular	1.05	0.76	0.55	0.02	0.530
Cigarrillos rubios tipo importado	0.04	0.02	0.01	0.02	0.020
Tabacos y cigarrillos	0.03	-	-	-	-
Vehículos	0.62	1.81	1.41	1.65	1.500
Automóviles	0.60	1.78	1.38	1.41	1.350
Motocicleta y motonetas	0.02	0.02	0.03	0.23	0.120
Impuestos	0.40	0.72	2.0	4.56	2.750
Impuesto derecho de frente	0.44	0.64	1.94	4.50	2.690
Matriculación vehículos	-	-	0.05	0.01	0.020
Peaje de autopista	0.04	0.07	-	0.04	0.040
Compra de estampillas	-	0.05	-	-	0.001

Fuente: Banco Central de Venezuela, Departamento de Estadísticas,

Encuesta de ingresos y gastos familiares, 1975, Caracas, Venezuela.

a/ El primer cuartil corresponde a ingresos familiares de 0 a 1 520 bolívares mensuales.

El segundo cuartil corresponde a ingresos familiares de 1.521 a 2 599 bolívares mensuales.

El tercer cuartil corresponde a ingresos familiares de 2 600 a 4 599 bolívares mensuales.

El cuarto cuartil corresponde a ingresos familiares de 4 600 y más.

Cuadro 47

VENEZUELA: RECAUDACION DE LOS IMPUESTOS SOBRE ALCOHOL Y ESPECIES ALCOHOLICAS  
Y ESTRUCTURA PORCENTUAL POR PRODUCTOS, 1978

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Estructura porcentual 1978
<b>Total</b>	<b>359 932</b>	<b>340 002</b>	<b>373 459</b>	<b>405 043</b>	<b>463 290</b>	<b>532 317</b>	<b>586 196</b>	<b>664 935</b>	<b>719 525</b>	<b>100.0</b>
Impuesto sobre bebidas nacionales	108 683	114 767	128 626	132 930	153 266	161 238	158 606	163 300	162 819	22,6
Impuesto sobre alcoholes nacionales	6 034	5 990	7 333	8 488	10 216	12 035	12 192	12 412	13 469	1,9
Impuesto sobre cerveza nacional	172 046	152 708	161 281	189 294	208 704	241 935	285 626	347 499	377 960	52,6
Impuesto sobre vinos nacionales	1 564	1 996	2 349	2 006	1 972	1 896	2 113	2 038	2 540	0,4
Impuesto sobre expendio de licores	9 585	9 990	10 733	11 227	12 071	12 018	12 196	11 854	12 435	1,7
Impuesto interno sobre licores importados	47 603	40 262	46 828	44 461	55 728	79 677	86 635	99 286	120 346	16,7
Bandas de garantía	4 989	5 209	6 120	6 258	6 945	8 166	6 492	6 119	5 689	0,8
Derechos de matriculación	7 529	7 835	8 570	8 887	12 840	12 965	12 969	12 751	13 962	1,9
Multas de licores	1 031	572	769	724	803	1 253	1 587	2 065	2 137	0,3
Intereses por demora	74	82	102	102	117	117	116	111	119	-
Reintegro	185	71	19	29	24	14	-	1	-	-
Impuestos varios	581	430	448	448	445	853	972	818	793	0,1
Reparos de la sala de examen	27	90	281	187	159	132	129	58	118	-
Impuesto dif. sobre licores nacionales	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Timbres de licores	-	-	-	-	-	-	6 556	6 623	7 088	1,0
Impuesto sobre alcoholes importados	-	-	-	-	-	18	7	-	-	-

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Renta.

bebidas importadas cuya incidencia es progresiva si se toma como representativo del consumo el whisky y el champagne

El impuesto se causa cuando se produce el artículo gravado, pero se hace exigible recién en el momento de ser retirado del establecimiento a menos que forma parte de otro producto, en cuyo caso el impuesto a pagar será el que corresponda a la nueva especie elaborada.

En caso de productos importados el gravamen será exigible conjuntamente con los derechos de importación.

Además, existe un impuesto sobre la expedición al público de especies alcohólicas nacionales o importadas de 0,05 bolívares para la cerveza y de 0.10 bolívares para las demás especies alcohólicas, excepto los vinos naturales y mistelas de producción nacional. Este impuesto será pagado por los productores o importadores en el momento de la expedición de la especie alcohólica de los establecimientos productores o su retiro de las aduanas.

ii) El impuesto sobre cigarrillos y tabacos. Para estos productos rigen tasas proporcionales que se han fijado en el 45% del precio de venta en el caso de los cigarrillos y del 30% sobre tabacos y picaduras. Como se observa en el cuadro 47, la incidencia de este gravamen es fuertemente regresivo, tomando como base el consumo de estos productos.

iii) El impuesto a los fósforos. Se paga un derecho especial de fabricación que es de 1 centavo por caja de hasta 40 luces y media por exceso de hasta 20 luces.

iv) El impuesto a la gasolina e hidrocarburos. Tienen alícuotas específicas de 0.10 bolívares para gasolina de 77-84 octanos y de 0.15 para gasolina de 85 o más octanos.

#### Características generales de la imposición indirecta por el Gobierno Nacional

Destaca el hecho de que sólo se encuentran gravados una serie limitada de productos. Entre las ventajas de este sistema cabe indicar que --salvo la introducción por contrabando-- la evasión está limitada por tratarse o de productos importados de control relativamente fácil con la excepción señalada; o en el caso de la producción nacional de una fabricación muy

/concentrada

concentrada hecho que también facilita su control. Por su parte, en el caso del impuesto a la gasolina su cobro procede directamente a través de las empresas nacionalizadas.

Comparando la estructura de la imposición indirecta del Gobierno Nacional con la de otros países en Venezuela merecen ponerse en relieve las siguientes particularidades:

1) Es muy reducida la recaudación proveniente de esta clase de tributos, ya sea en relación al producto bruto o con respecto a la recaudación total;

2) Venezuela a nivel del Gobierno Nacional es uno de los pocos países que no cuenta con un impuesto general a las ventas. A esta conclusión se puede llegar considerando la imposición prácticamente en el orden mundial como frente a los demás países de América del Sur. Así entre 12 países de América del Sur<sup>2/</sup> es junto con Suriname el único país que no cuenta con un impuesto general a las ventas, debiendo señalarse que en una serie de países se ha introducido el impuesto al valor agregado que exige un esfuerzo mayor por parte de la administración tributaria y del contribuyente (la Argentina, Bolivia, el Brasil a nivel estatal, Chile, Ecuador y el Uruguay; México lo aplicará a partir de 1980).

3) Entre los bienes gravados por impuestos específicos prácticamente en su totalidad se trata de lo que se ha llamado la imposición tradicional en esta materia: impuesto sobre bebidas alcohólicas y cigarrillos. Frecuentemente esta imposición se ha defendido en base a argumentos de tipo moral, aun cuando al respecto debería saberse si el incremento de precios determinado por los impuestos efectivamente se traduce en una limitación de su consumo. Por otra parte, se trata en gran parte de productos de consumo popular, razón por la cual el gravamen también será regresivo.

En otros países tanto desarrollados como en proceso de desarrollo, la imposición por impuestos específicos en muchos casos suele ser bastante extendida comprendiendo fundamentalmente artículos que no se reputan esenciales según el patrón de consumo de cada país, así se comprenden

<sup>2/</sup> La Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, el Paraguay, el Perú, Suriname, el Uruguay y Venezuela. Cf. Sijbren Cnossen, "Excise Systems", A Global Study of the Selective Taxation of Goods and Services, John Hopkins, University Press, Baltimore, 1977, p. 124 y ss.

productos de joyería, pieles, máquinas de lavar, cámaras fotográficas (Grecia); cosméticos, perfumería, radios, aparatos de televisión, fonógrafos, automóviles (Dinamarca) cosméticos, perfumería, joyas, pieles, relojes, radio, aparatos de televisión, equipos de sonido, automóviles (Japón), y finalmente, en el cuadro 48 se han indicado los productos que se gravarían con una tasa mayor conforme a la ley del impuesto al valor agregado en España.

Por otra parte, en muchos países se gravan también algunos servicios como por ejemplo, el transporte de pasajeros, el servicio de restaurantes, viajes y consumo de electricidad.

#### Las funciones de la imposición indirecta en el futuro

Idealmente pueden indicarse una serie de objetivos a lograrse mediante la imposición indirecta:

i) Mayores recaudaciones tributarias. En la medida que mediante el gasto público se realizan funciones importantes para el desarrollo económico y social, el mayor ingreso fiscal corresponde a la concepción del costo de oportunidad de la realización de dichos gastos, sobre todo si se quiere evitar un financiamiento que puede acelerar las presiones inflacionarias y se desea limitar el endeudamiento externo. En este sentido convendría contar con un impuesto general a las ventas con muy pocas tasas diferentes y un número reducido de excepciones.

ii) Al recaer sobre el consumo, reduce la presión inflacionaria por el lado de la demanda, si bien hay que tener en cuenta al respecto si el aumento que pueda producirse como consecuencia de la imposición no da origen a un aumento acumulativo de precios y salarios. En este orden de cosas sería aconsejable tratar de que la imposición indirecta no afecte el consumo de asalariados y sobre todo de grupos de menores ingresos.

iii) De conformidad con los objetivos básicos de la estrategia conviene acentuar la progresividad del sistema. Para ello sería conveniente que de introducirse un impuesto general a las ventas se

Cuadro 48

VENEZUELA: CORRESPONDENCIA ENTRE LOS CONCEPTOS SUJETOS A IMPOSICION  
POR LUJO EN EL PROYECTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

1. Vehículos con motor mecánico para circular por carretera, sus accesorios y remolques.
2. Embarcaciones empleadas en deportes náuticos que tengan más de seis metros de eslora y sus accesorios, así como los motores empleados en estos deportes.
3. Aviones, avionetas, veleros y demás elementos de transporte aéreo de propiedad particular.
4. Escopetas y demás armas de fuego y sus accesorios y cartucherías.
5. Joyas, alhajas, perlas naturales o cultivadas, objetos de oro, plata o platino.
6. Antigüedades
7. Equipos de reproducción sonora de alta fidelidad
8. Aparatos de televisión en color.
9. Alfombras de nudo, confeccionadas manualmente.
10. Tapices y reposteros tejidos o grabados en manufactura.
11. Prendas de vestir o de adorno personal, confeccionadas con pieles de ornato de carácter suntuario.
12. Vestidos y modelos de alta costura.
13. Productos de perfumería y tocador, envasados y con marca, cuyo precio de venta al público exceda de la cantidad que se fija reglamentariamente.
14. Toda clase de bebidas alcohólicas, cuyo precio de venta al público exceda de la cantidad que se fije reglamentariamente.
15. Conservas de caviar, salmón, crustáceos y de hígado de pato o ganso.

