

# *Ingresos fiscales y tributación no petrolera en Venezuela*

Gustavo García Osío\*  
Rafael Rodríguez Balza  
Silvia Salvato de Figueroa

---

## *Introducción*

Diffícilmente alguna variable macroeconómica puede reflejar de manera simultánea la inestabilidad y declinación de la economía venezolana acaecida en los años ochenta y noventa, como ocurre con la evolución de los ingresos fiscales ordinarios. Estos recogen como signos evidentes los shocks externos significativos que han afectado al país en los últimos veinte años (1974 - 1994), el descenso y la inestabilidad de las tasas de crecimiento del PIB real y la inestabilidad en el tipo de cambio real. Al mismo tiempo, el comportamiento de los ingresos fiscales se combina simultáneamente como causa y efecto de políticas que refuerzan la pobreza y desmejoran la distribución del ingreso.

El presente trabajo estudia el comportamiento de los ingresos ordinarios del sector público durante el período 1980-1994. El análisis requiere, en primer lugar, de una evaluación de los factores macroeconómicos que han incidido en dicho comportamiento; en particular, se analizarán las variables claves que determinan el desarrollo de la actividad petrolera, el tipo de cambio real (por ser el sector público abrumadoramente el principal exportador y por su incidencia en los impuestos sobre bienes y servicios importados como el arancel y el impuesto a las ventas al mayor) y, no menos importante, la evolución del PIB, dada la alta sensibilidad de la mayoría de los ingresos no petroleros con respecto al ritmo de crecimiento de la economía.

En segundo lugar, el análisis requiere de una evaluación del marco legal e institucional de la tributación, no sólo por sus incidencias en los niveles de recaudación de ingresos, sino también por los impactos que el sistema tributario genera en la eficiencia económica, el crecimiento y la distribución del ingreso. Estos efectos a su vez, afectan la capacidad de recaudación posteriormente. Ello implica una evaluación del sistema tributario en su

---

\* Director del Proyecto.

totalidad, ya que los impuestos conforman alrededor de un 95% del total de los ingresos del sector público a lo largo del período analizado.

El análisis del sistema tributario, en particular del no petrolero, recobra una importancia crucial en la actualidad porque la disminución acentuada de la recaudación proveniente de la actividad petrolera abrió de manera casi permanente brechas fiscales considerables en los últimos años, acentuadas por una creciente demanda de gasto público para atender el servicio de la deuda pública y el gasto de orden social.

El ingreso petrolero, que constituía ligeramente más de dos tercios de los ingresos totales en la primera mitad de la década de los ochenta, ha pasado a contribuir con menos de un 50% en la actualidad. Dicho cambio se explica, más que por aumentos en la recaudación proveniente de las actividades no petroleras, por la caída pronunciada en el aporte fiscal de PDVSA para abrir espacio al programa de inversiones de la industria por más de 55 mil millones de dólares en diez años, el cual se financia fundamentalmente con el flujo de caja de PDVSA y sus empresas filiales. En tal sentido, la disminución de la renta fiscal petrolera ha puesto de manifiesto con particular crudeza las deficiencias, limitaciones y debilidades del sistema tributario interno, el cual no ha podido sustituir la caída del ingreso fiscal petrolero en los montos y con la prontitud necesaria para atenuar los impactos económicos de la brecha fiscal. Más aún, con excepción del impuesto a las ventas al mayor, todos los demás impuestos muestran una disminución considerable en términos reales desde 1993, contribuyendo a agravar el problema fiscal.

A manera de resumen, los objetivos de este estudio son, en primer lugar, el análisis de los factores que han incidido en la evolución de los ingresos ordinarios del sector público, siendo ellos fundamentalmente la disminución del aporte fiscal de la industria petrolera, los elementos de carácter macroeconómico que han afectado la capacidad impositiva y las características del sistema tributario del país mediante el cual se instrumenta la percepción de los ingresos fiscales. En segundo lugar, el estudio analiza los efectos del sistema tributario en la actividad económica y en la distribución del ingreso.

El estudio está estructurado de la manera siguiente: en el primer capítulo se analizará la evolución cuantitativa de los ingresos fiscales y se discutirán los principales factores económicos e institucionales que han incidido en dicha evolución. El análisis se realizará discriminado entre ingresos de origen petrolero e ingresos de origen interno. En el segundo capítulo se presentará una panorámica general de la estructura de la tributación no petrolera y su incidencia en la actividad económica y la distribución del ingreso. En el tercer capítulo se evaluarán las causas que han determinado la disminución de la recaudación no petrolera hasta la entrada en vigencia del impuesto a las ventas al mayor. En el cuarto capítulo se presentará un análisis de los importantes cambios en el marco legal del sistema tributario que ocurrieron entre 1991 y 1992, los cuales han tenido una importancia fundamental en el comportamiento de los ingresos hasta 1994 y en la incidencia económica de la tributación. En el quinto capítulo se realizará un análisis detallado de los impuestos implantados en 1993, el Impuesto al Valor Agregado (IVA)

y el Impuesto a los Activos Empresariales (IAE), los cuales han tenido un impacto significativo en el sistema tributario. En el sexto capítulo se discutirá el “Plan Sosa de 1994” que sustituyó al IVA por el Impuesto a las Ventas al Mayor (IVM), modificó nuevamente el Impuesto Sobre la Renta (ISLR) y el Código Orgánico Tributario (COT) e introdujo temporalmente el Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB). Por último, en el séptimo capítulo se expondrán las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden de este estudio.

El presente trabajo es parte del proyecto de investigación “Finanzas Públicas y Estabilidad Económica en Venezuela” que adelantan los autores en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). La preparación de esta sección, para su presentación en el seminario sobre “Política Fiscal” los días 18 y 19 de julio de 1995 en la Universidad Católica Andrés Bello, se hizo con el apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer.

### ***I. Evolución de los ingresos fiscales ordinarios entre 1980 y 1994: una visión global***

Entre 1980 y 1994 los ingresos fiscales ordinarios medidos en términos reales muestran como características fundamentales una clara tendencia declinante en el largo plazo, combinada con una alta inestabilidad o variabilidad en períodos de tiempo relativamente cortos. Aunque por razones distintas y en magnitudes muy diferentes, dichas características se observan tanto en los ingresos de origen petrolero como en los no petroleros. La tendencia declinante se observa al comparar el total de los ingresos ordinarios a precios constantes durante los primeros seis años del período analizado, el cual alcanzó un promedio anual superior a los Bs. 96.000 mil millones, contra un promedio anual ligeramente inferior a Bs. 79.000 mil millones durante el período 1989-94, lo que representa una disminución del 21% en términos reales y equivale a un 5% menos del PIB, medido este último como promedio del respectivo período.

La alta variabilidad de los ingresos fiscales se evidencia por una desviación standard que representa cerca de un 20% de su valor promedio durante el lapso 1980-94, lo que equivale a un 3,7% del PIB real medio anual del mismo período. A los fines de destacar la importancia de la magnitud de dicha variabilidad como porcentaje del PIB, cabe mencionar que la recaudación del impuesto sobre la renta no petrolero tanto de personas jurídicas como de naturales, la totalidad de los impuestos a la nómina y la recaudación del arancel de aduanas jamás llegaron a alcanzar durante el mismo período analizado un monto similar o superior del PIB, considerados cada uno de ellos de manera individual. Más aún, en sólo cuatro de los quince años analizados la recaudación producida por la totalidad de los impuestos indirectos existentes en Venezuela alcanzó proporciones similares o muy ligeramente superiores a dicha variabilidad, con excepción de 1994 cuando llegó a representar un nivel históricamente máximo de 7,3% del PIB, el cual se explica por la implementación de dos nuevos tributos, el Impuesto a las Ventas al Mayor

cuya recaudación alcanzó un 3,3% del PIB, y el muy temporal Impuesto a los Débitos Bancarios que recaudó un 1,2% del PIB. (Ver Cuadros 1 al 3).

### *1. Los ingresos petroleros*

La tendencia declinante de los ingresos fiscales así como su alta variabilidad, se observa en magnitudes mayores en los de origen petrolero, los cuales alcanzaron un promedio de US\$ 3.507 millones durante 1993 y 1994, comparado con un promedio de US\$ 7.945 millones durante la década de los ochenta (56% menos). La participación fiscal en la actividad petrolera a precios constantes representó Bs. 56.178 millones (14.5% del PIB) durante la década de los ochenta, comparada con un promedio anual de Bs. 31.000 millones (9.4% del PIB) entre 1993 y 1994 (Ver Cuadro 1). Esta tendencia declinante se estima que continuará durante 1995 y 1996, años en los cuales el aporte fiscal de la industria alcanzará 6.4% y 4,7% del PIB respectivamente. La disminución del ingreso fiscal petrolero ha ocurrido a pesar de que las exportaciones de petróleo pasaron de un promedio de 1.514 millones de barriles diarios durante los ochenta a 2.130 millones de barriles diarios en los primeros cinco años de la década de los noventa y se estima que alcanzarán no menos de 2.450 millones de barriles diarios en 1996.<sup>1</sup>(Ver Cuadro 4 y Gráficos 1 y 2).

El aumento sostenido en los volúmenes de producción y exportación de petróleo en algo más de un 60% a lo largo de los años analizados ha sido neutralizado, en primer lugar, por las disminuciones en los precios del crudo ocurridas en el mercado internacional, con excepción de los incrementos temporales de 1987, 1989 y 1990. En segundo lugar, por los cambios en la composición del paquete de exportación y producción de Venezuela, el cual estaba conformado hasta mediados de la década de los setenta en un 40% por petróleos livianos y en un 60% de petróleos medianos y pesados. A partir de 1977 la composición de crudos se modificó en detrimento de los livianos, los cuales bajaron a un 20% del total, contribuyendo a la disminución del precio promedio de realización de las exportaciones, dado que los crudos medianos y pesados se cotizan a niveles inferiores en los mercados internacionales. (Ver Gráficos 2 y 3).

En tercer lugar, el aporte fiscal petrolero ha disminuido por el significativo aumento de las deducciones a la renta gravable de la industria, las cuales pasaron de ocupar un promedio de 39% de los ingresos totales en la década de los ochenta (equivalentes a un 8.7% del PIB), a un 51% durante los años transcurridos de la década de los noventa (13,7% del PIB) (Ver Gráfico 4). Se estima que para 1995 y 1996 los mismos alcanzarán un 71% y 78% respectivamente de los ingresos. A consecuencia de estos aumentos pronunciados en las deducciones, la renta neta gravable para determinar el ISLR

---

1 Las estimaciones mencionadas para 1995 y 1996 del sector petrolero corresponden a las presentadas por PDVSA en la declaración sustitutiva de febrero de 1995 y a las estimaciones presentadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto de 1996.

CUADRO No. 1															
VENEZUELA: GOBIERNO CENTRAL															
INGRESOS ORDINARIOS															
(Millones de Bolívares a Precios Constantes de 1984)															
CONCEPTO	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS	101.323	126.927	94.586	73.967	89.248	90.602	72.256	83.503	81.187	79.744	102.174	91.571	73.127	62.715	63.763
INGRESOS PETROLEROS	68.786	92.660	58.669	45.454	60.561	55.748	34.538	41.614	44.436	59.317	79.638	68.539	45.286	32.581	29.376
INGRESOS NO PETROLEROS	32.537	34.267	35.918	28.513	28.687	34.855	37.718	41.888	36.751	20.427	22.537	23.032	27.841	30.134	34.386
TRIBUTARIOS	26.363	28.060	28.410	22.615	24.289	27.769	31.097	36.499	33.680	18.314	19.673	21.016	24.005	28.380	32.262
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	10.739	12.826	11.120	9.577	10.035	11.109	11.518	14.704	12.100	6.389	5.674	4.676	5.809	9.521	5.693
IMPUESTOS A LA NÓMINA (1)	6.184	5.787	5.710	4.768	4.349	4.159	4.430	4.425	4.501	2.454	5.076	6.107	5.007	4.767	3.883
IMPUESTOS INDIRECTOS	9.440	9.447	11.579	8.270	9.905	12.502	15.148	17.371	17.080	9.470	8.923	10.233	13.189	14.092	22.685
Impuestos a las Ventas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.123	10.192
Sucesiones y Donaciones	131	222	221	212	288	343	264	190	372	108	110	101	107	116	57
Aduanas	5.024	5.250	6.296	2.822	4.816	6.346	7.045	9.835	10.213	5.972	5.606	6.995	7.868	6.444	4.490
Renta de Licores	1.264	1.173	1.379	1.302	1.173	2.118	2.258	2.048	1.915	1.191	1.090	1.032	1.183	1.326	734
Renta de Cigarrillos	1.783	1.528	1.864	1.853	1.653	1.808	1.677	1.427	1.478	557	778	963	1.024	1.053	1.075
Gasolina y Otros Derivados del Petróleo	788	812	1.352	1.646	1.500	1.445	3.404	3.353	2.569	1.372	1.067	759	2.582	2.387	1.266
Otros (2)	451	463	468	436	475	441	500	516	533	271	272	382	424	644	4.871
POR TASAS	2.545	2.659	2.794	1.776	28	29	936	1.242	1.089	569	597	1.341	1.314	738	654
DOMINIO COMERCIAL E INDUSTRIAL (3)	3.630	3.548	4.714	4.122	4.370	7.057	5.685	4.147	1.981	1.544	2.266	676	2.522	1.016	1.471

FUENTE: BCV.

(1) Incluye Seguro Social, INCE y Política Habitacional.

(2) Incluye el Impuesto al Débito Bancario, en el año 1994.

(3) No Incluye Utilidades por Operaciones Cambiarias.

CUADRO No. 2  
VENEZUELA: GOBIERNO CENTRAL  
INGRESOS ORDINARIOS  
( Composición Porcentual )

CONCEPTO	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INGRESOS PETROLEROS	67,9	73,0	62,0	61,5	67,9	61,5	47,8	49,8	54,7	74,4	77,9	74,8	61,9	52,0	46,1
INGRESOS NO PETROLEROS	32,1	27,0	38,0	38,5	32,1	38,5	52,2	50,2	45,3	25,6	22,1	25,2	38,1	48,0	53,9
TRIBUTARIOS	26,0	22,1	30,0	30,6	27,2	30,6	43,0	43,7	41,5	23,0	19,3	22,9	32,8	45,3	50,6
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	10,6	10,1	11,8	12,9	11,2	12,3	15,9	17,6	14,9	8,0	5,6	5,1	7,9	15,2	8,9
IMPUESTOS A LA NÓMINA (1)	6,1	4,6	6,0	6,4	4,9	4,6	6,1	5,3	5,5	3,1	5,0	6,7	6,8	7,6	6,1
IMPUESTOS INDIRECTOS	9,3	7,4	12,2	11,2	11,1	13,8	21,0	20,8	21,0	11,9	8,7	11,2	18,0	22,5	35,6
Impuestos a las Ventas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	16,0
Sucesiones y Donaciones	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Aduanas	5,0	4,1	6,7	3,8	5,4	7,0	9,8	11,8	12,6	7,5	5,5	7,6	10,8	10,3	7,0
Renta de Licores	1,2	0,9	1,5	1,8	1,3	2,3	3,1	2,5	2,4	1,5	1,1	1,1	1,6	2,1	1,2
Renta de Cigarillos	1,8	1,2	2,0	2,5	1,9	2,0	2,3	1,7	1,8	0,7	0,8	1,1	1,4	1,7	1,7
Gasolina y Otros Derivados del Petróleo	0,8	0,6	1,4	2,2	1,7	1,6	4,7	4,0	3,2	1,7	1,0	0,8	3,5	3,8	2,0
Otros (2)	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,3	0,3	0,4	0,6	1,0	7,6
POR TASAS	2,5	2,1	3,0	2,4	0,0	0,0	1,3	1,5	1,3	0,7	0,6	1,5	1,8	1,2	1,0
DOMINIO COMERCIAL E INDUSTRIAL (3)	3,6	2,8	5,0	5,6	4,9	7,8	7,9	5,0	2,4	1,9	2,2	0,7	3,4	1,6	2,3

FUENTE : BCV.

(1) Incluye Seguro Social , INCE y Política Habitacional.

(2) Incluye el Impuesto al Débito Bancario, en el año 1994.

(3) No Incluye Utilidades por Operaciones Cambiarias.

CUADRO No. 3  
VENEZUELA: GOBIERNO CENTRAL  
INGRESOS ORDINARIOS  
(Participación % en el PIB)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS	21,7	28,2	22,5	18,8	21,2	21,7	18,4	19,1	19,2	20,1	24,0	24,5	19,0	18,0	20,5
INGRESOS PETROLEROS	14,8	20,6	14,0	11,5	14,4	13,4	8,8	9,5	10,5	14,9	18,7	18,3	11,7	9,3	9,4
INGRESOS NO PETROLEROS	7,0	7,6	8,6	7,2	6,8	8,4	9,6	9,6	8,7	5,1	5,3	6,2	7,2	8,6	11,1
TRIBUTARIOS	5,7	6,2	6,8	5,7	5,8	6,7	7,9	8,3	7,9	4,6	4,6	5,6	6,2	8,1	10,4
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	2,3	2,8	2,7	2,4	2,4	2,7	2,9	3,4	2,9	1,6	1,3	1,3	1,5	2,7	1,8
IMPUESTOS A LA NÓMINA (1)	1,3	1,3	1,4	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	0,6	1,2	1,6	1,3	1,4	1,2
IMPUESTOS INDIRECTOS	2,0	2,1	2,8	2,1	2,4	3,0	3,8	4,0	4,0	2,4	2,1	2,7	3,4	4,0	7,3
Impuestos a las Ventas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	3,3
Sucesiones y Donaciones	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aduanas	1,1	1,2	1,5	0,7	1,1	1,5	1,8	2,2	2,4	1,5	1,3	1,9	2,0	1,8	1,4
Renta de Licores	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
Renta de Cigarrillos	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Gasolina y Otros Derivados del Petróleo	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,9	0,8	0,6	0,3	0,3	0,2	0,7	0,7	0,4
Otros (2)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	1,6
POR TASAS	0,5	0,6	0,7	0,5	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,4	0,3	0,2	0,2
DOMINIO COMERCIAL E INDUSTRIAL (3)	0,8	0,8	1,1	1,0	1,0	1,7	1,4	0,9	0,5	0,4	0,5	0,2	0,7	0,3	0,5

FUENTE: BCV.

(1) Incluye Seguro Social, INCE y Política Habitacional.

(2) Incluye el Impuesto al Débito Bancario, en el año 1994.

(3) No Incluye Utilidades por Operaciones Cambiarias.

**Cuadro N° 4**  
**Venezuela Gobierno Central**  
**Impuestos Petroleros (M.M. US\$)**

AÑOS	MONTO EN \$
1980	8.824
1981	14.717
1982	9.908
1983	7.926
1984	9.995
1985	8.993
1986	3.709
1987	4.326
1988	6.087
1989	4.962
1990	6.673
1991	7.313
1992	4.971
1993	3.670
1994	3.343

FUENTE: Informes Económicos BCV

disminuyó de 61% en los años ochenta a un 49% entre 1990 y 1994, estimándose que la misma se ubicará en tan solo un 30% y 22% de los ingresos en 1995 y 1996 respectivamente.

Diversos factores pueden ser mencionados para explicar parcialmente los aumentos de las deducciones en la industria petrolera. El más importante de ellos obedece al ambicioso programa de inversión que estableció la industria a inicios de la década de los noventa, el cual se estimó que alcanzaría un monto cercano a los US\$ 50.000 millones en un plazo de ocho a diez años. Este programa de inversiones ha sido financiado básicamente con el flujo de caja de la industria y el mismo puede ser deducido en gran medida del Impuesto Sobre la Renta, por lo cual han disminuido sustancialmente los aportes al fisco. Adicionalmente, PDVSA emitió deuda externa para financiar parte de dicho programa por un monto cercano a los US\$ 5.000 millones, cuyos intereses son deducidos de la renta gravable. Estos últimos han llegado a representar para 1993 y 1994 algo más de un 5% de los ingresos totales de la industria (equivalentes a 1.3% del PIB de esos años). Con el objeto de aliviar el flujo de caja de PDVSA para que pudiera

Gráfico 1



Gráfico 2



Gráfico 3

## Exportaciones de Petróleo según Grados API

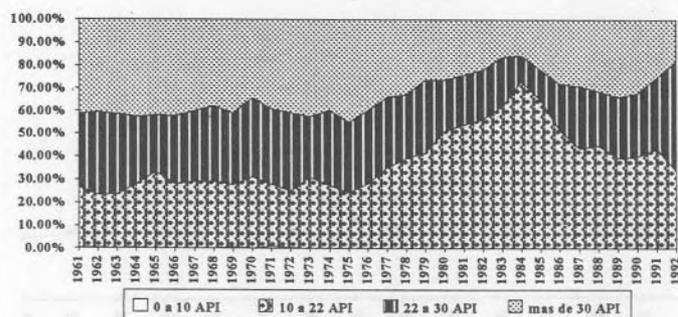
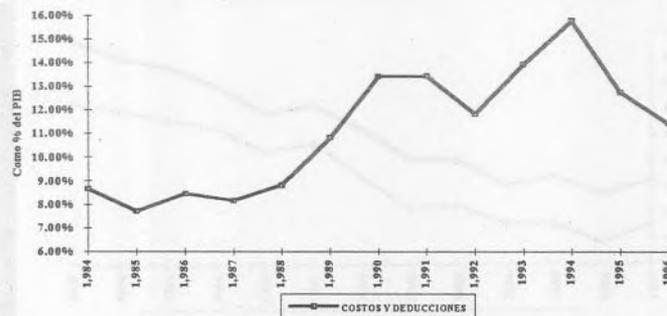


Gráfico 4

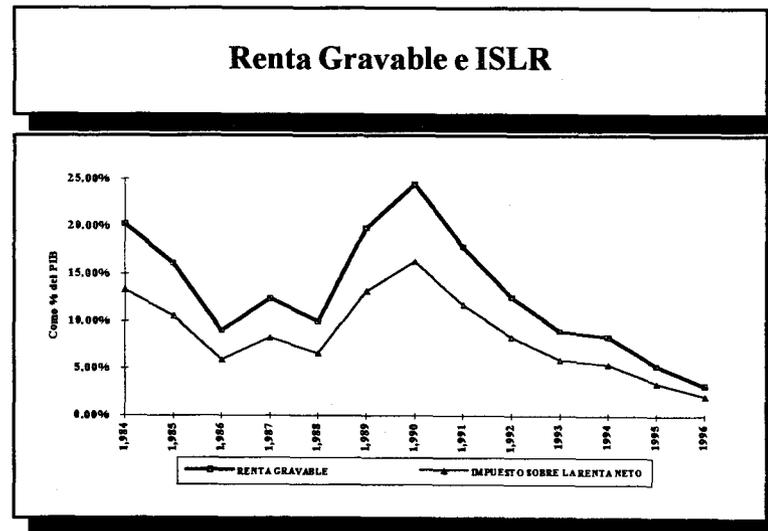
## Costos y Deducciones de la Industria Petrolera



financiar su programa de inversiones, el valor fiscal de exportación también ha sido objeto de una disminución progresiva hasta desaparecer en 1996. Este margen fiscal sobre el precio de realización llegó a alcanzar un 25% hasta mediados de la década de los ochenta y su disminución ha contribuido a la reducción de la base imponible sobre la industria petrolera. (Ver Gráficos 4 y 5 y Cuadros 5a, 5b y 6).

Cabe destacar que los costos unitarios de operación de la industria se han mantenido relativamente estables desde mediados de los años ochenta hasta 1994, ubicándose en promedio ligeramente por debajo de los 3 US\$ por barril. Sin embargo, se estima que los mismos estarán por encima de los 5 US\$ por barril a partir de 1995. Sin embargo, los costos unitarios totales si muestran una disminución hasta finales de los ochenta, pasando de 9,4 US\$ por barril desde comienzos de esa década a 6,5 US\$ por barril en 1989. A partir de ese año, los mismos se incrementan permanentemente hasta alcanzar los 9 US\$ por barril en 1994 y se estima que alcanzarán los 10 US\$ por barril en 1996. (Ver Gráfico 6a).