Fuente: Braulio Medel Cámara y José Sánchez Maldonado, Impuesto sobre el lujo y progresividad en torno al proyecto del impuesto sobre el valor añadido, Hacienda Pública Española, No. 56, 1979.

eximan los productos que incidan en mayor medida en el presupuesto de los grupos de menores ingresos (sobre todo alimentos).

Por otra parte, sería conveniente fortalecer la tributación sobre productos y servicios característicos de las clases de ingresos mayores. Sería aconsejable, además, que los derechos aduaneros tuvieran sólo una finalidad protectora, por lo que la imposición específica al consumo cumpliría el objetivo de desalentar el gasto suntuario, sobre todo de productos importados, contribuyendo así a aliviar la presión sobre el balance de pagos. Al respecto vale la pena poner de relieve que a título de ejemplo en el año 1978 la importación de whisky se elevó a la suma de 388 millones de bolívares, de champaña a 44 millones de bolívares, y de otras bebidas alcohólicas a cerca de 80 millones de bolívares.

iv) A parte de su fin redistributivo, en determinados casos la imposición indirecta puede contribuir a reducir el consumo de algún producto que sea escaso o que tenga un particular significado para la estrategia. Además de los productos mencionados en el punto anterior que inciden en el balance de pagos cabría mencionar el consumo interno de gasolina, cuya limitación permitiría incrementar los excedentes exportables. Como se trata de productos provenientes de empresas nacionalizadas, podría lograrse idéntico propósito mediante una modificación de los precios y no por la vía de los impuestos.

v) Como Venezuela tiene una experiencia limitada en materia de imposición indirecta sería sumamente conveniente que cualquier modificación fuera de fácil aplicación. Por ello convendría que de crearse un impuesto a las ventas tuviera pocas tasas y se aplicará a nivel de fabricante e importador.

En suma, teniendo presente las consideraciones anteriores lo aconsejable sería contar con una imposición general a las ventas, eximiendo producto de primera necesidad, con una tasa relativamente baja en relación a los países que tienen una larga experiencia en este campo, por ejemplo 4% o 5% y estableciendo, además, una imposición de lujo a una serie relativamente limitada de artículos suntuarios con una tasa única o un número muy limitado de tasas (del 20% al 50%, por ejemplo) tratando de que la mayor imposición no aliente el contrabando. El

impuesto a las ventas debería percibirse a nivel de productor o importador y lo mismo se aplica al caso de la imposición al lujo, salvo que la característica de la materia imponible exija otra cosa (por ejemplo tributación de los servicios).

### Gobiernos municipales

#### a) Descripción

En los municipios existe el impuesto de patentes que considera como hecho imponible el ejercicio de ciertas actividades, tales como las industriales y comerciales, por ejemplo. Sin embargo, como materia imponible se toman una serie de elementos representativos tales como los ingresos brutos o ventas. A continuación se examinarán las disposiciones vigentes en la materia en el Distrito Federal<sup>3/</sup>. Se establecen los elementos que constituyen la materia gravada; ingresos brutos: establecimientos industriales o comerciales, operaciones bancarias, de capitalización y de ahorro y préstamo, monto de primas recaudadas netas de devoluciones y el producto de sus inversiones en el caso de las empresas de seguros, comisiones percibidas y el producto de la explotación de sus bienes y servicios en el caso de intermediarios.

Como antecedente de una imposición al consumo tiene particular relevancia la imposición que recae sobre los ingresos brutos. En efecto, considerando la amplitud de los productos gravados que afectan prácticamente todos los bienes industriales y servicios que no se realicen en relación de dependencia se tiene un verdadero impuesto a las ventas, si bien de etapas múltiples.

Son altamente significativas no sólo la amplitud de los bienes y servicios alcanzados, sino también la discriminación de tasas, considerando fundamentalmente el grado de prescindibilidad de la materia gravada.

(Véase el cuadro 49.)

<sup>3/</sup> Cf. Gaceta Municipal del D. F., Ordenanza sobre patentes de industrias y comercio, 29 de abril de 1976, 424-B, Edificio La Torre, Caracas, Venezuela.

Cuadro 49

VENEZUELA: EJEMPLO DE TASAS APLICABLES CONFORME A LA  
ORDENANZA SOBRE PRODUCTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
DEL DISTRITO FEDERAL

Producto	Alícuota (porcentaje)	Mínimo tributable (bolívares)
Mataderos y frigoríficos, establecimientos dedicados a la matanza de ganado	0.25	250
Beneficios de aves y otros animales excepto ganado	0.25	250
Fabricación de mantequilla y queso	0.25	250
Fabricación de leche en polvo y leche condensada	0.25	250
Fabricación de mermeladas y jaleas	0.25	250
Preparación y envasado de pescado	0.25	250
Fabricación de aceite y grasas comestibles	0.25	250
Fabricación de aceites y no comestibles	0.25	250
Pilado de maíz	0.25	250
Preparación de cereales	0.25	250
Fabricación del producto de panadería	0.25	250
Elaboración y refinación de azúcar	0.25	250
Elaboración de papelón	0.25	250
Fabricación de telas	0.25	250
Fabricación de helado	0.50	500
Fabricación de chocolate	0.50	500
Molienda y torrefacción de café	0.50	500
Fabricación de hielo	0.50	500
Preparación de vinagre	0.50	500
Fabricación de calzado	0.50	500
Fabricación de productos de caucho	0.50	500
Fabricación de cemento	0.50	500
Construcción de puertos	0.50	500

/(Continúa)

Cuadro 49 (Continuación)

Producto	Alícuota (porcentaje)	Mínimo tributable (bolívares)
Construcción de acueductos	0.50	500
Construcción de puentes	0.50	500
Peluquerías	0.50	500
Fabricación de maderas laminadas	0.75	750
Fabricación de ataúdes	0.75	750
Fabricación de papel	0.75	750
Fabricación de jabones	0.75	750
Fabricación de sustancias químicas	1.00	1 000
Fabricación de cal y yeso	1.00	1 000
Fabricación de carrocerías	1.00	1 000
Bancos comerciales	1.25	1 250
Instituto de Fomento Industrial	1.25	1 250
Compañías de seguros	1.25	1 250
Industrias vinícolas	1.50	1 500
Industria de metales preciosos	1.50	1 500
Agencia de funerarias	1.50	1 500
Fabricación de cerveza	2.00	2 000
Fabricación de tabacos	2.00	2 000
Mayoristas de vehículos automotores	2.00	2 000
Alquiler de películas o cintas	2.00	2 000
Mayoristas de cosméticos y perfumes	2.50	2 500
Mayoristas de bebidas alcohólicas	2.50	2 500
Casas de empeño	2.50	2 500
Oficinas de compra y venta de bienes inmuebles	2.50	2 500
Alquiler de máquinas que trabajaban con monedas	2.50	2 500

/(Continúa)

Cuadro 49 (Conclusión)

Producto	Alicuota (porcentaje)	Mínimo tributable (bolívares)
Restaurantes, cafés con expendio de cerveza	3.00	3 000
Producción, transmisión y distribución de energía eléctrica	4.00	4 000
Restaurantes	5.00	5 000
Moteles	5.00	5 000
Bares	6.00	6 000
Dancings, cabarets, night-clubs	7.50	7 500
Discotecas	10.00	10 000
Comercios ambulantes y eventuales	60.00	1 000

/En total

En total existen 15 tasas diferentes, a parte de algunas actividades gravadas con patente fija, tal es el caso de bares, cabarets, etc.

Las excepciones del gravamen son reducidas y son básicamente los vendedores ambulantes de periódicos, y billetes de lotería (siempre que su capital no exceda de 5 000 bolívares) la explotación de pensiones familiares cuya capacidad máxima sea de 3 huéspedes y el ejercicio de las actividades artesanales en su propia residencia.<sup>4/</sup>

#### b) Particularidades del impuesto

Una de las características fundamentales del gravamen es que se trata de un impuesto acumulativo o en cascada, es decir, que recae una vez sobre el monto total de la operación en cada etapa, lo que produce serias distorsiones en la forma como el gravamen afecta al precio de venta al consumidor.

Otro hecho que merece destacarse es la excesiva complejidad en el sistema de tasas.

Con todo cabe insistir en que --aunque su definición jurídica sea distinta-- se trata en efecto de un impuesto general a las ventas de bienes y servicios

#### c) Modificaciones posibles

Sería deseable contemplar la siguiente secuencia de medidas:

- i) Eximir totalmente los productos de primera necesidad;
- ii) Reducir el número de tasas, dejando una básica y dos o tres para productos suntuarios, y,
- iii) Modificar la base, yendo a una imposición al valor agregado.

Este sólo procedería muy largo plazo, cuando se haya alcanzado esta meta en el orden nacional. En tal caso se podría fijar que tanto el impuesto nacional como los municipales recayeran sobre la misma base y aún se podría efectuar una sola liquidación, estableciendo sólo la obligación de que una parte del impuesto o una determinada tasa adicional sea girada directamente a las municipalidades.

<sup>4/</sup> Además se ha facultado al Consejo Municipal a conceder exonerar parcial o totalmente en determinados casos construcción de viviendas que se consideran de especial interés municipal o nacional y que corresponde a los planes de desarrollo del Poder Nacional, y que persigan fines de previsión social.

### 3. El impuesto a los predios urbanos

#### El papel del impuesto

Esta clase de tributos es aplicada con suma frecuencia por los niveles inferiores de gobierno, ya que la localización concreta y la dificultad para la movilización de los capitales afectados la convierte en un instrumento muy adecuado para la imposición por estados, provincias o municipios. En Venezuela se aplican por las municipalidades conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 31 de la Constitución. Tiene el inconveniente de que la imposición efectiva varía entre municipios como resultado de lo cual se viola en la práctica el principio de la equidad horizontal y vertical.

En principio tiende a una utilización más eficiente de los terrenos urbanos, en especial, si existe una imposición fuertemente progresiva para los terrenos sin explotar, como sucede teóricamente en el Distrito Federal.

En la medida que constituye una parte importante del patrimonio de las personas representa un índice claro de capacidad contributiva. Los datos obtenidos con base en una encuesta en Caracas confirman la progresividad del gravamen (véase nuevamente el cuadro 48), debiendo tenerse presente que la progresividad sería mayor en relación al ingreso personal.