Gráfico 5



**CUADRO 5-a**  
**ESTADO DE RESULTADOS DE LA INDUSTRIA PETROLERA**  
 como % del PIB Corriente

CONCEPTOS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Estim.	Ley
												14/02/95	Ppto.
												1995	1996
<b>INGRESOS</b>	28,84%	23,77%	17,42%	20,54%	18,78%	30,58%	37,88%	31,28%	24,41%	22,86%	24,10%	18,01%	14,62%
<b>COSTOS Y DEDUCCIONES</b>	8,66%	7,68%	8,44%	8,14%	8,81%	10,81%	13,41%	13,45%	11,82%	13,92%	15,76%	12,74%	11,42%
<b>RENTA GRAVABLE</b>	20,17%	16,09%	8,98%	12,40%	9,97%	19,78%	24,47%	17,83%	12,59%	8,93%	8,34%	5,28%	3,20%
<b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA NETO</b>	13,27%	10,57%	5,90%	8,23%	6,58%	13,20%	16,29%	11,75%	8,31%	5,85%	5,42%	3,45%	2,09%
<b>PARTICIPACION FISCAL (Causada)</b>	15,46%	12,45%	8,05%	11,05%	9,36%	17,59%	21,49%	16,38%	11,86%	9,11%	8,97%	6,43%	4,64%
<b>PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA</b>	3,33%	2,36%	1,42%	2,33%	1,52%	3,58%	5,03%	2,87%	1,77%	1,11%	2,23%	1,99%	1,52%

FUENTE: OCEPRE

**CUADRO 5-b**  
**ESTADO DE RESULTADOS DE LA INDUSTRIA PETROLERA**  
**como % de los Ingresos Totales**

CONCEPTOS	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	Estim.	Ley Ppto.
												14/02/95	1996
INGRESOS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
COSTOS Y DEDUCCIONES	30,04%	32,32%	48,47%	39,64%	46,93%	35,33%	35,39%	42,98%	48,41%	60,92%	65,40%	70,72%	78,14%
RENTA GRAVABLE	69,96%	67,68%	51,53%	60,36%	53,07%	64,67%	64,61%	57,02%	51,59%	39,08%	34,60%	29,28%	21,86%
IMPUESTO SOBRE LA RENTA NETO	46,01%	44,46%	33,85%	40,07%	35,03%	43,16%	43,01%	37,56%	34,03%	25,59%	22,47%	19,13%	14,28%
PARTICIPACION FISCAL (Causada)	53,60%	52,36%	46,24%	53,79%	49,82%	57,53%	56,74%	52,38%	48,60%	39,85%	37,21%	35,68%	31,76%
PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA	11,56%	9,94%	8,15%	11,35%	8,12%	11,71%	13,27%	9,18%	7,24%	4,87%	9,25%	11,06%	10,43%

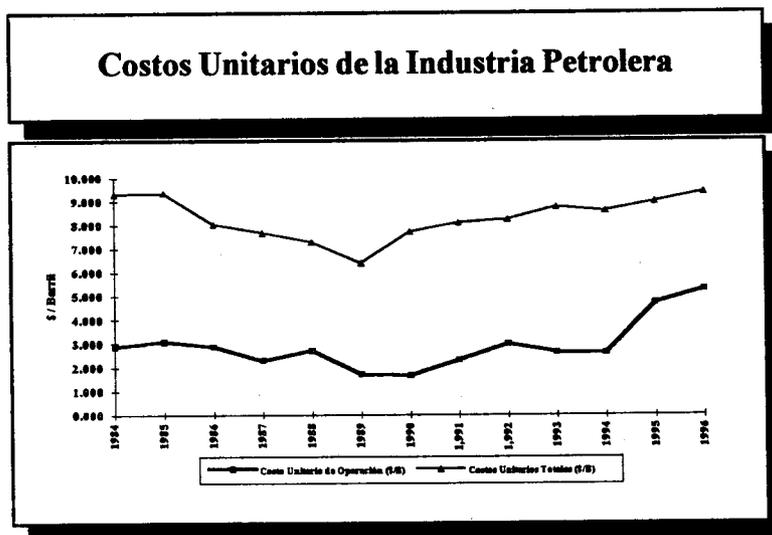
FUENTE: OCEPRE

**CUADRO 6**  
**PRINCIPALES VARIABLES PETROLERAS**

CONCEPTOS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Estim.	Ley
												14/02/95	Ppto.
												1995	1996
Producción Diaria (Hid. Liq.) MBD	1.856,00	1.746,00	1.879,44	1.818,44	1.998,20	2.015,00	2.249,00	2.427,00	2.367,64	2.576,75	2.724,00	2.790,00	2.940,00
Exportación Diaria (MBD)	1.518,85	1.371,00	1.508,00	1.521,49	1.650,07	1.632,12	1.880,50	2.132,45	2.066,92	2.251,63	2.317,42	2.387,00	2.450,00
Valor Fiscal de Exportación (\$/Bl)	33,38	33,19	16,68	19,37	16,19	20,23	24,04	19,07	17,78	14,98	14,53	14,04	13,50
Precio de Realización (\$/Bl)	26,70	26,55	13,90	16,30	13,49	16,86	20,43	15,89	14,94	12,93	13,45	13,50	13,50
Margen Legal (%)	1,2500	1,2500	1,2000	1,1900	1,2000	1,2000	1,1770	1,2000	1,1899	1,1590	1,0800	1,0400	1,0000
Ventas de Exportación (p. Realiz. MM\$)	14.844,73	13.286,02	7.649,41	9.051,24	8.148,47	10.042,46	14.020,94	12.370,77	11.301,28	10.625,50	11.376,28	11.764,18	12.105,45

FUENTE: OCEPRE

Gráfico 6a

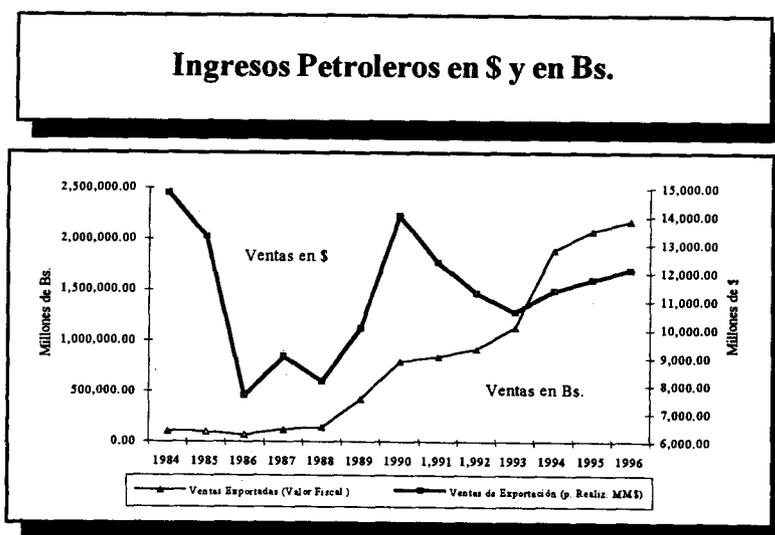


También cabe mencionar que la inestabilidad del tipo de cambio ocurrida en Venezuela desde 1983 ha alterado el aporte fiscal de la industria petrolera en favor del gobierno central, ya que el mecanismo de la devaluación ha permitido que la disminución del aporte fiscal en dólares en 56% haya sido de magnitudes menores en bolívares constantes (45%). Ello ocurre porque en períodos de fuerte apreciación del tipo de cambio, el aporte de la industria en términos de PIB disminuye, mientras que el mismo aumenta en períodos de depreciación. Adicionalmente, durante el período de tasas de cambio múltiples (1983-1988) se estableció en diversas oportunidades un tipo de cambio inferior para las exportaciones petroleras con el fin de crear ganancias cambiarias a favor del BCV y posteriormente del Gobierno Central, una vez que dichas utilidades eran traspasadas a la Tesorería Nacional. La introducción del ajuste por inflación en el ISLR sin embargo, ha reducido los efectos fiscales de la devaluación provenientes de la industria petrolera, ya que el volumen de deuda externa contraída por PDVSA causa un efecto negativo en la determinación de la renta gravable por el efecto cambiario de dicha deuda en los pasivos de la industria. No obstante, a lo largo del período analizado, el ajuste del tipo de cambio ha sido utilizado para compensar la disminución de la renta petrolera en dólares. El Gráfico 6b muestra una comparación del aporte fiscal de la industria petrolera medido en dólares y en bolívares, los cuales evidencian un comportamiento significativamente asimétrico.

Los factores antes mencionados permiten concluir que la disminución del aporte fiscal proveniente de la industria petrolera obedece en resumidas cuentas a dos factores fundamentalmente. El primero y más importante corresponde a la disminución de los

precios efectivos de exportación como consecuencia de los factores determinados por el mercado internacional y a los cambios en la composición del paquete de exportación de crudos de Venezuela en detrimento de los crudos livianos. El segundo corresponde a la forma de financiamiento del programa de inversiones de PDVSA, basado fundamentalmente en el flujo de caja de la industria y para lo cual se hizo necesario bajar la carga tributaria sobre el sector a través de la desaparición progresiva del valor fiscal de exportación y del reconocimiento y aceptación de varias deducciones y costos en el ISLR causados por el programa de inversiones.

Gráfico 6b



El sacrificio fiscal que implica el programa de inversiones de PDVSA tiene que ser evaluado en forma intertemporal. La no ejecución del plan significaría para Venezuela probablemente la pérdida de oportunidades futuras en el mercado petrolero, lo que implicaría de hecho un sacrificio no sólo de carácter fiscal en el futuro, sino de generación de divisas y áreas de mercado que serían ocupadas por otros, a costa de mantener la contribución fiscal del presente. Sin embargo, el aspecto relevante de dicha discusión lo constituye la forma de ejecución y financiamiento del plan. El mismo puede ser ejecutado con una mayor participación de las inversiones extranjeras para disminuir los riesgos asumidos por el país y aliviar los impactos fiscales del presente. Ello implicaría el sacrificio de parte de la renta petrolera en el futuro que generarían esas inversiones; sin embargo, al entrar en operaciones las mismas generarían flujos de ingresos y por ende de impuestos, lo cual haría menor el sacrificio fiscal de los años venideros versus el

sacrificio fiscal actual. Esta será la polémica que seguramente domine muchas de las discusiones sobre el sector petrolero, no sólo en cuanto al programa de inversiones, sino también en otros aspectos del manejo de áreas convencionales de la industria. El proceso de apertura propuesto por PDVSA apunta en esa dirección, aún cuando no pareciera que el mismo sea en las proporciones necesarias para evitar el impacto fiscal actual, tal como lo muestran las cifras proyectadas por la propia industria.

## 2. Los ingresos no petroleros

Los ingresos fiscales no petroleros en conjunto han mostrado durante el período analizado una disminución patética en términos reales, particularmente a partir de 1989. La excepción de esta disminución fue 1994 por la entrada en vigencia del impuesto a las ventas al mayor y el Impuesto a los Débitos Bancarios. Sin incluir estos dos impuestos que recaudaron 4,5% del PIB, la disminución de todos los ingresos no petroleros en 1994 fue del 28,8% en términos reales. Ello evidencia que el aumento en el peso relativo de la tributación no petrolera en el total de los ingresos públicos obedece fundamentalmente a la disminución del aporte fiscal de la industria petrolera más que a un aumento en la recaudación interna, con excepción de los dos impuestos nuevos mencionados anteriormente. Venezuela todavía presenta uno de los niveles más bajos de ingresos ordinarios en el mundo occidental cuando los ingresos de origen petrolero son excluidos. (Ver Cuadros 2 al 3 y Gráficos 7a y 7b).