#### La significación en Venezuela

El impuesto que recae sobre los inmuebles urbanos sólo representa una parte de las recaudaciones municipales totales que conforme a la información del Banco Central se elevaron en 1978 a 1 230 millones de bolívares o sea 42% de la recaudación tributaria total.<sup>1/</sup> En los cuadros 50 y 51 puede apreciarse la importancia de este gravamen dentro del total de los ingresos del Distrito Federal y de sus impuestos propios.

<sup>1/</sup> Datos extraídos del Informe del Banco Central de Venezuela, 1978, cuadro A-V-3.

Cuadro 50

VENEZUELA: INGRESOS RECAUDADOS Y PRESUPUESTARIOS DEL DISTRITO FEDERAL

(Millones de bolívares)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>Total</b>	<b>483</b>	<b>530</b>	<b>581</b>	<b>665</b>	<b>1 198</b>	<b>1 192</b>	<b>1 353</b>	<b>1 489</b>
Tesoro nacional	203	259	263	332	832	720	760	823
Situado constitucional	203	259	263	332	832	720	760	823
Impuestos	182	193	210	238	283	385	497	579
Casas, edificios y terrenos sin construir	64	70	73	79	95	107	139	155
Espectáculos públicos	5	4	5	6	6	6	7	9
Patentes de industria y comercio	86	90	104	112	137	223	306	350
Propaganda comercial	1	1	1	1	1	5	6	13
Patentes sobre vehículos	18	19	19	35	38	37	25	42
Permisos de construcción	2	1	2	3	5	6	6	8
Porcentajes sobre autobuses	-	-	-	-	-	-	-	-
Porcentajes sobre apuestas lícitas	6	6	6	2	1	1	8	2
Dominio fiscal	36	45	60	47	33	40	47	46
Tasas	16	16	13	17	16	16	15	4
Diversos	17	17	20	22	34	31	34	32
Extraordinarios	29	-	15	9	-	-	-	-

Fuente: Dirección General de Planificación y Presupuesto del Distrito Federal.

Cuadro 51

VENEZUELA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS  
DEL DISTRITO FEDERAL

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Impuestos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos sobre inmuebles urbanos	39.0	34.6	34.7	43.2	31.8	21.1	26.8
Espectáculos públicos	3.4	2.0	2.1	1.7	1.5	1.3	1.6
Patentes de industria y comercio	41.5	43.3	43.4	33.4	42.5	62.7	60.4
Propaganda comercial	3.4	0.8	0.7	0.2	3.4	1.5	2.2
Patentes sobre vehículos	8.5	15.7	16.0	12.1	10.2	9.2	7.3
Permisos de construcción	0.8	0.8	0.7	0.5	1.1	1.5	1.4
Porcentajes sobre autobuses	0.4	0.4	0.3	0.2	-	-	-
Porcentajes sobre apuestas lícitas	3.0	2.4	2.1	8.7	9.5	2.7	0.3

Fuente: Dirección General de Planificación y Presupuesto del Distrito Federal.

/Una imposición

Una imposición adecuada de los predios urbanos, tiene especial significación en el caso de Venezuela considerando el auge de la construcción que se ha producido en los últimos años particularmente en el Distrito Federal.

Existen tres formas de gravar los inmuebles. El 35% de los consejos municipales del país (198 en total) aplican el impuesto inmobiliario que se calcula con base en el valor del terreno de la construcción y de los accesorios. El resto de los Concejos municipales continúa aplicando el "medico alquiler" y el derecho de frente.

Las municipalidades que aplican el impuesto inmobiliario han recibido en muchos casos asistencia técnica y financiera de Fundacomún sobre todo para la creación de los catastros urbanos. Hasta 1977, 30 municipalidades se han beneficiado de dicha asistencia de Fundacomún.

Según el trabajo efectuado por Fundacomún<sup>2/</sup> los ingresos por impuestos inmobiliarios en la municipalidades que recibieron asistencia técnica subieron en 460%.

En las municipalidades que aplican un impuesto sobre inmuebles urbanos no existe un régimen uniforme de tasas. En el caso del Distrito Federal, existen cinco tipos distintos de categorías para la determinación de la tarifa aplicable:

1) Casas, edificios, apartamentos y locales comerciales oficinas y similares, que forman parte de un edificio residencial; las tasas establecidas que van de 0.55% para montos menores de 200,000 bolívares. hasta 1.7% por la fracción en exceso de 1,5 millones de bolívares.

2) Locales comerciales e industriales construídos independientemente; las alícuotas varían entre 0.80% (para valores menores de 400 000 bolívares hasta 2% por la fracción en exceso de 1,5 millones de bolívares

3) Terreno de particulares sin construir las alícuotas van de 0.80% para valores menores de 50 000 bolívares hasta 8% por la fracción en exceso de 5 millones de bolívares.

2/ Fundacomún, promotor del catastro urbano en Venezuela.

4) La vivienda ocupada por su dueño que para el inicio de vigencia de la ordenanza tenga valor de hasta 600,000 bolívares no sufrirá incremento en el impuesto causado por nuevos avalúos que se le practicaran.

5) Los terrenos, y edificaciones que se destinan a estacionamiento, tributan con una rebaja del 20% sobre el indicado en el punto 3.

Si bien alguna de estas diferenciaciones pueden justificarse, en especial, la mayor imposición de los terrenos, a que ya se ha hecho referencia, la estructura de las tasas a aplicar parece complicada, tanto más si se tienen en cuenta que, además, existen tratamientos especiales (inmuebles que se integran con fines urbanísticos que abonán el 1% del valor de los terrenos), excepciones (los inmuebles cuyo valor no exceda de 500,000 bolívares y los terrenos de un valor menor de 30,000 bolívares) y exoneraciones que puede conceder el Consejo Municipal (los que por ser parte importante de un desarrollo urbanístico de conjunto merezcan una consideración y tratamiento especial por recomendación de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano).

El Distrito Guacaipuro rige una tarifa progresiva según el valor del inmueble iniciándose la escala con una alícuota del 5 por mil para valores hasta 50 000 y terminando con una tasa del 7% para las fracciones superiores a 200 000.

Existe, una tasa menor para terrenos comprendidos en las partes no urbanizadas (3/por mil y tasas mayores 7 al 10 por mil) en caso de parcelas o lotes sin construir en la parte ya urbanizada. Cuando se trata de inmuebles habitados por sus dueños el impuesto se rebaja en un 60%.

En el Distrito Mariño rige una única tasa proporcional de 3 por mil con la excepción de las parcelas o lotes ubicados en el área urbana de las ciudades de Palo Negro y Turmero, que tributan el 7%.

Como puede apreciarse en los ejemplos anteriores existen serias diferencias no sólo en cuanto al sistema aplicable sino también en la magnitud de las tasas.

A ello cabe agregar que en muchas municipalidades se aplican todavía sistemas anteriores como el llamado medio-alquiler y el derecho de frente. Esto último consiste en una tarifa aplicable por cada metro lineal de frente sobre la calle.

En los casos donde no existe catastro la avaluación de los inmuebles se efectúa con base en la propia declaración del contribuyente.

#### Problemas prácticos

La dificultad mayor del gravamen consiste en la actualización de los valores en los lugares donde se cuenta con un catastro, siendo lógicamente mayor el subvalúo en las municipalidades que no cuentan con catastro, donde es fundamental implantarlo.

Se agrega a lo anterior que hay consenso entre todos los expertos consultados de que la imposición en todos los municipios es muy deficiente y que es muy frecuente que las administraciones respectivas no recauden el gravamen. Se estima que en los casos donde se ha efectuado el avalúo, como en el Distrito Federal en promedio, el valor fiscal equivale a menos de la tercera parte de su valor venal.

## G. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA

### El concepto de política fiscal y su significación para el desarrollo económico y social de Venezuela

Por política fiscal se entiende aquí la aplicación de los instrumentos que constituyen el presupuesto, el cual, en un sentido amplio, comprende tanto los tributos como los gastos, la financiación de las empresas públicas (incluyendo la política de tarifas), el manejo de la deuda pública y el financiamiento del déficit.

Sus objetivos son los mismos de la política económica, de la cual forma parte; contribuye a obtener un desarrollo económico autosostenido, a mejorar la distribución del ingreso, a reducir las presiones inflacionarias, y a establecer un mayor equilibrio entre las distintas regiones del país.

Cada uno de los objetivos señalados tiene una significación particular en el caso del sector público venezolano. Por ejemplo, el petróleo, la principal fuente de divisas, desde su nacionalización pertenece al campo fiscal y constituye una base fundamental para el desarrollo futuro del país. A ello se agregan las inversiones en materia de infraestructura, así como las destinadas a sectores básicos para el desenvolvimiento industrial y la desconcentración geográfica.

La política fiscal es primordial también para el desarrollo social en sectores tales como la salud, la educación y la vivienda, que deben orientarse especialmente hacia los grupos marginados o hacia aquellos comprendidos dentro de la categoría de pobreza crítica.

En todos estos fines, actúan tanto el gasto público como la tributación. A través de los impuestos se alienta o desalienta la producción y la inversión, sobre todo en determinadas ramas y sectores de la economía; éstos se utilizan también para favorecer el ahorro y reducir el consumo, sobre todo el suntuario o el no esencial.

Un sistema tributario progresivo es un elemento de redistribución puesto que en el financiamiento de los gastos públicos son los grupos de menores ingresos, contribuyen de acuerdo con su capacidad contributiva.

En materia inflacionaria es importante que los impuestos actúen sobre la demanda interna, afectando por lo tanto, a los sectores que forman la economía privada interna, y no se deriven solamente de una

/reducción de

reducción de los ingresos provenientes del exterior, como ocurre en el caso de los impuestos que gravan a las empresas petroleras. Desde el punto de vista del equilibrio externo, el uso mesurado de los ingresos petroleros y una política cuidadosa de endeudamiento sería un factor importante para evitar un desequilibrio externo. En este sentido es fundamental que las inversiones futuras sean capaces de producir suficientes ingresos en divisas para financiar los servicios de los créditos que se obtengan.

La evolución de las principales variables fiscales durante el decenio de los setenta

El rápido crecimiento del producto territorial bruto, causado principalmente por el alza del precio de los hidrocarburos contribuyó significativamente al desenvolvimiento de los gastos públicos, de modo tal que se produjo un verdadero redimensionamiento de dichas erogaciones. Considerando sólo los gastos del Gobierno Central, entre 1970 y 1977 su monto se triplicó en términos constantes, en 1974 el aumento fue particularmente intenso ya que se registró una variación de 128%.

Mientras que los gastos totales del Gobierno Central subieron de 10 300 millones de bolívares en 1970 (expresados en términos corrientes) a 52 000 millones en 1974, los ingresos ordinarios se elevaron 9 500 millones en 1970 a 42 600 millones en 1974, pero posteriormente se mantuvieron constantes. En 1977 llegaron a 40 millones, cifra levemente inferior, en términos corrientes, a la alcanzada en 1974. La falta de dinamismo de los ingresos ordinarios se atribuye básicamente a la reducción de los ingresos petroleros que de 26 800 millones de bolívares en 1974, se redujeron a 17 600 millones en 1978; dicha disminución se debió a la política conservadora en materia de hidrocarburos. Aunque la reducción de los ingresos petroleros se compensó en parte con un incremento considerable de los impuestos internos, ello no fue suficiente para financiar los gastos crecientes y fue necesario recurrir a empréstitos. Considerando sólo al Gobierno Central, en 1974 la financiación por medio de ingresos extraordinarios prácticamente careció de importancia, pero en 1978 se elevó a una suma superior a los 10 000 millones de bolívares. Al presente la deuda

pública a largo plazo se elevaría a 53 000 millones de bolívares (70% de origen externo), a lo cual habría que agregar una deuda flotante estimada en aproximadamente 30 000 millones de bolívares (80% de la deuda externa).

Aunque evidentemente pudieron existir casos de ineficiencia y despilfarro en la asignación de los recursos, no cabe duda que, por otra parte, se llevaron a cabo inversiones de considerable importancia para el desarrollo futuro de Venezuela: Plan Siderúrgico (Sidor), Plan de Aluminio (Alcasa) y comienzo de la instalación de unidades para la transmisión de electricidad (Edelca) en Bolívar; Programa de Electrificación Nacional, ampliación de la red telefónica, construcción de aeropuertos y supercarreteras, comienzo de la construcción del "Metro" en Caracas, ampliación del sistema de acueductos y cloacas e inversiones para el programa de producción petrolera.

Dentro de los gastos corrientes crecieron apreciablemente los destinadas al desarrollo social, rubro que creció de 690 bolívares por habitante en 1973 a 1 370 bolívares en 1978, ambas cifras expresadas a precios constantes de 1978. Dichos gastos no sólo se elevaron en términos absolutos; también se amplió su participación en el total de las erogaciones que subieron de 23% en 1974 a 34% en 1978.

El crecimiento de los gastos sociales contribuyó a mejorar varios índices en materia de salud y educación, si bien subsisten todavía serias deficiencias especialmente entre las poblaciones marginadas.

#### Diagnóstico de la situación actual

El rápido crecimiento de los gastos públicos, la caída de los ingresos petroleros y la insuficiencia de los impuestos que no provienen de los hidrocarburos, determinan el desequilibrio existente en el presupuesto del sector público. En 1974 la relación del gastos público total con respecto al producto fue inferior al 20%, pero esa proporción se elevó a 34% en 1978.<sup>1/</sup>

1/ El concepto de gasto público utilizado aquí corresponde a la demanda agregada por el sector público más los gastos de transferencia, mientras que en el punto anterior se hizo referencia a los egresos totales del Gobierno Central incluidas las inversiones financieras, que especialmente en 1974 fueron de una magnitud considerable, sobre todo por la cuantía de los recursos represados por el FIV. En 1974 de un total de gastos de 40 000 millones de bolívares, 21 100 millones se destinaron a inversiones financieras. Cf. Informe Diagnóstico Fiscal.

Los ingresos petroleros que en 1974 representaron el 85% de los ingresos totales del Gobierno Central, en 1978 sólo alcanzaron la mitad aproximadamente. Por otro lado, las erogaciones petroleras equivalieron en 1974 al 90% de los egresos totales, en tanto que en 1978 su proporción fue levemente superior a la mitad de los gastos totales y ni siquiera bastó para financiar los gastos corrientes.

Para los impuestos de origen interno, es decir excluyendo los provenientes de los hidrocarburos, y efectuando la misma reducción en las cifras del producto territorial bruto, la presión tributaria se elevó al 9% en 1978, uno de los coeficientes más bajos de América Latina, con la excepción de Guatemala 8.1%, Bolivia 7.5% y Haití 5.9% en tanto que estos porcentajes fueron muy superiores en otros países de la región; Brasil 22.5%; Costa Rica 14.3% y Chile 16.3%.<sup>2/</sup>

Cabe tener en cuenta que si se toman como variables explicativas no sólo el ingreso per cápita, sino también la participación de la minería (incluyendo el petróleo) en el producto o el valor de las exportaciones y/o importaciones, la proporción de impuestos sobre el producto, llamada frecuentemente "esfuerzo tributario", es baja en el caso de Venezuela, aún incluyendo los tributos provenientes del petróleo.<sup>3/</sup>

El esfuerzo tributario se determina mediante el examen de los factores que permiten explicar la magnitud de la presión tributaria; una vez obtenido un resultado aceptable (a los efectos de la estimación de una ecuación de regresión), se compara la relación efectiva tributos/producto bruto de un país con la que se obtendría de un comportamiento "normal" (es decir de acuerdo con la estimación efectuada).

Dentro de los ingresos tributarios, excluyendo los petroleros, el rubro más importante es el impuesto sobre la renta (aproximadamente 55% de los ingresos tributarios internos), seguido por el gravamen aduanero (cerca

<sup>2/</sup> Véase el Informe diagnóstico fiscal e indicadores del desarrollo económico y social en América Latina (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

<sup>3/</sup> Alan A. Tait, Wilfred L. M. Gratz y Barry J. Eichengreen "International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries", Staff Papers, Vol. 26, No. 1, mayo 1979.

del 25%) y varios impuestos indirectos (aproximadamente 17%); por último existe un impuesto a las sucesiones (con un producido de 3% aproximadamente).<sup>4/</sup>

En 1978, las empresas del Estado, según cifras del Banco Central de Venezuela, arrojaron en conjunto un superávit; sin embargo, las empresas no financieras, excluyendo el petróleo, mostraron déficit.<sup>5/</sup> Las tarifas de los servicios públicos y de las empresas, quedaron en varios casos estancadas frente al alza general de precios (agua y electricidad), lo que representa claramente un subsidio, como por ejemplo las ventas de sidor y el precio interno de la gasolina.

Las funciones del gobierno se encuentran considerablemente concentradas en el ámbito nacional; los gastos de los gobiernos de los estados sólo representan un 8% de los gastos del Gobierno General, y los de los municipios, el 5%. La desproporción en los ingresos es aún mayor.<sup>6/</sup> Los ingresos de los estados prácticamente sólo provienen de las transferencias del Gobierno Central (Situado Constitucional), y los municipios sólo cobran algunos impuestos, especialmente el gravamen a los predios urbanos, de escasa significación cuantitativa.

#### Examen general de las perspectivas para el decenio de 1980

En materia de gastos públicos (comprendiendo los corrientes del gobierno general y los de inversión del sector público en su conjunto) se prevé un crecimiento, en términos constantes, apoyado en los siguientes factores:

a) En los gastos corrientes se espera un incremento real basado en los supuestos siguientes:

i) Los gastos sociales, tales como educación y salud pública, aumentaron no sólo por el crecimiento de la población y de las personas en edad escolar, sino por la necesidad de mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios, para elevar la calidad de los recursos humanos

<sup>4/</sup> Estos porcentajes se calcularon con base en los ingresos del Gobierno Central para 1978, según datos del Banco Central de Venezuela, Informe de 1978 (Cuadro A-V-13).

<sup>5/</sup> Véanse los cuadros en el anexo de este informe.

<sup>6/</sup> Relaciones basadas en datos de la cuenta del Gobierno General para 1978. (Informe Banco Central de Venezuela, cuadro A-V-5.)

y cumplir con el imperativo de llevar los servicios a las zonas rurales donde se observan mayores deficiencias así como para mejorar el medio ambiente. Por último, debe tomarse en cuenta que la reducción de la pobreza extrema, se traducirá en un mayor volumen real de gastos públicos.

ii) Aunque convendría efectuar estudios específicos en cada sector --y particularmente en el administrativo en su sentido más estricto-- no cabe duda de que existen numerosas posibilidades para lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, no sólo en el Gobierno Central, sino también en las empresas públicas y entidades administrativas. Sin embargo, frente a la posibilidad de que por esta vía se logre disminuir la tasa de crecimiento de los gastos hay que tener presente la necesidad de incrementar las remuneraciones del personal ejecutivo en el gobierno para evitar las diferencias que existen con los sueldos que pagan las empresas públicas, y sobre todo las privadas. En caso contrario, esta diferencia podría inducir a una fuga de cerebros en perjuicio del funcionamiento eficaz del gobierno.

Por otra parte, existe una serie de rigideces respecto de número y remuneración en la gran masa de empleados públicos, a lo que cabe agregar la influencia de los aumentos en los contratos colectivos, lo que también incide sobre el sector público;

b) En los gastos de inversión debe tenerse presente que la magnitud de los recursos faltantes para finalizar las inversiones correspondientes al Quinto Plan de Desarrollo se elevan aproximadamente a 75 000 millones de bolívares.<sup>7/</sup> Estas inversiones son fundamentales para el desarrollo de las industrias básicas así como por el reordenamiento territorial de Venezuela, cuyo propósito es ir reduciendo la concentración excesiva de la actividad económica y de la población en Caracas; a ello se agregan las inversiones enunciadas dentro del Sexto Plan de Desarrollo, tendiente a lograr la prestación eficiente de los servicios públicos.