Gráfico 7a

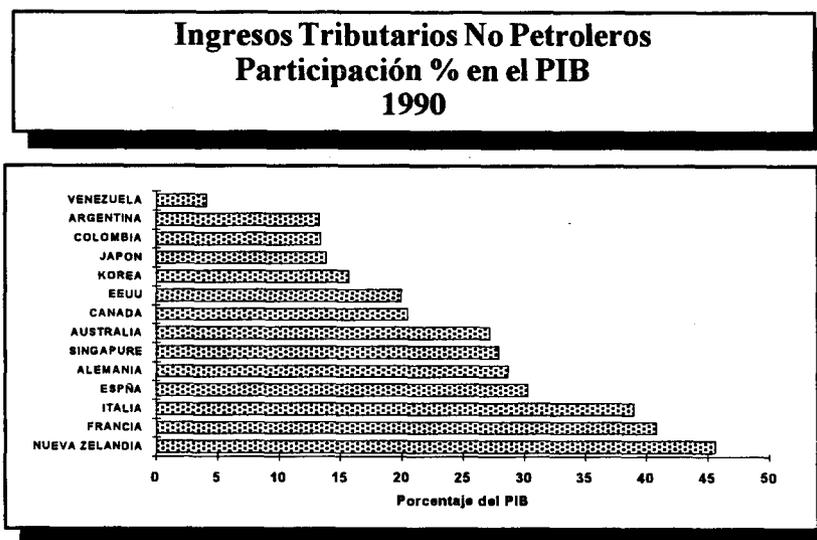
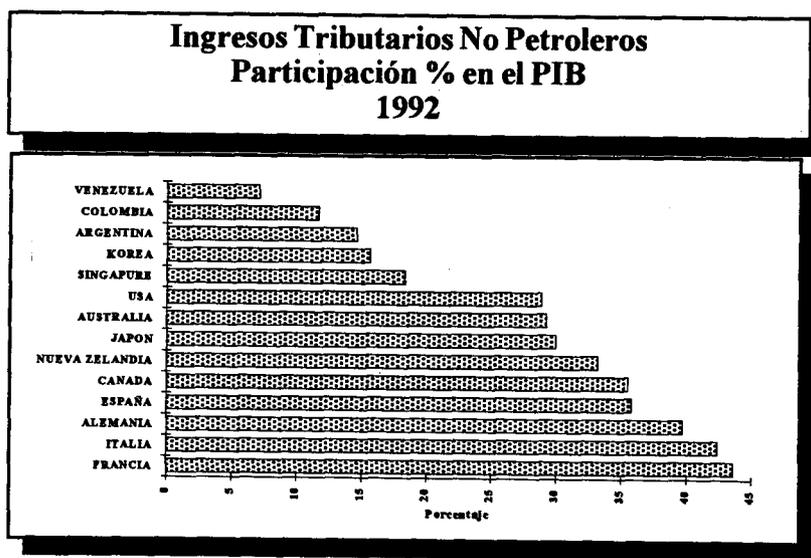


Gráfico 7b



De los ingresos de origen no petrolero, el impuesto sobre la renta presenta la mayor disminución en términos reales a lo largo del período (45,3%), al pasar de un promedio de Bs. 11.513 millones entre 1980 y 1988 (3% del PIB), a un promedio de Bs. 6.294 millones entre 1989 y 1994 (1.7% del PIB). En contraste, los impuestos a la nómina<sup>2</sup> y el arancel de aduanas, que constituyen conjuntamente con el impuesto sobre la renta los gravámenes más importantes de la tributación no petrolera hasta la implementación del impuesto a las ventas al mayor en 1994, muestran a lo largo de los quince años analizados una relativa estabilidad en términos reales y como proporción del PIB. Sin embargo, el conjunto los ingresos no petroleros muestran en períodos o años muy específicos variaciones importantes, como fue mencionado anteriormente. (Ver Cuadro 7).

La significativa variabilidad o volatilidad de los ingresos internos obedece, en primer lugar, a la alta inestabilidad en las tasas de crecimiento del PIB de la economía venezolana entre 1974 y 1994. Los Gráficos del 8 al 10 muestran la alta sensibilidad de los principales ingresos tributarios no petroleros a las variaciones del PIB. En segundo lugar, entre 1980 y 1994 se han llevado a cabo varias modificaciones en las leyes

2 La presentación oficial de las estadísticas tributarias de Venezuela no incluye los impuestos a la nómina como parte de las cifras de ingresos corrientes del gobierno central. Para los fines del presente estudio, los diversos impuestos a la nómina se incluyeron como parte de los ingresos corrientes de la administración central consolidada, lo que incluye a los institutos autónomos que recaudan y administran esos impuestos directamente.

tributarias que han implicado cambios importantes en la determinación de las bases imponibles de los distintos impuestos, particularmente en el ISLR, el cual fue modificado en 1986, 1991 y 1994.

CUADRO No. 7  
VENEZUELA  
IMPUESTO SOBRE LA RENTA PER CAPITA  
EN BOLIVARES A PRECIOS CONSTANTES DE 1984

AÑOS	TOTAL	PETROLERO	NO PETROLERO	PERSONAS NATURALES	PERSONAS JURIDICAS
1980	4.605	3.881	724	183	540
1981	6.173	5.344	829	370	458
1982	3.883	3.186	698	258	439
1983	2.915	2.331	584	220	364
1984	3.648	3.053	596	215	380
1985	3.449	2.762	687	195	491
1986	2.157	1.467	690	179	511
1987	2.488	1.631	857	147	711
1988	2.488	1.728	761	97	664
1989	2.599	2.166	433	48	385
1990	3.396	3.046	350	37	313
1991	3.223	2.917	305	39	267
1992	1.867	1.565	302	19	283
1993	1.497	1.033	464	25	439
1994	1.176	880	296	23	274

FUENTE: BCV, Ministerio de Hacienda. Cálculos Propios.

Igualmente, la reforma de la política comercial implementada desde 1989 modificó sustancialmente la estructura de la recaudación de origen aduanal, al eliminar las barreras no arancelarias y la discrecionalidad del Ejecutivo para otorgar exenciones en la aplicación de los aranceles. En tal sentido, la simplificación del esquema de tasas, la sustitución de barreras no arancelarias por el impuesto aduanal y la desaparición de la proliferación de exenciones permitieron aumentar la recaudación a pesar de la disminución de la tarifa media aplicada a las importaciones. Cabe mencionar también que la inestabilidad del tipo de cambio ha afectado la recaudación proveniente de las aduanas, ya que las tarifas se aplican sobre el valor en bolívares de las importaciones al tipo de cambio vigente en el momento de ser nacionalizadas las importaciones. En términos del

Gráfico N° 8

### Crecimiento Anual del PIB vs. Crecimiento Anual del ISLR No Petrolero Real

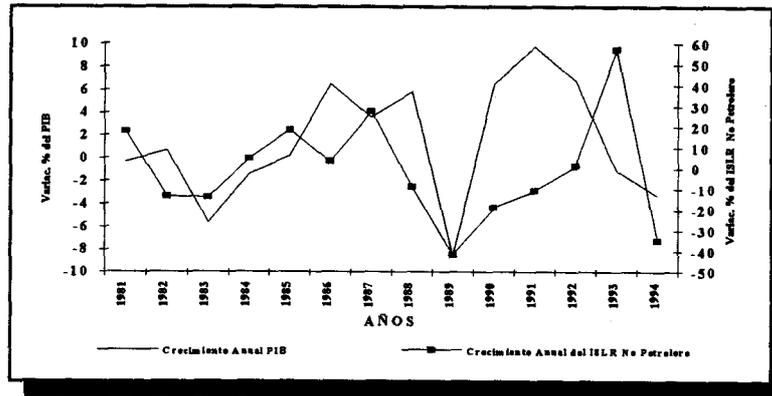


Gráfico N° 9

### Crecimiento Anual del PIB vs. Crecimiento Anual de los Impuestos al Trabajo Real

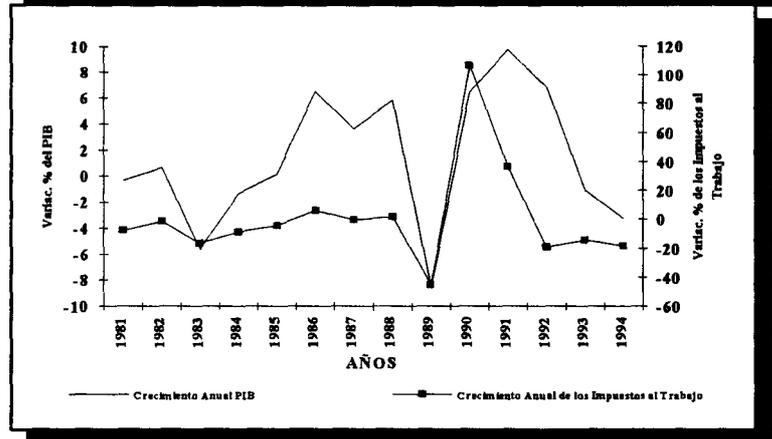
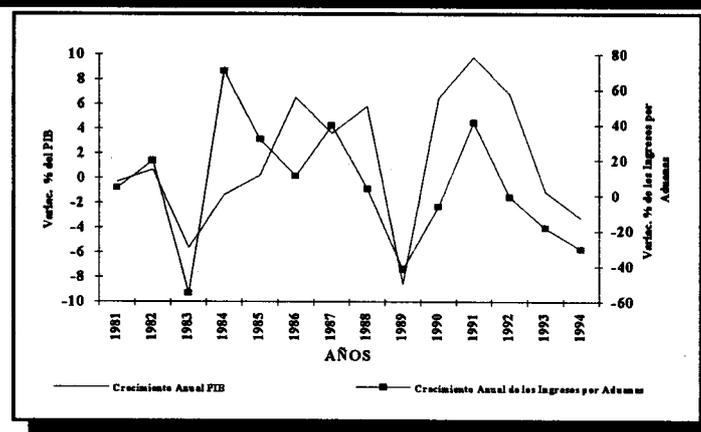


Gráfico N° 10

### Crecimiento Anual del PIB vs. Crecimiento Anual de los Ingresos por Aduanas Real



PIB o a precios constantes, la apreciación o depreciación del tipo de cambio real hará disminuir o aumentar la recaudación arancelaria. El peso del tipo de cambio en la determinación de la recaudación tributaria ha aumentado con la aprobación del Impuesto al Valor Agregado en 1993 y su posterior modificación de nombre como Impuesto al Consumo Suntuuario y a las Ventas al Mayor en 1994, ya que la base imponible de este tributo se define para las importaciones a partir de su valor CIF, incluido el arancel, con el fin de no alterar la tasa de protección nominal definida en el mismo.

Parte importante de la variabilidad de los ingresos internos, particularmente de los impuestos indirectos, obedece a los infrecuentes ajustes en el precio de la gasolina y otros combustibles derivados del petróleo, los cuales han pasado en algunos años a contribuir de un mínimo de 0,2% a un máximo de 1,0% del PIB.

Por último, es importante mencionar que a finales de 1993 y comienzos de 1994 se produjeron cambios importantes en la estructura tributaria del país, algunos de los cuales ya han sido mencionados en las líneas anteriores. Esos cambios fueron la aprobación del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a los Activos Empresariales en 1993. El primero de ellos fue suspendido temporalmente en los primeros meses de 1994 por razones de índole política, ya que el equipo gubernamental que inició funciones en 1994 había basado parte de su campaña electoral en los últimos meses de 1993 en la oposición a la aplicación de este impuesto. En cuanto al Impuesto a los Activos Empresariales, sorprende que no se produjeron intentos por adelantar su cobro durante 1994, no obstante que el impuesto tiene vigencia desde diciembre de 1993 y la ley facultaba al Ejecutivo

para exigir una declaración estimada en 1994. El primer período de cobro del impuesto causado en 1994 se hizo a finales del primer trimestre de 1995, habiéndose producido una erosión del 70% en la recaudación real del impuesto por efecto de la inflación, lo que se conoce en la literatura como el "efecto Tanzi-Oliveira" el cual será discutido más adelante.

En 1994 se produjeron cinco cambios importantes en el sistema tributario nacional. En primer lugar, como ya fue mencionado, la sustitución del IVA por el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, lo cual constituyó básicamente un cambio de nombre para justificar políticamente la inevitabilidad de mantener el IVA en Venezuela a pesar de las promesas hechas en la campaña electoral, a riesgo de agravar aún más los ya deficientes resultados fiscales. Como se discutirá más adelante, los cambios de fondo en la naturaleza del impuesto son sustancialmente pocos, pero algunos de ellos dificultan su proceso de recaudación administrativa.

El segundo cambio importante aún cuando de naturaleza muy temporal, fue el establecimiento del Impuesto a los Débitos Bancarios, el cual es nuevamente propuesto en 1995, a pesar de ser un impuesto altamente distorsionante y peor aún en momentos de caída en la demanda real de dinero y en presencia de un proceso agudo de desintermediación financiera, factores presentes en la economía venezolana desde 1993. Este impuesto también será brevemente discutido más adelante. Por ahora sólo cabe recordar que por su naturaleza distorsionante la mayoría de los países, si no todos, los que lo habían establecido en el pasado lo han ido eliminando progresivamente, mientras que en Venezuela se estableció en las peores circunstancias financieras de la historia del país y se le pretende instaurar nuevamente.

Los otros tres cambios importantes fueron la modificación del Código Orgánico Tributario, el cual había sido modificado también en 1992, la reforma de la Ley de ISLR de 1991 y la creación del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) para fortalecer la capacidad administrativa de la recaudación. Este fortalecimiento institucional había sido propuesto con anterioridad<sup>3</sup> y como resultado de la apremiante situación fiscal, el equipo gubernamental decidió llevarlo adelante en 1994. Estos aspectos también serán analizados en los siguientes capítulos.

---

3 Para más detalles sobre las deficiencias de la administración tributaria en Venezuela y la propuesta de crear una superintendencia de administración de impuestos, ver García (1993), manuscrito, Banco Mundial.

## ***II. La estructura de la tributación no petrolera en Venezuela***

### ***1. Panorama general***

Venezuela presenta uno de los niveles de tributación interna más bajos del mundo cuando se excluyen los impuestos a la actividad petrolera. Los Gráficos 7a y 7b presentan una comparación entre diversos países para los años 1990 y 1992. La mayor parte de los países industrializados tienen un nivel impositivo en el rango de 30% a 40% del PIB, comparado con un rango entre el 15% y 20% del PIB en la mayoría de los países en desarrollo. En contraste, para 1992 la tributación no petrolera en Venezuela alcanzó apenas un 7,2% del PIB total y un 8,8% del PIB no petrolero. Como fue ya mencionado, la presión tributaria aumentó a partir de 1993 y continuó su ascenso en 1994, llegando a ocupar un 11,1% del PIB total y 13,6% del PIB no petrolero.

Los principales impuestos no petroleros de Venezuela eran hasta 1992, el impuesto sobre la renta, los impuestos a la nómina, los aranceles a los productos importados, los impuestos al consumo de alcohol y tabaco y el impuesto a la gasolina. A partir de 1993-94 se añaden el impuesto a las ventas al mayor y el impuesto a los activos empresariales. Existen otros impuestos menores que, en conjunto, responden por menos del 5% de los ingresos no petroleros. En los Cuadros 8 al 10 se presenta la composición del sistema tributario por distintas categorías de participación en los ingresos. En los mismos se observa que a lo largo del período 1980-92 el impuesto sobre la renta ha perdido algunos puntos de participación en los ingresos a favor de los ingresos aduaneros, mientras que los impuestos a la nómina, que han permanecido significativamente estables durante la mayor parte del período, aumentaron sustancialmente desde 1990. Además del impuesto sobre la renta, los impuestos al consumo de alcohol y tabaco han decrecido en términos reales desde 1987. Los aranceles de aduanas y los impuestos a la gasolina y otros derivados del petróleo registraron algún grado de variabilidad en términos reales. La misma se asocia con los infrecuentes ajustes al precio de la gasolina para el mercado interno, mientras que la de los ingresos reales provenientes de los aranceles aduaneros se asocia con cambios en las políticas comercial y cambiaria, así como con su elasticidad con respecto al PIB, dada la estrecha relación de las importaciones a esta última variable.

Durante los años 80 y 90, el patrón de la tributación no petrolera ha cambiado significativamente en favor de los impuestos indirectos, tendencia que se reforzó con la aprobación del impuesto a las ventas al mayor en 1994. Durante la década de los setenta y a comienzos de la de los ochenta, los impuestos directos representaban cerca del 65% de los ingresos no petroleros totales (aproximadamente el 6% del PIB no petrolero), en comparación con el 35% de los impuestos indirectos (cerca del 4% del PIB no petrolero). A medida que ha caído significativamente la recaudación del impuesto sobre la renta en términos reales desde 1987, con la sola excepción de 1994, los impuestos indirectos han aumentado su participación. Para 1994, estos últimos representaban el 64% de los

**CUADRO No. 8**  
**VENEZUELA: GOBIERNO CENTRAL**  
**INGRESOS NO PETROLEROS**  
 (Millones de Bolívares a Precios Constantes de 1984)

CONCEPTO	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
<b>TOTAL INGRESOS NO PETROLEROS</b>	<b>32.537</b>	<b>34.267</b>	<b>35.918</b>	<b>28.513</b>	<b>28.687</b>	<b>35.636</b>	<b>38.482</b>	<b>42.849</b>	<b>38.922</b>	<b>22.365</b>	<b>23.625</b>	<b>23.687</b>	<b>28.144</b>	<b>30.219</b>	<b>34.966</b>
<b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA</b>	<b>10.739</b>	<b>12.826</b>	<b>11.120</b>	<b>9.577</b>	<b>10.035</b>	<b>11.890</b>	<b>12.282</b>	<b>15.664</b>	<b>14.271</b>	<b>8.327</b>	<b>6.763</b>	<b>5.331</b>	<b>6.112</b>	<b>9.606</b>	<b>6.273</b>
Personas Naturales	2.721	5.731	4.119	3.609	3.629	3.385	3.191	2.680	1.824	926	717	674	389	520	479
Personas Jurídicas	8.018	7.095	7.001	5.969	6.406	8.505	9.092	12.984	12.447	7.402	6.046	4.658	5.722	9.086	5.794
<b>Sucesiones y Donaciones</b>	<b>131</b>	<b>222</b>	<b>221</b>	<b>212</b>	<b>288</b>	<b>343</b>	<b>264</b>	<b>190</b>	<b>372</b>	<b>108</b>	<b>110</b>	<b>101</b>	<b>107</b>	<b>116</b>	<b>57</b>
<b>IMPUESTOS A LA NÓMINA (1)</b>	<b>6.184</b>	<b>5.787</b>	<b>5.710</b>	<b>4.768</b>	<b>4.349</b>	<b>4.159</b>	<b>4.430</b>	<b>4.425</b>	<b>4.501</b>	<b>2.454</b>	<b>5.076</b>	<b>6.107</b>	<b>5.007</b>	<b>4.767</b>	<b>3.883</b>
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>9.310</b>	<b>9.225</b>	<b>11.359</b>	<b>8.058</b>	<b>9.617</b>	<b>12.159</b>	<b>14.884</b>	<b>17.180</b>	<b>16.708</b>	<b>9.362</b>	<b>8.813</b>	<b>10.131</b>	<b>13.081</b>	<b>13.976</b>	<b>22.627</b>
Impuestos a las Ventas														2.123	10.192
Aduanas	5.024	5.250	6.296	2.822	4.816	6.346	7.045	9.835	10.213	5.972	5.606	6.995	7.868	6.444	4.490
Renta de Licores	1.264	1.173	1.379	1.302	1.173	2.118	2.258	2.048	1.915	1.191	1.090	1.032	1.183	1.326	734
Renta de Cigarrillos	1.783	1.528	1.864	1.853	1.653	1.808	1.677	1.427	1.478	557	778	963	1.024	1.053	1.075
Gasolina y Otros Derivados del Petróleo	788	812	1.352	1.646	1.500	1.445	3.404	3.353	2.569	1.372	1.067	759	2.582	2.387	1.266
Otros (2)	451	463	468	436	475	441	500	516	533	271	272	382	424	644	4.871
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS (3)</b>	<b>6.175</b>	<b>6.207</b>	<b>7.508</b>	<b>5.898</b>	<b>4.398</b>	<b>7.085</b>	<b>6.621</b>	<b>5.389</b>	<b>3.070</b>	<b>2.113</b>	<b>2.864</b>	<b>2.017</b>	<b>3.837</b>	<b>1.754</b>	<b>2.125</b>

FUENTE : BCV, Ministerio de Hacienda, SENIAT

(1) Incluye Seguro Social, INCE y Política Habitacional.

(2) Incluye el Impuesto al Débito Bancario, en el año 1994.

(3) No Incluye Utilidades por Operaciones Cambiarias. Incluye Remanente Utilidades BCV, Utilidad Operativa del BCV, Tasas y Otros

**CUADRO No. 9**  
**VENEZUELA: GOBIERNO CENTRAL**  
**INGRESOS NO PETROLEROS**  
**PARTICIPACION % EN EL PIB**

CONCEPTO	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
<b>TOTAL INGRESOS NO PETROLEROS</b>	<b>7,0</b>	<b>7,6</b>	<b>8,6</b>	<b>7,2</b>	<b>6,8</b>	<b>8,5</b>	<b>9,8</b>	<b>9,8</b>	<b>9,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	<b>6,3</b>	<b>7,3</b>	<b>8,7</b>	<b>11,2</b>
<b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>2,1</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>
Personas Naturales	0,6	1,3	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Personas Jurídicas	1,7	1,6	1,7	1,5	1,5	2,0	2,3	3,0	2,9	1,9	1,4	1,2	1,5	2,6	1,9
Sucesiones y Donaciones	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>IMPUESTOS A LA NÓMINA (1)</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>4,0</b>	<b>7,3</b>
Impuestos a las Ventas	0,0	00,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	3,3
Aduanas	1,1	1,2	1,5	0,7	1,1	1,5	1,8	2,2	2,4	1,5	1,3	1,9	2,0	1,8	1,4
Renta de Licores	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
Renta de Cigarrillos	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Gasolina y Otros Derivados del Petróleo	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,9	0,8	0,6	0,3	0,3	0,2	0,7	0,7	0,4
Otros (2)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	1,6
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS (3)</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>

FUENTE : BCV. Ministerio de Hacienda. SENIAT

(1) Incluye Seguro Social, INCE y Política Habitacional.

(2) Incluye el Impuesto al Débito Bancario, en el año 1994.

(3) No Incluye Utilidades por Operaciones Cambiarias. Incluye Remanente Utilidades BCV, Utilidad Operativa del BCV Tasas y Otros

**CUADRO No. 10**  
**VENEZUELA: GOBIERNO CENTRAL**  
**INGRESOS NO PETROLEROS**  
 ( Composición Porcentual )

CONCEPTO	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
<b>TOTAL INGRESOS NO PETROLEROS</b>	<b>100,0</b>														
<b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA</b>	<b>33,0</b>	<b>37,4</b>	<b>31,0</b>	<b>33,6</b>	<b>35,0</b>	<b>33,4</b>	<b>31,9</b>	<b>36,6</b>	<b>36,7</b>	<b>37,2</b>	<b>28,6</b>	<b>22,5</b>	<b>21,7</b>	<b>31,8</b>	<b>17,9</b>
Personas Naturales	8,4	16,7	11,5	12,7	12,7	9,5	8,3	6,3	4,7	4,1	3,0	2,8	1,4	1,7	1,4
Personas Jurídicas	24,6	20,7	19,5	20,9	22,3	23,9	23,6	30,3	32,0	33,1	25,6	19,7	20,3	30,1	16,6
Sucesiones y Donaciones	0,4	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	0,7	0,4	1,0	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2
<b>IMPUESTOS A LA NÓMINA (1)</b>	<b>19,0</b>	<b>16,9</b>	<b>15,9</b>	<b>16,7</b>	<b>15,2</b>	<b>11,7</b>	<b>11,5</b>	<b>10,3</b>	<b>11,6</b>	<b>11,0</b>	<b>21,5</b>	<b>25,8</b>	<b>17,8</b>	<b>15,8</b>	<b>11,1</b>
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>28,6</b>	<b>26,9</b>	<b>31,6</b>	<b>28,3</b>	<b>33,5</b>	<b>34,1</b>	<b>38,7</b>	<b>40,1</b>	<b>42,9</b>	<b>41,9</b>	<b>37,3</b>	<b>42,8</b>	<b>46,5</b>	<b>46,2</b>	<b>64,7</b>
Impuestos a las Ventas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	29,1
Aduanas	15,4	15,3	17,5	9,9	16,8	17,8	18,3	23,0	26,2	26,7	23,7	29,5	28,0	21,3	12,8
Renta de Licores	3,9	3,4	3,8	4,6	4,1	5,9	5,9	4,8	4,9	5,3	4,6	4,4	4,2	4,4	2,1
Renta de Cigarrillos	5,5	4,5	5,2	6,5	5,8	5,1	4,4	3,3	3,8	2,5	3,3	4,1	3,6	3,5	3,1
Gasolina y Otros Derivados del Petróleo	2,4	2,4	3,8	5,8	5,2	4,1	8,8	7,8	6,6	6,1	4,5	3,2	9,2	7,9	3,6
Otros (2)	1,4	1,4	1,3	1,5	1,7	1,2	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2	1,6	1,5	2,1	13,9
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS (3)</b>	<b>19,0</b>	<b>18,1</b>	<b>20,9</b>	<b>20,7</b>	<b>15,3</b>	<b>19,9</b>	<b>17,2</b>	<b>12,6</b>	<b>7,9</b>	<b>9,4</b>	<b>12,1</b>	<b>8,5</b>	<b>13,6</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>

FUENTE : BCV.Ministerio de Hacienda. SENIAT

(1) Incluye Seguro Social , INCE y Política Habitacional

(2) Incluye el Impuesto al Débito Bancario, en el año 1994.

(3) No Incluye Utilidades por Operaciones Cambiarias. Incluye Remanente Utilidades BCV,Utilidad Operativa del BCV Tasas y Otros

ingresos no petroleros totales (9% del PIB no petrolero), mientras que los impuestos directos representaban el 30% , equivalente a 3,7% del PIB no petrolero. (Ver Cuadros 8 al 10).