A los rubros mencionados conviene agregar una serie de proyectos no contemplados en la cifra anterior. Destacan entre ellos los relacionados con el petróleo, con una mayor expansión de la producción de aluminio, con

7/ Datos proporcionados por CORDIPLAN.

la instalación de plantas de celulosa y el plan siderúrgico de Zolia, y con las que conforman la base del mejoramiento social del país. (Sobre todo la construcción de viviendas.)

c) Se mencionó en párrafos anteriores el déficit de las empresas no financieras (excluyendo el petróleo), y la falta de adecuación de las tarifas a los costos de los productos o servicios. Podría esperarse pues un ingreso mayor en este rubro. Sin embargo, hay que contemplar, la posibilidad de una reducción del superávit de las empresas petroleras, como consecuencia de un estancamiento del nivel de la producción. Ello puede llevar a una reducción del ingreso por exportaciones de continuar creciendo el consumo interno a un ritmo acelerado, a lo que contribuye la falta de ajuste del precio interno.

d) Cabe prever un crecimiento moderado de la deuda pública, considerando la significación que actualmente tiene el servicio de la deuda dentro del presupuesto del Gobierno Central.

e) En los ingresos ordinarios, el aspecto crucial se encuentra en los procedentes de la explotación de los hidrocarburos (impuesto a la renta y regalías). Al respecto hay que tener en cuenta que en una primera estimación se puede suponer que la producción descendería levemente hasta 1983; luego se elevaría ligeramente hasta 1986, y posteriormente crecería a un ritmo mayor. Sin embargo, salvo que aumente el precio internacional, los ingresos fiscales podrían decrecer considerablemente debido fundamentalmente al menor volumen de las exportaciones y, en menor medida, a un cambio en la composición del producto, donde tendrían mayor participación los crudos pesados de menor valor exportable. Frente a este último factor habría que considerar las posibilidades de incrementar las ventas de LPG, de precio superior. Las exportaciones se reducirían por un aumento en el consumo interno.

f) Como surge una brecha para financiar el monto creciente de gastos, y frente a la posible reducción de los ingresos petroleros, conveniría recurrir en mayor medida, a los ingresos tributarios. Para ello sería necesario llevar a cabo una reforma del sistema tributario. Como posiblemente habrá resistencias a cualquier cambio en este sentido, parecería conveniente introducir las modificaciones en forma gradual.

/Existe una

Existe una estrecha relación entre el nivel y la estructura tributaria, ya que un determinado sistema de impuestos puede ser suficiente para una etapa del desarrollo, pero no para otra más avanzada. En el caso concreto de Venezuela sería preciso que todos los sectores participaran en el financiamiento de los gastos públicos, y que éste no descansa preponderantemente en los ingresos externos derivados del sector petrolero, el que además, constituye actualmente una empresa pública.

Aun cuando sobre la base de las consideraciones anteriores podría surgir un déficit en el financiamiento del sector, la necesidad de una reforma tributaria se debe fundamentalmente a otras razones.

En primer lugar existe una correspondencia entre el cambio estructural que requiere la economía en su conjunto y los ingresos tributarios. Así como globalmente se requiere reducir la dependencia de la exportación de los hidrocarburos, en el orden fiscal es preciso, como ya se ha señalado, disminuir la preponderancia de los ingresos provenientes del petróleo y dar así mayor solidez, estabilidad y flexibilidad a los recursos. De esta manera el sector público podrá enfrentar más fácilmente en el futuro cualquier eventualidad en los ingresos petroleros.

Frente a las presiones inflacionarias, conviene actuar sobre los factores responsables del proceso inflacionario tanto por el lado de la demanda como por el de los costos. En el de la demanda, una mayor tributación, al reducir el ingreso disponible del sector privado, tiende a disminuir la demanda efectiva; esta es otra razón básica que indica la conveniencia de una reforma tributaria, estructurando las modificaciones de manera tal que se reduzcan las posibilidades para provocar aumentos de precios que podrían causar efectos acumulativos. En este sentido, las recomendaciones contenidas en el presente informe se orientan sobre todo a evitar o minimizar las repercusiones sobre el costo de vida, el cual, a su vez, podría influir en pedidos de aumentos de sueldos y salarios.

Finalmente, es preciso tener presente que los dos propósitos anteriores forman parte de los objetivos centrales de la estrategia del decenio de los ochenta al orientarse hacia una mayor nacionalización en la política económica, la preservación de los equilibrios básicos, es decir,

/mantener dentro

mantener dentro de límites razonables el proceso inflacionario y el desequilibrio del balance de pagos --a lo que la política tributaria puede contribuir mediante mayores estímulos a las exportaciones, una adecuada estructura de los aranceles<sup>8/</sup> y la imposición interna, a la que se hará referencia posteriormente-- y el crecimiento y la transformación, objetivo en el cual la acción fiscal también participa al financiar los gastos públicos, dentro de los cuales forman parte obras de indudable significación para el desarrollo futuro de Venezuela; pero su acción puede ser más directa al influir en una mejor asignación de los recursos (aquí cabe mencionar, como ejemplo, la posibilidad de reducir el consumo de bienes y servicios suntuarios.)

Sin embargo, la estrategia no se reduce a lo meramente económico; presta particular atención a los aspectos sociales, y buscan una redistribución del ingreso y una mejoría de la situación de los que se encuentran en situación de pobreza extrema. La política fiscal tiene que desempeñar un papel fundamental mediante las erogaciones sociales y dar una estructura progresiva al gasto público. Esta acción debe tener su contraparte en un fortalecimiento de los elementos progresivos de la tributación. En suma, la redistribución del ingreso, a través de una tributación progresiva, es otro justificante de la reforma tributaria.

La mayor eficiencia en el propio sector público es otro objetivo esencial de la estrategia; se la puede conseguir racionalizando la política de precios y tarifas en las empresas públicas, reduciendo los gastos inútiles y la burocracia improductiva en todos los niveles de gobierno, pero también la política tributaria colabora significativamente. En efecto, frecuentemente el límite de tributación está dado, no por los efectos económicos no buscados sino por una estructura de captación de recursos inadecuada o en términos más generales por problemas que se relacionan con el orden legal y administrativo. En este orden de cosas, la simplificación de la legislación tributaria, reduciendo toda complejidad que no se justifique por razones evidentes de conveniencia económica o

8/ Véanse los trabajos de R. Hoffman y A. Arnaudo, respectivamente.

social, debe ser eliminada. La simplificación es pues también fundamental para la reforma.

Como primer paso en el estudio requerido para una reforma tributaria, a continuación se analizan someramente el sistema actual y las modificaciones que se recomiendan.

Pese a la relación existente entre nivel y estructura de la tributación, la correspondencia no es absoluta; algunos defectos estructurales que deben ser eliminados, no se traducirían en un incremento de la recaudación, sino posiblemente reducirían ésta.

Cabe formular las siguientes consideraciones:

i) El número relativamente reducido de impuestos es una ventaja si se tiene en cuenta la existencia de gravámenes de distinta índole y nombre, que frecuentemente recaen sobre una misma materia disponible, característica común en muchos países de América Latina;

ii) La imposibilidad de afectar recursos aplicando estrictamente el principio de la unidad presupuestaria es un hecho positivo si se tiene presente las afectaciones numerosas de muchos tributos en América Latina, hecho que se relaciona con el punto anterior. Con todo, en casos excepcionales puede haber ciertas ventajas cuando el beneficio se determina con relativa facilidad, vinculándose entonces el tributo con cierta clase de gastos (por ejemplo, impuesto a la gasolina para construcción de carreteras). Desde el punto de vista político puede resultar más fácil en ciertos casos introducir impuestos afectados. Al respecto cabe tener en cuenta que la última ley orgánica del presupuesto prevé algunas excepciones que permitieron, por ejemplo, la formación del Fondo de Inversiones de Venezuela.

iii) A pesar de lo dicho en el punto 1, la estructura de impuestos en Venezuela se ha ido evidentemente al otro extremo. Falta una serie de tributos, manifestación de capacidad contributiva, tales como un impuesto general a las ventas, impuestos específicos internos que graven consumos suntuarios y no esenciales, impuestos al patrimonio o partes del mismo y contribuciones para mejoras.

/iv) Con el fin

iv) Con el fin de lograr una adecuada participación del sector privado en el financiamiento del sector público se requiere un balance entre impuestos indirectos y directos. Este equilibrio no existe en Venezuela ya que los impuestos indirectos representan sólo el 20%. En este cálculo se incluyen los gravámenes al petróleo. De excluirse las recaudaciones petroleras los impuestos indirectos representarían un 45% del total de las recaudaciones; sin embargo, no podría afirmarse que esta proporción signifique un verdadero equilibrio, ya que más bien refleja un rendimiento insuficiente del impuesto a la renta, excluyendo las rentas derivadas de hidrocarburos.

v) Considerando los impuestos individualmente pueden formularse las siguientes observaciones:

1) En el impuesto a la renta se ha logrado un importante avance con respecto al sistema anteriormente vigente, al contarse con un sistema básicamente personal y global con tasas progresivas. Es también positivo que se haya suprimido las tasas progresivas sobre sociedades de personas. En lo que respecta a las sociedades de capital se las considera como una persona distinta a los socios de manera que tanto la empresa como el accionista pagan el gravamen. Esta última contribuye sólo sobre los dividendos en efectivo (salvo algunas excepciones para sociedades extranjeras). En general, los países que han seguido este sistema de la "doble tributación" han tratado de suavizar la carga para el accionista. Una característica que no se conoce en los países desarrollados y que tampoco puede justificarse conceptualmente con facilidad es la existencia de tasas progresivas para las sociedades de capital.

La ley ha previsto una serie de exoneraciones y desgravámenes, cuya vigencia constituye una facultad del Ejecutivo Nacional. En la mayoría de los casos el gobierno ha utilizado las facultades que le fueron conferidas. Como resultado de la serie de franquicias así otorgadas disminuyó severamente la recaudación potencial del impuesto a la renta. Para 1978 se ha calculado que una serie de exoneraciones y desgravaciones se elevaron a unos 4 300 millones de bolívares,<sup>9/</sup> lo que equivale aproximadamente al

9/ Estimaciones efectuadas por la División de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda.

75% del ingreso fiscal proveniente de dicho impuesto, excluyendo los ingresos provenientes de hidrocarburos y minas.

2) El impuesto a la aduana es el segundo gravamen de importancia por el monto de la recaudación. Las tasas son muy variadas; en algunas se ha tenido en cuenta el fin de proteger la industria nacional. Así por ejemplo, existe una disposición especial en el arancel de aduanas que rebaja al 0.01% el derecho de partes para industrias de ensamblaje nacional. Por otro lado, algunas veces no resulta muy claro el sentido de los derechos fijados: la carne bovina está gravada por tasas del 20% al 50% pero el Ejecutivo tiene la facultad de suspender la tarifa, lo que sucedió en 1974 en momentos de escasez. Los impuestos a la leche van del 20% al 135%; la importación de radios tiene una tasa del 1%, mientras que las aspiradoras están sujetas a una del 40% ad valorem. En muchos casos existen para un mismo producto derechos ad valorem y específicos. En la aplicación concreta de los impuestos de aduana son sumamente numerosas las exoneraciones concedidas. Incluyendo las liberaciones otorgadas a las importaciones al Puerto Libre (lo que implica una sobreestimación, ya que parte de los bienes no se hubieran introducido de no existir la exoneración) el total del sacrificio fiscal en 1978 se elevó a 8 000 millones de bolívares, o triplicó con creces el ingreso fiscal de ese año. De excluir la estimación del sacrificio fiscal del Puerto Libre, y los incentivos a la exportación, la pérdida fiscal se elevaría todavía a 4 300 millones de bolívares, o sea 164% de la recaudación por impuesto de aduana. Al parecer no se calcula la tasa efectiva cobrada por producto o grupo de productos y en consecuencia tampoco se conoce la tasa efectiva de protección. Globalmente la recaudación de 1978 equivalió a 5.7% de las importaciones.