#### **a. Impuestos directos**

Hasta la aprobación del impuesto a los activos empresariales a finales de 1993, los impuestos directos más importantes eran el impuesto sobre la renta y los impuestos a la nómina. También existen impuestos directos a las sucesiones, donaciones y juegos de azar, pero representan una proporción insignificante. En contraste con los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, la recaudación proveniente de los impuestos a la nómina se mantuvo relativamente estable en la mayoría de los años analizados, con excepción de 1989 y recientemente entre 1993 y 1994, comportamiento que está relacionado con los niveles deprimidos de actividad económica y empleo de esos años. Sin embargo, entre 1990 y 1992 los impuestos a la nómina produjeron más o menos la misma cantidad de ingresos que el impuesto sobre la renta a las empresas o personas jurídicas y más de 14 veces lo recaudado por el impuesto sobre la renta a las personas naturales. (Ver Cuadros 11 y 12 y Gráfico 11).

La comparación de dichos tributos con el impuesto sobre la renta de las personas naturales resulta particularmente impresionante. Durante el período 1980-86, los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta de las personas naturales fueron equivalentes a aproximadamente el 75% en promedio de los ingresos provenientes de los impuestos a la nómina; sin embargo, la brecha se ensanchó dramáticamente durante 1990-92, cuando la proporción se redujo a sólo el 7%. En otras palabras, en años recientes la tributación directa se ha basado crecientemente en los impuestos a la nómina, mientras que el impuesto sobre la renta personal se ha contraído persistentemente por más de una década y el impuesto sobre la renta corporativo ha decrecido en más del 55% en términos reales desde 1987, con excepción de 1993 cuando se produjo un aumento significativo a consecuencia de la declaración de la revaluación de activos contemplada en el ajuste inicial por inflación de la Ley del ISLR y a la importante expansión económica que se produjo en 1992, la cual se declara y paga mayormente en 1993 por el rezago en el sistema de declaración y pagos de este impuesto.

Los impuestos a la nómina son el seguro social, la tasa de contribución al Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), el impuesto de política habitacional, el seguro de desempleo y las guarderías. El seguro social es el 4% de los sueldos y salarios de los trabajadores y el 10% de la nómina pagada por los empleadores, ambos con un tope en relación al salario mínimo. El INCE representa el 2% de la nómina de las empresas que tienen cinco o más empleados. El impuesto de política habitacional y el seguro de desempleo fueron, ambos, creados a finales de 1989. El impuesto de política habitacional representa el 1% de los salarios y sueldos de los trabajadores y el 2% de la nómina de los empleadores. El seguro de desempleo representa el 0,55% de los sueldos y salarios de los trabajadores y el 1,65% de la nómina de los empleadores. El seguro de desempleo

**CUADRO No. 11**  
**VENEZUELA**  
**IMPUESTOS DIRECTOS**  
**PARTICIPACION EN EL PIB**

Años	En millones de bolívars				Participación % en el PIB
	Empresas no Petroleras	Personas Naturales	Impuestos a la Nómina	Total	
1.980	5.257	1.793	4.075	11.125	3,62
1.981	5.426	4.384	4.427	14.237	4,13
1.982	5.870	3.456	4.791	14.117	4,01
1.983	5.318	3.219	4.253	12.790	3,64
1.984	6.401	3.629	4.349	14.379	3,42
1.985	9.393	3.771	4.633	17.797	3,83
1.986	11.150	3.966	5.507	20.623	4,22
1.987	20.487	4.266	7.044	31.797	4,57
1.988	25.320	3.759	9.276	38.355	4,39
1.989	28.009	3.520	9.331	40.860	2,71
1.990	31.648	3.832	27.144	62.624	2,75
1.991	36.942	5.474	49.629	92.045	3,03
1.992	59.202	4.171	59.786	123.159	2,98
1.993	142.061	8.132	74.536	224.729	4,12
1.994	154.808	12.795	103.754	271.357	3,27

**FUENTE: Ministerio de Hacienda, INCE, IVSS, Consejo Nacional de la Vivienda.**

tiene un techo equivalente a un mes de salario mínimo. El impuesto para guarderías, creado en 1991 y cobrado directamente de la nómina de las empresas es del 15% del salario mínimo y el mismo puede ser sustituido por la provisión directa del servicio de guarderías por parte de las empresas. (Ver Cuadro 12).

Los impuestos a la nómina sobre los sueldos y salarios de los trabajadores son recaudados con facilidad por medio de las retenciones hechas directamente por los empresas o empleadores. El tope del impuesto del seguro social fue ajustado por primera vez en 1989 de Bs. 3.000 por mes a Bs. 15.000 por mes. Luego fue ajustado nuevamente en 1992 a Bs. 45.000 por mes, correspondiente a cinco veces el salario mínimo. La implementación del impuesto de política habitacional y el impuesto del seguro de

<b>CUADRO No. 12</b> <b>VENEZUELA</b> <b>IMPUESTOS DIRECTOS</b> <b>A PRECIOS CONSTANTES DE 1984</b>					
Años	En millones de bolívares de 1984				
	Empresas no Petroleras	Personas Naturales	Impuestos a la Nómina	Total	Participacion % en el PIB
1.980	8.118	2.755	6.261	17.133	3,62
1.981	7.095	5.731	5.787	18.613	4,13
1.982	7.001	4.119	5.710	16.831	4,01
1.983	5.969	3.609	4.768	14.345	3,64
1.984	6.406	3.629	4.349	14.384	3,42
1.985	8.505	3.385	4.159	16.049	3,83
1.986	9.092	3.191	4.430	16.713	4,22
1.987	12.984	2.680	4.425	20.089	4,57
1.988	12.447	1.824	4.501	18.772	4,39
1.989	7.402	926	2.454	10.782	2,71
1.990	6.046	717	5.076	11.838	2,75
1.991	5.274	763	6.915	12.952	3,03
1.992	5.722	389	5.579	11.691	2,98
1.993	9.086	520	4.767	14.373	4,12
1.994	5.794	479	3.883	10.157	3,27

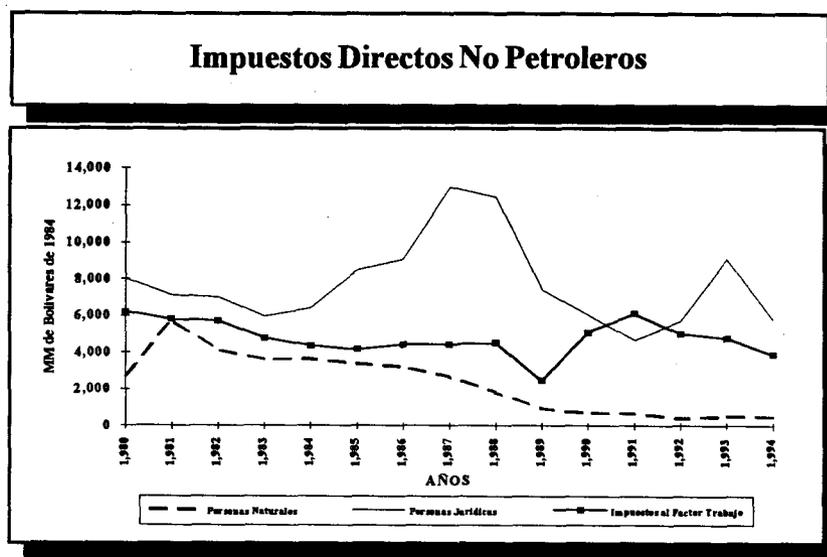
**FUENTE:** Ministerio de Hacienda, INCE, IVSS, Consejo Nacional de la Vivienda

desempleo, combinada con los ajustes al techo del impuesto del seguro social, explican el notorio aumento de la recaudación por impuestos a la nómina entre 1990 y 1992. Es válido observar que los efectos combinados de los impuestos a la nómina y el impuesto a la renta personal sobre los gravámenes directos personales totales hacen surgir varias preguntas sobre eficiencia y justicia tributaria, cuestiones que serán tratadas en la próxima sección.

#### **b. Impuestos indirectos**

Como ya se ha mencionado, los ingresos por aranceles de aduanas y los impuestos a la gasolina y los derivados del petróleo para el mercado nacional eran los principales impuestos indirectos en Venezuela hasta la aprobación del impuesto a las ventas al

Gráfico 11



mayor. La base imponible para productos importados ha aumentado sustancialmente con la implementación de las reformas estructurales de la política comercial, que incluyó entre otras cosas la simplificación y reducción de las tasas arancelarias y la eliminación de exoneraciones, exenciones y barreras no arancelarias. También, la liberalización del régimen cambiario en 1989, que redujo la gran apreciación de la tasa cambiaria experimentada durante el régimen de tasa fija, combinada con la recuperación del crecimiento del PIB desde 1990, expandieron la recaudación de aranceles aduaneros hasta 1992. La contracción económica que experimenta Venezuela desde 1993 ha mermado apreciablemente su recaudación, por la consecuente disminución de las importaciones que a su vez fue reforzada en 1994 por el control de cambios. (Ver cuadro 13).

Los impuestos al consumo de alcohol y tabaco representan en conjunto cerca del 1/2% del PIB. El impuesto al tabaco es un tributo ad-valorem en el cual el precio es determinado por el gobierno, mientras que el impuesto a las bebidas alcohólicas es una combinación de una tasa ad-valorem y una tasa específica, dependiendo del contenido alcohólico de las bebidas. Las tasas difieren entre productos nacionales e importados. En el caso de la producción nacional los impuestos son recaudados fácilmente a nivel de las industrias manufactureras, donde unas pocas empresas comparten el mercado. Sin embargo, la administración del impuesto a las bebidas alcohólicas es de alguna manera más complicada debido a los impuestos específicos por contenido alcohólico. Estos deben ser supervisados en el sitio de producción y examinados en laboratorios administrados por el Ministerio de Hacienda.

**CUADRO No. 13**  
**VENEZUELA: IMPUESTOS INDIRECTOS**  
**PARTICIPACION % EN EL PIB**

<b>Impuesto</b>							
<b>Años</b>	<b>A las ventas</b>	<b>Aduanas</b>	<b>Licores</b>	<b>Cigarrillos</b>	<b>Gasolina (1)</b>	<b>Otros (2)</b>	<b>Total</b>
1980		1,08	0,27	0,38	0,17	0,10	2,00
1981		1,16	0,26	0,34	0,18	0,10	2,05
1982		1,50	0,33	0,44	0,32	0,11	2,71
1983		0,72	0,33	0,47	0,42	0,11	2,05
1984		1,15	0,28	0,39	0,36	0,11	2,29
1985		1,52	0,51	0,43	0,35	0,11	2,91
1986		1,79	0,57	0,43	0,86	0,13	3,78
1987		2,25	0,47	0,33	0,77	0,12	3,93
1988		2,41	0,45	0,35	0,61	0,13	3,94
1989		1,50	0,30	0,14	0,35	0,07	2,36
1990		1,32	0,26	0,18	0,25	0,06	2,07
1991		1,87	0,28	0,26	0,20	0,10	2,71
1992		2,04	0,31	0,27	0,67	0,11	3,39
1993	0,61	1,85	0,38	0,30	0,68	0,18	4,01
1994	3,28	1,44	0,24	0,35	0,41	1,57	7,27

FUENTE: BCV

(1) Incluye Otros Derivados del Petróleo

(2) No incluye Utilidades por Operaciones Cambiarias.

La implementación del IVA en 1993 y su sustitución por el impuesto a las ventas al mayor (IVM) hace surgir varias preguntas referentes a la existencia de estos impuestos al consumo. Dado su nivel relativamente bajo de recaudación, podría ser deseable eliminarlos con base en la simplificación administrativa. Sin embargo, dada la difícil situación fiscal, es recomendable esperar hasta que la administración del IVM haya sido desarrollada por completo.

El impuesto a la gasolina representa una excelente oportunidad para aumentar los ingresos del sector público. El impuesto se establece en función de un arancel específico que en el primer semestre de 1995 era de 4,20 Bs. por litro (85% del precio medio de la gasolina en el mercado interno para esa fecha) y sobre el cual la industria petrolera debe pagar el 50% (2,10 Bs. por litro).<sup>4</sup> A pesar del elevado subsidio implícito en el precio de

4 La percepción de los ingresos petroleros nacionales como un impuesto constituye meramente un artificio contable para establecer la distribución de ese ingreso entre la industria petrolera y el gobierno central. En términos estrictamente económicos, un ajuste en el precio de la

la gasolina, los ingresos provenientes de este impuesto en algunos años han sido similares o mayores que los ingresos provenientes de los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas y tabaco. Al volumen de consumo de gasolina en Venezuela (ligeramente más de 11 mil millones de litros para 1995), un aumento de Bs. 10,00 por litro promedio (6 céntimos de US\$ a la tasa de cambio oficial de 170 Bs./\$ y 4 céntimos a la tasa del mercado paralelo de 230 Bs./\$) significaría cerca de un 1% del PIB en recaudación por todo un año. Ello implicaría un precio del litro de gasolina equivalente a menos del 30% del precio de la gasolina en los Estados Unidos. Sin embargo, esto representaría un aumento de cerca del 150% del precio promedio de la gasolina en el mercado interno para el primer semestre de 1995 y todavía reflejaría un subsidio implícito cercano al 32% del costo de oportunidad ajustado por los costos de distribución internos.