3) Existen cuatro grupos de impuestos a consumos específicos: a licores, cigarrillos, gasolina y fósforos (este último carece de importancia). La recaudación del impuesto a las bebidas alcohólicas en 1978 se elevó a 719.5 millones de bolívares y el de cigarrillos, a 686 millones. Las tasas que gravan las bebidas alcohólicas varían según el producto: 0.40 bolívares por litro de cerveza (aproximadamente 6% del precio de

/venta) a lo

venta) a lo que se agrega un impuesto sobre el expendio al público de 0.05 bolívares para la cerveza y de 0.10 para las demás bebidas alcohólicas. A título de ejemplo pueden indicarse, además, los siguientes impuestos específicos por productos importados: ron y aguardiente, 8 bolívares por litro; brandy, coñac y whisky 10.20 bolívares por litro; vinos, cuya graduación alcohólica exceda los 14° por galón, 1.50 bolívares por litro.

Los cigarrillos pagan una tasa del 45% del precio de venta y el tabaco y la picadura, del 30%.

En lo que respecta a los gravámenes sobre bebidas alcohólicas, la existencia de tasas específicas es un inconveniente, especialmente en periodos inflacionarios.

El impuesto a la gasolina e hidrocarburos consiste en tasas específicas de 0.10 y 0.15 bolívares por litro, según el tipo de gasolina.<sup>10/</sup>

4) Cabe mencionar todavía el impuesto al timbre, la mayoría de cuyos rubros constituyen en realidad tasas por el uso de servicios, excepto un impuesto de 80 bolívares por la salida del país. Además, en la ley de Registro de la Propiedad se ha establecido un impuesto que grava las operaciones inmobiliarias en forma progresiva con una tasa mínima de 0.40% para la fracción hasta 50 000 bolívares y una máxima del 1% para fracciones de más de 500 000 bolívares. El ingreso fiscal proveniente de los derechos de registro se elevó a 369 millones de bolívares en 1978.

5) Existe un impuesto a las sucesiones y donaciones que recae sobre la porción recibida por cada heredero. Las tasas tienen doble progresividad en relación con el grado de parentesco entre causante y beneficiario y monto de la herencia. La tasa marginal máxima llega al 55% para montos superiores a 400 000 bolívares para extraños y parientes que no pertenecen a las otras categorías especificadas (hasta colaterales de 3er grado y los de 4o. grado). Se reduce el impuesto cuando el monto afectado no llega a los 60 000 bolívares. Sin que represente un caso de

10/ La alícuota de 0.15 bolívares corresponde a la gasolina de 85 o más octanos y la de 0.10, para la de 77 a 84 octanos; no paga tributo la de menor contenido de octanaje.

urgencia convendría actualizar las tasas considerando los efectos del proceso inflacionario. La valuación de los bienes que constituyen el acervo hereditario se efectúa en el Departamento de Valuaciones. Se ha tropezado con muchas dificultades de orden administrativo, lo que explica en parte el monto reducido que se recauda por este gravamen. En 1978 se recaudaron 420 millones de bolívares, pero en los 4 años anteriores no se alcanzaron los 100 millones.

6) Hay que tener en cuenta que prácticamente la totalidad de los gastos de las entidades regionales se financian con aporte del gobierno (situado constitucional). El monto del situado no podrá ser inferior al 15% del total de ingresos ordinarios, si bien las entidades regionales podrán llegar a acuerdos con el gobierno nacional para utilizar parte de dichas transferencias. El situado se distribuye en un 30% por partes iguales y en un 70% con base en el volumen de la población. Estas normas de distribución no responden en realidad al criterio de transferir fondos a los estados más pobres. El situado respecto del volumen de la población puede justificarse porque muchos servicios se relacionan con ella, en cambio la división por partes iguales no obedece a un criterio racional.

7) Las municipalidades tienen la facultad de imponer tributos (patentes sobre industria, comercio y vehículos, inmuebles urbanos y espectáculos públicos).

Las municipalidades recaudan el "derecho de frente" que se basa en la valuación al inmueble y en un impuesto a los vehículos, además del que recae sobre el uso de las placas que es nacional, y se paga trimestralmente, según el peso de los vehículos y cuya suma varían entre 45 y 150 bolívares.

La patente se basa en varios índices de capacidad contributiva: ingreso bruto, ventas, etc., las tasas son proporcionales. Una suma aproximadamente igual a la recaudación por impuestos proviene de las transferencias del situado que le otorgan los estados. (En 1978 los ingresos totales de las municipalidades arrojaron la suma de 2 981 millones de bolívares, que correspondió a 1 230 millones de bolívares por concepto de impuestos y 1 177 millones de bolívares por "situado".)

/Son reducidos

Son reducidos los recursos propios de tipo tributario con que cuentan las municipalidades ya que obtienen una parte importante de los Estados (parte del situado).

vi) Si globalmente el esfuerzo tributario realizado es bajo, como se ha visto, algunos sectores tienen una posición especialmente privilegiada. Así, el sector agropecuario prácticamente no paga impuestos, si bien, por otra parte, recibe algunos subsidios. En efecto, está exento del impuesto a la renta, no hay impuesto a la tierra y a lo sumo podría estimarse una participación de la población rural en los impuestos al consumo.

De las consideraciones anteriores pueden extraerse las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- 1) Es preciso revisar las exoneraciones y desgravaciones para eliminarlas drásticamente, dejando vigentes sólo las que se justifican por una urgente razón social o por tratarse de inversiones de alta prioridad para el desarrollo económico y realmente necesarias, considerando las ganancias de las industrias o sectores beneficiados. (Véase al respecto la encuesta sobre beneficios de las compañías anónimas - BCV, Memoria p. 251 A y siguientes).
- 2) Debe suprimirse el sistema de tasas progresivas del impuesto a la renta de las sociedades de capital, tratando de minimizar la pérdida fiscal. También convendría ir atenuando la mayor imposición de las sociedades de capital y sus accionistas frente a otros contribuyentes.
- 3) En el impuesto de aduana deben revisarse las tarifas, eliminando las exoneraciones existentes. Al final del período se deberá llegar a un sistema que sólo tenga por objetivo servir de protección a la industria nacional, mientras que el posible desestímulo a la importación de bienes suntuarios debe operar por medio de un impuesto al consumo específico (lo que por supuesto no es obstáculo para que su recaudación proceda al introducir los bienes al país). Para estructurar los derechos aduaneros hay que tener en cuenta las ventajas comparativas dinámicas que tienen las industrias y su significación estratégica para el desarrollo futuro. En el caso de las industrias ya existentes es preciso examinar

/en qué medida

en qué medida todavía se requieren las normas de protección establecidas. Para que este examen tenga validez no sólo se requiere revisar las exoneraciones otorgadas, sino también calcular la protección efectiva para las ramas principales. Sería conveniente graduar la protección en el tiempo, estableciendo un calendario de disminución predeterminado para lograr así una eficiencia creciente de la producción nacional.

4) Se cree conveniente mantener los estímulos a la exportación y eventualmente ampliarlos para la venta al exterior de bienes con viabilidad económica o que produzcan otros efectos significativos (sobre el empleo, efecto difusión sobre otras industrias, efecto neto y balance de pagos).

5) El caso de Venezuela es casi único en el mundo en lo que respecta al número muy reducido de productos gravados al consumo. Idealmente podría pensarse que a largo plazo sería conveniente contar con dos tributos: un impuesto general a las ventas y un impuesto al consumo específico. El primero debería tener pocas tasas y un número limitado de exenciones (sobre todo productos de primera necesidad) mientras que el segundo gravaría con tasas diferentes (que podrían llegar al 100%) artículos o servicios de lujo o no esenciales. En una primera etapa se podría establecer un solo derecho con una tasa básica relativamente baja (por ejemplo 4% o 5%) que gravara toda clase de bienes (excepto los de primera necesidad) y una serie de tasas elevadas que recayera sobre determinados bienes y servicios suntuarios o de confort (por ejemplo, pieles finas, joyas, receptores de televisión en colores, automóviles, prismáticos y anteojos de larga vista, construcción de vivienda excepto las de tipo popular) tratando en lo posible de elegir productos cuya venta o importación fuera de fácil determinación y teniendo presente también la necesidad de no alentar el contrabando.

En general, parecería que la imposición indirecta debería concentrarse en una primera etapa a nivel de fabricante o importador, buscando así etapas donde fuera mayor la concentración para facilitar las tareas administrativas.