Los otros impuestos indirectos se componen de una gran variedad de derechos fiscales para transacciones legales, tales como timbres fiscales para licencias de conducir, impuesto de salida, cédulas de identidad, pasaportes y aranceles judiciales. Los ingresos provenientes de estos impuestos responden por alrededor de medio punto del PIB no petrolero y cerca del 4% de los impuestos no petroleros totales. La administración centralizada de estos impuestos es, en la mayoría de los casos, engorrosa y difícil de justificar en términos de recaudación. En algunos casos, tales como los aranceles judiciales, las tasas son fijadas por ley. Estos impuestos son buenos candidatos para promover o implementar la descentralización de los ingresos o para ser utilizados directamente para mejorar los servicios que proveen, tales como los aranceles judiciales. De hecho, esta ha sido la realidad en el caso de los timbres de impuesto de salida aeroportuaria y el papel sellado para trámites legales en la mayor parte de los estados. La descentralización de estos impuestos ha significado un aumento en la recaudación, en cifras que son importantes a nivel regional pero que representan una complicación innecesaria para la administración tributaria del gobierno central.

## ***2. Consecuencias económicas de la política tributaria en Venezuela***

La tributación no petrolera en Venezuela presenta muchas características indeseables que contradicen los fundamentos básicos de la teoría y política tributaria. La misma ha afectado adversamente la asignación de recursos por factores de producción y por actividades sectoriales. El impacto en equidad horizontal y vertical ha sido significativamente distorsionante y regresivo. Adicionalmente, la administración y el marco legal de la tributación, con excepción de algunos cambios recientes, ha sido extrema-

---

gasolina debe ser entendido como una reducción del subsidio, dado que el precio actual no sólo es inferior al costo de oportunidad de exportación, sino también menor a su costo de producción y distribución hasta las estaciones expendedoras de gasolina. Sólo cuando el precio se ubique a esos niveles, se podría hablar de un impuesto propiamente dicho.

damente pobre, facilitando la evasión y elusión fiscal, lo que exagera aún más la mayor parte de los elementos indeseables del sistema.

#### **a. Eficiencia económica**

La mayor distorsión del sistema es su sesgo pro capital, que afecta adversamente el uso del factor trabajo. El impuesto sobre la renta corporativo ha estado, en general, plagado de diversas exenciones y exoneraciones para distintas actividades económicas e ingresos de capital.<sup>5</sup> Además, el sistema ha incluido varias deducciones e incentivos a la inversión (como por ejemplo, para control de la contaminación, la investigación y desarrollo, la construcción de diversos tipos de infraestructuras, etc.). Los plazos de depreciación tampoco están reglamentados, induciendo una depreciación temprana de los activos. En contraste, el recurso laboral está severamente gravado, sobre todo a los niveles inferiores de remuneración.

En cierta medida, la proliferación de incentivos a la inversión, exenciones y exoneraciones en el impuesto sobre la renta de las empresas fueron probablemente establecidas para compensar las elevadas tasas impositivas nominales vigentes hasta la reforma de 1991, cuando la tasa marginal máxima fue reducida del 50% al 30%. Este problema se complicó aún más desde que Venezuela ha venido registrando niveles elevados de inflación, dado que el sistema no permitía ajustes por inflación hasta la reforma de la ley en 1993. Sin embargo, al intentar corregir una distorsión con otra adicional, el sistema ha creado diversas escapatorias que permiten a las empresas reducir o evadir el impuesto sobre la renta de varias maneras. En contraste, en los impuestos a la nómina no se permiten deducciones. Más aún, la introducción de ajustes por inflación en el ISLR de personas jurídicas podría agravar el sesgo a favor del capital, a pesar de que esta medida era necesaria en términos de eficiencia económica.

El sesgo económico a favor del capital del sistema tributario no petrolero es agravado por dos elementos. Uno es la grave deficiencia en la regulación del patrón de depreciación para el impuesto sobre la renta corporativo. La Ley del ISLR y el Reglamento de la misma sólo definen los métodos lineal y de unidades de producción como los sistemas básicos de depreciación aceptados. Sin embargo, estas regulaciones no contienen especificaciones relacionadas con la vida útil de los activos. Cualquier otro procedimiento requiere la aprobación específica de la administración tributaria, la cual se otorga con facilidad. Bajo estas condiciones, se induce a una depreciación temprana, ya que el valor neto actual de la depreciación permitida es mayor cuanto más corta es la vida del activo.<sup>6</sup> Adicionalmente, las regulaciones de las depreciaciones para fines tributarios no son consideradas en términos de consistencia económica con algunos de los incentivos a la inversión que se contemplan en la Ley del ISLR.

---

5 Las explicaciones de las distintas exenciones y exoneraciones del impuesto sobre la renta corporativo, beneficios de capital e incentivos a la inversión se dan en la próxima sección.

6 Para una explicación detallada de este argumento, ver Aguirre, et al (1982).

El otro elemento que refuerza la tendencia tributaria favorable al uso intensivo de capital es el sistema legal de las prestaciones sociales de Venezuela. Esta regulación, que por supuesto se encuentra fuera del sistema tributario, hace que los costos laborales sean extremadamente elevados, particularmente durante períodos de alta inflación. Las prestaciones sociales se acumulan casi exponencialmente con la antigüedad y se indexan doblemente cuando las tasas de interés nominal se ajustan a los niveles de inflación. La combinación de los impuestos a la nómina y el sistema de prestaciones sociales han generado incentivos para contener el ajuste de los salarios por debajo de la inflación y han inducido a un estímulo adicional para la sustitución de capital por mano de obra, siempre que la tecnología disponible lo permita.

Después de la implementación en 1990 de la ley de política habitacional y del seguro al desempleo, la tasa marginal máxima de los impuestos a la nómina aumentó del 4% al 5,55% para los trabajadores y del 12% al 15,65% para las empresas. Cuando se combinan las tasas nominales de todos los impuestos a la nómina que recaen sobre los trabajadores y las empresas, la tasa nominal sobre los salarios inferiores al tope de la contribución al seguro social aumenta del 18% al 21,2% a partir de 1990 con la aprobación de los dos impuestos mencionados. Vale la pena observar que se permite a las empresas deducir el total de los pagos de impuestos a la nómina para la determinación del impuesto sobre la renta, mientras que a las personas naturales sólo se les permite deducir los pagos del seguro social.

La estructura de los incentivos al capital también ha sido distorsionada por exenciones y exoneraciones del impuesto sobre la renta para ciertas actividades económicas, tales como la agricultura, el turismo, la construcción y para formas específicas de estructuras o asociación de capital, tales como sociedades de responsabilidad limitada y las compañías SACA-SAICA.<sup>7</sup> Muchos de estos incentivos fueron eliminados en las reformas de la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1991 y de 1994, que serán examinadas en el próximo capítulo. Sin embargo, en la reforma de 1991 el sector agrícola siguió quedando exento del impuesto, con lo que se mantuvo una de las principales escapatorias del sistema. Fue sólo en la reforma de 1994 que esta exención fue eliminada y en 1995 está siendo considerada nuevamente por el Congreso Nacional. Muchas actividades económicas se combinan o se cubren con compañías agrícolas para eludir el impuesto sobre la renta. Por ejemplo, activos fijos utilizados en actividades agrícolas son registrados por compañías en otro sector para aprovechar las deducciones por depreciación, o ingresos provenientes de actividades no agrícolas son registrados como provenientes de compañías agrícolas para evitar requerimientos de declaración y pago de impuestos.

---

7 Estas son las compañías con una parte de su estructura de capital abierta al mercado a través de la Bolsa y por lo tanto sujetas a las regulaciones de la Comisión Nacional de Valores.

**b. Tributación de los factores productivos**

La proliferación de incentivos a la inversión, exenciones y exoneraciones, ha erosionado sustancialmente la base del impuesto sobre la renta corporativo. El efecto de esta reducción sobre la distribución de ingresos por factores de producción ha sido bastante pernicioso, particularmente cuando se lo considera simultáneamente con los efectos de los impuestos a la nómina. Esta es particularmente la situación cuando se consideran los impuestos a la nómina, los cuales son en su mayor parte soportados por los trabajadores, aún si el impuesto se cobra de la nómina que pagan los empleadores. Este efecto es más fuerte en el caso de los trabajadores de menor salario, ya que usualmente la elasticidad precio de la demanda es relativamente elástica, dada su calificación y abundancia. Como se menciona más arriba, el resultado de este sesgo a favor del capital se refleja en la mayor dependencia de la tributación directa en los impuestos a la nómina. De hecho, durante la primera parte de la década de 1980, el impuesto sobre la renta no petrolero generó casi el doble del ingreso proveniente de los impuestos a la nómina. Para 1992, ambos impuestos producían la misma recaudación.

La proporción se modificó nuevamente en 1993 a favor del ISLR por la declaración del ajuste inicial por inflación y por la declaración rezagada del mismo en 1992, año en el cual se produjo una expansión económica significativa. Por el contrario, la recesión económica desde 1993 ha deprimido sustancialmente el mercado laboral en el sector moderno de la economía, afectando seriamente los ingresos causados por los impuestos a la nómina. Sin embargo, la persistencia de la depresión en el nivel de actividad económica en 1994 volvió a acercar la recaudación entre ambos tipos de impuestos, ya que el ISLR registró en ese año una caída del 40% en términos reales.

Hasta la reforma de la Ley del ISLR en 1991, el impuesto sobre la renta personal en Venezuela era básicamente un impuesto a los sueldos y salarios. En 1989 cerca del 75% de la recaudación del mismo se obtuvo de personas cuyos ingresos provenían solamente de sueldos o salarios, en comparación con el 41% en 1992. Este cambio es probablemente el resultado del significativo aumento del mínimo no imponible que en la ley de 1986 era de Bs. 48.000 por año y que en la reforma de 1991 se elevó a 50 veces del salario mínimo por año. Dado que con anterioridad a dicha reforma no se permitía ajustar la base imponible por inflación, la cantidad de trabajadores sujetos a declarar y pagar impuestos aumentó significativamente cada año, a pesar de que la mayoría de ellos no era de hecho contribuyentes efectivos dado sus bajos niveles de ingresos. Sin embargo, debido a que la estructura de las tasas no se ajustaban con la inflación, los empleados que eran contribuyentes efectivos pasaron a tasas más elevadas del gravamen a medida que sus salarios aumentaban parcialmente por la inflación, no obstante que los mismos se mantuvieran o disminuyeran en términos reales. A este respecto, la reforma de la Ley del ISLR de 1991 representó un alivio parcial para los trabajadores de ingresos bajos a medios, ya que el mínimo no imponible se ajusta anualmente por los cambios en el salario mínimo, aunque este último no se ajusta necesariamente según las tasas de inflación. Como consecuencia de este cambio, la cantidad de contribuyentes del impuesto sobre la renta personal cayó de cerca de 1.300.000 en 1990 a sólo 350.000 en 1991.

Las reformas de la Ley del ISLR y del Código Orgánico Tributario de 1994 crearon un mecanismo más explícito de indexación mediante la creación de las Unidades Tributarias, las cuales se ajustarían por la administración tributaria a las tasas de variación del índice de Precios al Consumidor de cada año, sólo que sujeto a la aprobación previa de las Comisiones Permanentes de Finanzas de ambas Cámaras del Congreso Nacional, manteniendo un cierto grado de discrecionalidad en el mecanismo por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con el propósito de comparar la tasas efectivas de tributación sobre el factor laboral y las ganancias de las empresas, se combinaron los impuestos a la nómina con el impuesto sobre la renta personal recaudado sobre sueldos y salarios. El resultado fue una tasa efectiva de tributación directa sobre sueldos y salarios de cerca del 4,5% en años recientes, más elevada que la tasa efectiva de tributación directa sobre las ganancias netas de las empresas, la cual ha sido de cerca del 3,5% desde 1990, con excepción de 1993 cuando alcanzó un 4,75% por los factores mencionados anteriormente. Aún si excluimos la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta personal, la diferencia es también importante dado que la recaudación de este impuesto se ha estancado en términos nominales durante más de una década.