6) Como se ha destacado con anterioridad es sumamente reducida la imposición a los elementos del patrimonio en Venezuela.<sup>11/</sup> Por ello se recomienda adoptar las siguientes medidas.

a) Revisar las tasas y el sistema de valuación del impuesto municipal a los predios urbanos, cuya recaudación es poco significativa. El objetivo sería no sólo de carácter fiscal sino también de limitar el crecimiento de las construcciones en aquellas zonas donde se ha producido una concentración excesiva (por ejemplo, Caracas);

b) Revisar la imposición de los vehículos distinguiendo su finalidad: medios de transporte urbano, camiones de carga, carros para uso particular. Especialmente en este último grupo de automóviles se trataría de acentuar fuertemente la imposición, y

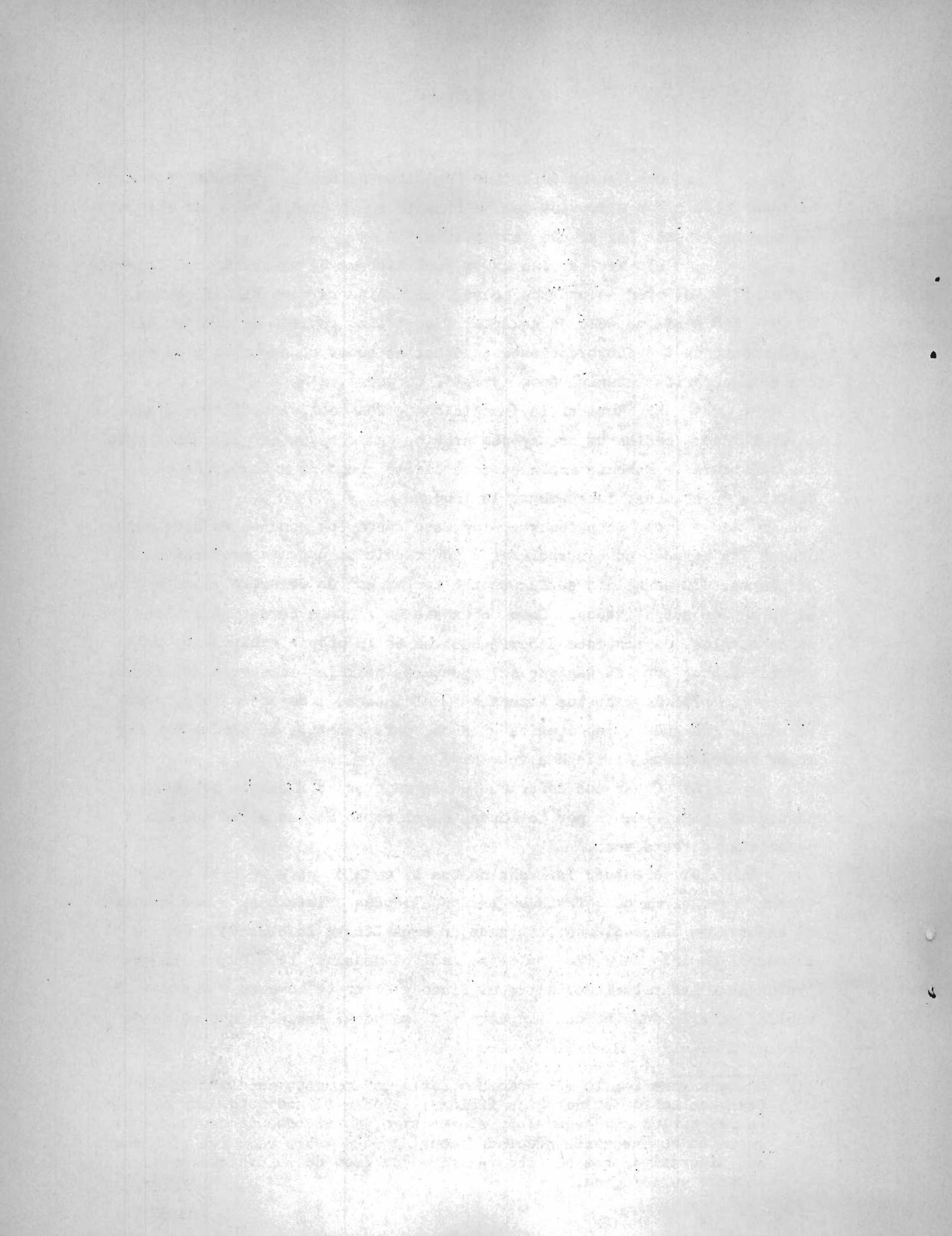
c) Establecer un impuesto sobre los predios rurales para gravar las grandes concentraciones y contribuir al uso más productivo de la tierra. En principio sería preciso contar con un catastro y sistema de valuación actualizados. Como no existe un sistema catastral en las zonas rurales, el impuesto debería basarse en la propia declaración del contribuyente, con las debidas salvaguardias para los intereses del fisco.

7) Revisar los impuestos municipales, independientemente del ya citado gravamen a los predios urbanos, para aumentar su producto y dar mayor racionalidad al sistema.

8) Crear una contribución de mejoras para que la población participe, parcialmente por lo menos, en el costo de las obras que la benefician directamente.

9) Acentuar la lucha contra la evasión para lo cual cabría pensar en poner mayor énfasis en las penalidades existentes, y sistematizar el sistema de inspecciones, tratando de cuantificar la evasión. Por supuesto, no sólo deberían emplearse medidas penales; también habría que profundizar las relaciones entre el fisco y el contribuyente y dar debida publicidad a la función del impuesto y a las penalidades en que se puede incurrir.

11/ Conceptualmente, lo más adecuado sería un impuesto patrimonial que recayera sobre las personas físicas. (Véase al respecto, por ejemplo, la respectiva Ley española), sin embargo, en el caso venezolano esta solución no parecería adecuada, considerando sobre todo los problemas administrativos que se deberían afrontar emé de su desfavorable impacto psicológico.



Anexo

INSTITUTOS AUTONOMOS, ENTES DESCENTRALIZADOS,  
EMPRESAS DEL ESTADO Y EMPRESAS MIXTAS 1/

INSTITUCIONES DEL SECTOR INDUSTRIAL

Institutos autónomos

1. Corporación Venezolana de Guayana (CVG)

Empresas del Estado

1. Siderúrgica del Orinoco C.A. (SIDOR)
2. Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA)
3. Ferrominera del Orinoco C.A.
4. Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A. (COVINCA)
5. Diques y Astilleros Nacionales C.A. (DIANCA)
6. Astilleros del Zulia C.A. (ASTIZUCA)
7. Corporación Aeronáutica Venezolana C.A. (CORPAVENCA)
8. Venezolana de Motores Aeronáuticos C.A. (VENEMAICA)
9. Compañía General de Minerías (MINERVEI)
10. Minas de Moricua (CAMINA)
11. Empresa Nacional de Salinas C.A. (ENISAL)
12. C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE)
13. C.A. Venezolana de Industrias Militares (CAVIM)
14. Empresa Carbones del Zulia
15. C.A. Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN)
16. C.A. Energía Eléctrica de Barquisimeto (ENELBAR)
17. Venezolana del Oro C.A. (VENORCA)
18. C.V.G. Internacional (INTERCVG)

Empresas mixtas

1. Industria Venezolana de Aluminio C.A. (VENALUM)
2. Aluminio del Caroní S.A. (ALCASA)
3. Interamericana de Alúmina (INTERALUMINA)
4. Metal Mecánica Guayana S.A. (METALMEG)
5. Fábrica Nacional de Tractores y Motores S.A. (FANATRACTO)
6. Flor de Venezuela S.A.
7. Venezolana de Ferroleaciones Bozel C.A. (VENBOZEL)
8. Minerales Ordaz C.A. (MINORCA)
9. Cementos Guayana C.A.
10. C.A. Pulpa Guayana
11. Astilleros Navales Venezolanos, S.A. (ASTINAVE)
12. Minas de Carbón de Lobaiera
13. Ferro Aluminio C.A. (FERRALCA)
14. Oxidaciones Orgánicas C.A. (OXIDOR)

1/ Según datos proporcionados por CORDIPLAN.

Empresas mixtas (Conclusión)

15. Alimentos Margarita C.A.
16. Alimentos Populares S.A. (ALIPOSA)
17. Venezolana de Antibióticos y Quimioterápicas S.A. (VENAQUIM)
18. Corporación M.G. Textiles C.A.
19. Hilanderías Venezolanas C.A.
20. Frigorífico Industrial Barinas C.A.
21. Laminadora Nacional de Textiles C.A. (LAMINATEX)
22. Cementos Caribe C.A.
23. Caliza del Cuicas S.A.
24. Fosforita del Táchira (FOSTACA)
25. Industria de Frutas Procesadas (INFRUT)
26. Frigorífico Industrial de Carnes Perijó (FRICAPECA)
27. Telares del Táchira C.A.
28. Vidrios Domésticos S.A. (VIDOSA)
29. Taninos y Maderas Venezolanas C.A. (TAMAVENCA)
30. Manufacturas Plásticas y Telefónicas (MANUPLATEX)
31. Industria Taina C.A. (INTACA)
32. Acerías Eléctricas del Caroní S.A. (ACELCAR)
33. Cementos Catatumbo C.A.
34. Puerto de Hierro S.A.
35. C.A. Venezolana Procesadora de Acero (PROACERO)
36. Alimentos Nina C.A.
37. Industria Nacional de Artículos de Ferretería (INAF)
38. Venezolana de Compresores y Motores S.A. (VECOMESA)

Total Organismos del Sector = 57

INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO

Institutos autónomos

1. Instituto Agrario Nacional (IAN)
2. Corporación de Mercadeo Agrícola
3. Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP)
4. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias
5. Fondo Nacional del Café
6. Fondo Nacional del Cacao
7. Fondo de Crédito Agropecuario

Empresas del Estado

1. Almacenes de Depósitos Agropecuarios C.A. (ADAGRO)
2. Centrales Azucareras C.A. (CENAZUCA)

Empresas del Estado (Conclusión)

3. Derivados de la Caña de Azúcar (DECAZUCA)
4. C.A. Nacional de Cal (CONACAL)
5. C.A. Nacional de Reforestación (CONARE)
6. Venezolana de Fertilizantes C.A. (VENFERCA)

Empresas mixtas

1. Industria Cafetalera del Táchira C.A. (INCATACA)
2. Industria Láctea del Táchira C.A. (INLATACA)
3. Industria Láctea de Venezuela (INDULAC)
4. Central Santa María C.A.
5. Central Portuguesa C.A.
6. Central "Las Majaguas" C.A.
7. Industria Procesadora de la Papa C.A. (INPROPACA)
8. C.A. Nacional de Productos Lácteos (CAMPROLAC)
9. Complejo Latino Panamericano C.A. (CONLAPACA)
10. Desarrollo Agrícola Campesino Apure C.A. (DESACAM-APURE C.A.)
11. Desarrollo Agrícola Campesino Táchira C.A. (DESACAM-TACHIRA)
12. Tomates Campesinos (TOMATECA, C.A.)
13. Frutícola Campesina El Cenizo C.A.
14. Industria Láctea de Barinas C.A. (INLABACA)
15. Complejo de Servicios Agrícolas de Bailadores Asociación Civil (CODESARA)
16. Comercial de Alimentos C.A. (CODALIM)
17. Empresa de Servicios Agropecuarios Los Andes C.A. (SAPELACA)
18. Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO)

Otros entes descentralizados

1. Fondo de Desarrollo Frutícola
2. Fondo de Desarrollo del Ajonjolí
3. Fundación para la Capacitación e Investigación aplicada a la Reforma Agraria (CIARA)

Total Organismos del Sector = 34

INSTITUCIONES DEL SECTOR FINANCIERO

Institutos Autónomos

1. Corporación Venezolana de Fomento (CVF)
2. Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA)

/Institutos

Institutos autónomos (Conclusión)

3. Fondo de Crédito Industrial
4. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano
5. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP)
6. Corporación de Los Andes (CORPOANDES)
7. Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental
8. Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental (CORPOCCIDENTE)
9. Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA)

Empresas del Estado

1. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Maracaibo (COMDIMA)
2. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Oriente (COMDIOR)
3. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Valera (COMDIVAL)
4. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Táchira (COMDITACA)
5. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Guacara (COMDIGUACARA)
6. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Monagas (ZIMCA)
7. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Barquisimeto (COMDIBAR)
8. C.A. para el Desarrollo Zona Ind. Barinas (COMDIBACA)
9. Banco Industrial de Venezuela
10. Banco Comercial de Maracaibo C.A.
11. Banco de Fomento Comercial de Venezuela
12. Sociedad Financiera Industrial de Venezuela C.A. (FIVCA)
13. Infamil Inversiones C.A.

Empresas mixtas

1. Banco de los Trabajadores de Venezuela
2. Empresa Nacional de Almidones C.A. (ENACA)
3. Banco de Fomento Regional Los Arcos C.A.
4. Banco de Fomento Regional Coro C.A.
5. Banco de Fomento Regional Guayana C.A.
6. Banco de Fomento Regional Zulia C.A.
7. Sociedad Financiera de Los Andes (FINANDES)
8. Sociedad Financiera de Occidente
9. Sociedad Financiera de Centro Occidente
10. Seguros Horizontes, C.A.
11. C.A. Venezolana de Desarrollo (CAVENDES)
12. C.A. Inversiones Corpoandes
13. Corporación Financiera Petrolera (COFIPECA)
14. Zona Industrial de la Costa Oriental del Lago (ZICOLCA)
15. Sociedad Financiera Atlántica

Otros entes descentralizados

1. Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO)

Total Organismos del Sector = 38

INSTITUCIONES DEL SECTOR SERVICIOS

Institutos autónomos

1. Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)
2. Instituto Nacional de Canalizaciones
3. Instituto de Aseo Urbano para el Area Metropolitana
4. Instituto Nacional de Puertos (INP)
5. Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado (IAAFE)
6. Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía
7. Instituto de Comercio Exterior (ICE)
8. Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO)
9. Línea Aeropostal Venezolana (LAV)
10. Instituto Postal Telegráfico

Empresas del Estado

1. C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV)
2. C.A. Venezolana de Navegación (CAVN)
3. Transportadora Marítima S.A.
4. Centro Simón Bolívar C.A. (CSE)
5. Inversionitas del Presupuesto C.A.
6. Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA)
7. C.A. Metro de Caracas
8. Empresa de Renovación Urbana de Caracas C.A.
9. Inmobiliaria Parque Central C.A.
10. Desarrollo Inmobiliario de Caracas C.A.
11. Fomento Turístico Municipal de Puerto Cabello (FOTUMCA)
12. Insumos Industriales Venezuela S.A.
13. Hotel Mechoro C.A.
14. Empresa Fiduciaria de Desarrollo Urbano del Estado Trujillo C.A. (ENDUTRUCA)
16. Empresa Operadora de Desarrollo Urbano del Estado Anzoátegui C.A. (EDURACA)
16. Villa Olímpica de San Cristóbal C.A. (VIOLCA)
17. Zona de Compresión C.A.
18. C.A. para el Desarrollo de la Zona Industrial de Cumaná (ZOICCA)
19. Compañía para el Desarrollo Industrial de Nirgua (CONDINIR)
20. Zona Industrial de Paraguaná C.A. (ZONFIPCA)
21. Puerto Pesquero Internacional de Guiría

Empresas mixtas

1. Aerovías Venezolanas S.A. (AVENSA)
2. C.A. Venezolana de Guías (CAVEGUIAS)
3. Hotel Tacarigua C.A.
4. Hotelera Colón S.A. (HOCOSA)

Empresas mixtas (Conclusión)

5. Hotel de Montaña La Grita S.A.
6. Centro Turístico Higerola C.A.
7. Hotel Turístico de Puerto La Cruz C.A.
8. Hostería La Perla
9. Inversiones para Turismo C.A. (IPATUCA)
10. Promotora del Desarrollo Integral S.R.L. (PRODESIN)
11. C.A. Posada Colonial

Total Organismos del Sector = 42

INSTITUCIONES DEL SECTOR SOCIAL

Institutos autónomos

1. Instituto Nacional de Nutrición (INN)
2. Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas
3. Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología
4. Instituto Nacional de Higiene
5. Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI)
6. Instituto Nacional de Hipocronos (INH)
7. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSPA)
8. Instituto Autónomo de Oficiales en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE)
9. Círculo de las Fuerzas Armadas
10. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVES)
11. Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET)
12. Caja de Trabajo Penitenciario
13. Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones (CAPREMCO)
14. Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del ministerio de Educación (IPASME)
15. Instituto Nacional del Menor
16. Instituto Nacional de Parques (INPA)
17. Instituto de Previsión Social para el Personal del Cuerpo Técnico de Policía Judicial

Empresas del Estado

1. C.A. Venezolana de Televisión
2. Viviendas en Guarnición

Empresas mixtas

1. Viviendas Policiales C.A.
2. Aldeas Rurales C.A. (ALDERUCA)

Otros entes descentralizados

1. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMU)
2. Fundación Centro de Estudios Biológicos sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (FUNDACREDESA)
3. Fundación Festival del Niño
4. Fundación para la Asistencia Social de Policía (FUNDAPOL)
5. Fondo de Solidaridad Social

Total Organismos del Sector = 26

INSTITUCIONES DEL SECTOR EDUCACION CIENCIA Y CULTURA

Institutos autónomos

1. Universidad Central de Venezuela (UCV)
2. Universidad de Los Amaros (ULA)
3. Universidad de Oriente (UDO)
4. Universidad de Carabobo
5. Universidad del Zulia
6. Universidad Centro Occidental
7. Universidad Simón Bolívar
8. Universidad Simón Rodríguez
9. Universidad Nacional Experimental del Táchira
10. Universidad Nacional Experimental de Los Llanos "Ezequiel Zamora"
11. Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda
12. Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Centrales  
Fórmula Gallegos
13. Universidad Nacional Abierta
14. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)
15. Instituto Nacional de Deportes (IND)
16. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)
17. Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y Servicios de Biblioteca
18. Consejo Nacional de la Cultura (CCNAC)
19. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
20. Fondo Destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación de Personal Técnico para la Industria de dicha sustancia (FONDIVES)

/Empresas

Empresas del Estado

1. Monte Avila Editores S.A.

Otros entes descentralizados

1. Instituto Universitario Pedagógico de Caracas
2. Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Barquisimeto
3. Instituto Universitario Pedagógico de Maracay
4. Instituto Universitario Pedagógico de Maturín
5. Instituto Universitario Pedagógico J. M. Siso Martínez
6. Instituto Universitario Pedagógico del Zulia
7. Instituto Universitario Politécnico de Barquisimeto
8. Instituto Universitario Politécnico de Ciudad Guayana
9. Instituto Universitario Politécnico "Luis Caballero Mejías"
10. Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas Nacionales
11. Instituto Universitario de Tecnología Región Capital
12. Instituto Universitario de Tecnología de Coro
13. Instituto Universitario de Tecnología de Los Llanos
14. Instituto Universitario de Tecnología Agro Industrial Región Los Arcos
15. Instituto Universitario de Tecnología de Cumaná
16. Instituto Universitario de Tecnología de Yaracuy
17. Instituto Universitario de Tecnología de La Victoria
18. Instituto Universitario de Tecnología de Puerto Cabello
19. Instituto Universitario de Tecnología de Valencia
20. Instituto Universitario de Tecnología El Tigre
21. Instituto Universitario de Tecnología El Tablazo 2/
22. Instituto Universitario de Tecnología San Carlos 2/
23. Instituto Universitario de Tecnología Portuguesa
24. Fundación Gran Mariscal de Ayacucho
25. Fundación Fondo Anafez Bello
26. Fundación Centro de Investigaciones de Astronomía Francisco J. Duarte
27. Fundación Casa de Bello
28. Fundación Bicentenario Simón Bolívar
29. Fundación para el Desarrollo de la Educación Especial
30. Instituto de Mejoramiento Profesional del Magisterio Los Dos Caminos
31. Instituto Interamericano de Educación Rural
32. Centro de Capacitación Docente El Mácaro
33. Colegio Universitario en Caracas
34. Colegio Universitario de Los Teques
35. Colegio Universitario de Carúpano
36. Colegio Universitario Francisco de Miranda
37. Colegio Universitario de Maracaibo
38. Colegio Universitario de Cabimas
39. Fundación Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Profesorado de la Universidad Central de Venezuela

2/ Actualmente están en organización

/Otros

Otros entes descentralizados (Conclusión)

40. Fundación de Edificios y Dotaciones Educativas
41. Fundación de Bienestar Estudiantil (FUNDABE)
42. Fundación Laboratorio Municipal de Hidráulicos
43. Fundación "Biblioteca Ayacucho"

Total Organismos del Sector = 64

INSTITUCIONES PETROLERAS

Empresas del Estado

1. Petr6leos de Venezuela S.A.
2. Lagoven S.A.
3. Meneven S.A.
4. Maraven S.A.
5. Deltaven S.A.
6. Roqueven S.A.
7. Bariven S.A.
8. Llanoven S.A.
9. Guariven S.A.
10. Amoven S.A.
11. Vistaven S.A.
12. Boscaven S.A.
13. Palmaven S.A.
14. Taloven S.A.
15. Corporaci6n Venezolana del Petr6leo (CVP)
16. Cevegas C.A.
17. Petroqu6mica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN)

Empresas mixtas

1. Venfuel C.A.
2. Fuelco C.A.
3. Bioproteínas Venezuela S.A.
4. Estireno del Zulia C.A. (ESTIZULIA)
5. Venezolana del Nitr6geno C.A. (NITROVEN)
6. Pol6meros del Lago C.A. (POLILAGO)
7. Pl6sticas Petroqu6mica C.A. (PETROPLAST)
8. Pl6sticos del Lago C.A. (PLASTILAGO)
9. Tripolif6sfato de Sodio C.A. (TRIPOLIVEN)
10. Minerales Industriales de Venezuela (MININDVEN)
11. Qu6mica Venoco C.A.
12. Man6meros Colombo-Venezolanos C.A.

Total Organismos = 29

/INSTITUCIONES

INSTITUCIONES DEL FONDO DE INVERSIONES

Institutos autónomos

1. Fondo de Inversiones de Venezuela
2. Banco Central de Venezuela