Es importante observar también que la tasa efectiva de tributación sobre las ganancias de las empresas ha declinado sustancialmente desde 1987, cuando tuvo un valor máximo de 7,2%.<sup>8</sup> Más aún, el ajuste por inflación, aunque justificado por razones de eficiencia económica, ampliará aún más la diferencia entre la tasa efectiva de tributación a los salarios y la de las ganancias de las empresas, así como probablemente tendrá un impacto negativo sobre la recaudación del impuesto sobre la renta corporativo. Los Cuadros 14 y 15 muestran los cálculos de las tasas efectivas de impuestos directos a los factores de generación de ingresos.

### **c. Distribución de ingresos**

La tributación directa total de las personas naturales, que incluye los impuestos a la nómina y el impuesto sobre la renta personal, muestra también ciertos elementos regresivos respecto a la distribución vertical de ingresos. Primero, los techos de los impuestos a la nómina producen tasas marginales decrecientes a medida que crecen los ingresos. Segundo, la deducción del seguro social del impuesto sobre la renta no beneficia a aquellas personas de ingresos inferiores al mínimo no imponible. En contraste, las personas que pagan el impuesto sobre la renta se benefician totalmente de la deducción y reducen así las tasas marginales efectivas según las cuales son gravados. Sólo aquellas personas de niveles de ingresos muy elevados tienen tasas marginales más

---

<sup>8</sup> Como se esperaba, la tasa efectiva de tributación es muy sensible a los cambios del PIB real. Esta sensibilidad era mayor antes de la reforma de la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1991, porque las empresas estaban sujetas a tramos progresivos de tasas, muchas de las veces determinadas por el solo efecto de la inflación.

CUADRO N° 14 VENEZUELA IMPUESTOS A LA NÓMINA PARTICIPACION % EN EL PIB								
Año	En millones de bolívares					3=1/2 Rel. % I N/ Remun.	% del PIB	
	IVSS Seguro Social	INCE Capaci- tación	Política habita- cional	ISLR Pers. nat.	1 Total			2 Remune- raciones
1980	3.421	654		1.793	5.868	105.143	5,58	1,91
1981	3.705	722		4.384	8.811	119.642	7,36	2,56
1982	3.848	943		3.456	8.247	124.529	6,62	2,34
1983	3.470	783		3.219	7.472	123.625	6,04	2,13
1984	3.608	741		3.629	7.978	144.371	5,53	1,90
1985	3.730	903		3.771	8.404	163.383	5,14	1,81
1986	4.346	1.161		3.966	9.473	183.550	5,16	1,94
1987	5.833	1.211		4.266	11.310	244.444	4,63	1,62
1988	8.158	1.118		3.759	13.035	321.148	4,06	1,49
1989	7.683	1.648		3.520	12.851	518.295	2,48	0,85
1990	20.072	2.122	4.950	3.832	30.976	726.922	4,26	1,36
1991	38.979	2.335	8.315	5.474	55.103	1.051.856	5,24	1,81
1992	40.023	2.930	10.707	4.171	57.831	1.432.489	4,04	1,40
1993	55.869	4.329	14.338	8.132	82.668	1.858.560	4,45	1,52
1994	85.522	*	18.232	12.795	116.549	*	*	1,40

FUENTE : IVSS, INCE, Consejo Nacional de la Vivienda y B.C.V.  
\* Información No Disponible

elevadas que aquellas cuyos ingresos están por debajo de los topes máximos de los impuestos a la nómina. Tercero, las extensas deducciones permitidas en el impuesto sobre la renta personal tienden a favorecer a los niveles superiores de ingresos, dado que algunos de estos renglones aumentan su participación en el consumo personal a medida que los ingresos aumentan. Cuarto, la exoneración de los ingresos provenientes del ahorro en entidades financieras del impuesto sobre la renta de las personas naturales favorece a los grupos de mayores ingresos, dado que la capacidad de ahorro crece también con el nivel de ingresos.

El Cuadro 16 muestra los cálculos aproximados de las tasas marginales efectivas de los impuestos a la nómina para 1992, tomando en consideración los diferentes topes de cada impuesto y la deducción del seguro social en el impuesto sobre la renta de las personas naturales. Estas tasas marginales efectivas fueron combinadas con la estructura de tramos del impuesto sobre la renta de la Ley de 1991, después de ajustar las tasas según el promedio de deducción declarada por los contribuyentes en el impuesto sobre la renta de 1992. El resultado obtenido por este procedimiento es una escala estimada de tasas marginales efectivas para la tributación directa total de personas naturales.<sup>9</sup> Como in-

<sup>9</sup> Esta escala se aplica sólo a los trabajadores del sector privado. Los trabajadores del sector público no están sujetos a algunas deducciones o componentes de los seguros sociales, ya que

**CUADRO No. 15**  
**VENEZUELA**  
**EMPRESAS NO PETROLERAS**  
**RELACION % ISLR Vs. EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN**  
**EN MILLONES DE BOLIVARES**

Años	I Impuesto sobre la Renta	II Excedente de Explotación	III=I/II Rel. % sobre ISRL/EE
1.980	5.284	68.279	7,74
1.981	5.428	77.602	6,99
1.982	5.874	89.570	6,56
1.983	5.324	85.592	6,22
1.984	6.406	160.730	3,99
1.985	9.475	183.872	5,15
1.986	11.301	212.413	5,32
1.987	20.671	287.513	7,19
1.988	25.654	381.410	6,73
1.989	28.141	462.968	6,08
1.990	32.335	854.313	3,78
1.991	37.852	1.198.762	3,16
1.992	61.321	1.681.595	3,65
1.993	142.061	2.231.844	6,37
1994	154.808	3.261.671	4,75

FUENTE: BCV, Ministerio de Hacienda.

Las cifras correspondientes al Excedente de Explotación del año 1994 corresponden a estimaciones preliminares del BCV.

dican estas tablas, las personas con bajos niveles de ingresos, a pesar de estar formalmente exentas del impuesto sobre la renta, son gravadas más fuertemente a través de los impuestos a la nómina que las personas con ingresos mayores que declaran el ISLR pero han podido hacer uso de la extensiva lista de deducciones existentes en dicho impuesto. Sólo las personas muy acaudaladas, ubicadas en los dos tramos más altos, son gravadas con tasas similares o más elevadas. Esta característica regresiva de las tasas marginales efectivas en la tributación personal directa se muestra en el Gráfico 12.

tienen servicios médicos propios y su fondo de pensiones aparte. Además, no es claro que los empleados públicos soporten toda la carga de los impuestos a la nómina, como es probable que suceda con los trabajadores del sector privado.

**CUADRO No. 16**  
**VENEZUELA**  
**TASAS EFECTIVAS DE IMPUESTOS A PERSONAS NATURALES**  
**EN PORCENTAJES**

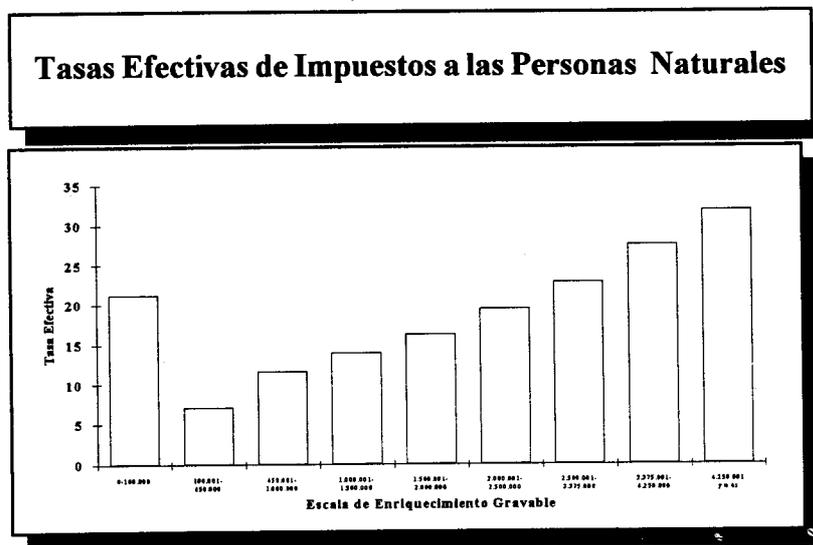
Salario Base		ISRL %	INCE (1) %	Seguro Social (2)		Paro Forzoso (2)		Política Habitacional		Total General (2)		Tasa efectiva ISRL Desc. los desgrav.	Impuestos trabajador	Total (2)	
				Patrono	Trabaj.	Patrono	Trabaj.	Patrono	Trabaj.	Patrono	Trabaj.				Total (2)
0	180.000	0	2	10,00	4,00	1,65	0,55	2,00	1,00	15,65	5,55	21,20	5,55	21,20	
180.001	450.000	0	2	1,43	0,57	0,08	0,03	2,00	1,00	5,51	1,60	7,10	1,60	7,10	
450.001	1.000.000	10	2	0,62	0,25	0,03	0,01	2,00	1,00	4,65	11,26	15,91	5,96	6,97	11,63
1.000.001	1.500.000	12,5	2	0,36	0,14	0,02	0,01	2,00	1,00	4,38	13,65	18,03	8,57	9,58	13,96
1.500.001	2.000.000	15	2	0,26	0,10	0,01	0,00	2,00	1,00	4,27	16,11	20,38	10,98	11,98	16,26
2.000.001	2.500.000	18	2	0,20	0,08	0,01	0,00	2,00	1,00	4,21	19,08	23,29	14,25	15,25	19,46
2.500.001	3.375.000	21	2	0,15	0,06	0,01	0,00	2,00	1,00	4,16	22,06	26,23	17,65	18,65	22,81
3.375.001	4.250.000	25,5	2	0,12	0,05	0,01	0,00	2,00	1,00	4,12	26,55	30,67	22,36	23,36	27,49
4.250.001		30	2	0,11	0,04	0,01	0,00	2,00	1,00	4,11	31,04	35,15	26,69	27,69	31,80

(1) El Aporte es cancelado por el Patrono

(2) Promedios

CALCULOS PROPIOS

Gráfico 12



Los efectos económicos de los impuestos a la nómina no pueden ser aislados de los servicios y beneficios para los cuales estos impuestos fueron creados. El más importante de ellos es el seguro social, que provee servicios médicos, pensiones de jubilación y seguro de muerte y accidentes. El análisis económico y el del impacto en la distribución del ingreso de estos servicios, van más allá del enfoque de este estudio. Sin duda, los beneficiarios de estos servicios son los grupos de bajos ingresos, sin embargo existe consenso que estos servicios son extremadamente deficientes e insuficientes y probablemente no compensan a sus contribuyentes de las altas tasas efectivas que deben soportar.

### *III. Factores explicativos de la reducción en la recaudación de la tributación no petrolera*

La drástica reducción en la recaudación de los impuestos sobre la renta no petroleros en la última década involucra varios aspectos cruciales para la comprensión del sistema tributario de Venezuela. Entre ellos cabe mencionar las debilidades en el marco legal de la tributación, las deficiencias en la administración tributaria, las dificultades y deficiencias del sistema judicial para hacer cumplir las leyes en general y las tributarias en particular, la erosión de los ingresos por la inflación y un mal diseño técnico en la mayoría de los tributos. La combinación de estos factores ha inducido un alto nivel de evasión y elusión fiscal, adicionalmente a la erosión de la base tributaria del impuesto sobre la renta

causada por la aplicación directa y estricta de las exenciones y exoneraciones impositivas y los incentivos a la inversión.<sup>10</sup>

La elusión impositiva se entiende como el proceso por el cual los contribuyentes toman ventaja de las escapatorias que permite el marco legal para reducir sus obligaciones tributarias, mientras que la evasión impositiva es la violación franca de las leyes tributarias. Aunque ambas afectan la capacidad recaudadora de los impuestos, la evasión es más perniciosa, ya que tiende a erosionar fuertemente la legitimidad del sistema tributario, crea o acentúa las distorsiones económicas y socava la equidad vertical y horizontal que deben perseguir los gravámenes. La línea que separa la evasión de la elusión impositiva no siempre está claramente definida, pero las causas y soluciones a ambos problemas son significativamente similares.

En teoría, la evasión impositiva se explica por la utilidad obtenida del valor esperado del dinero derivado de la obligación que no paga la persona o agente económico, sujeto a los costos asociados con el ser descubierto (sanciones, multas, intereses de mora, etc.), dada por supuesto, la probabilidad de ser descubierto.<sup>11</sup> Por consiguiente, todo factor que aumente el valor esperado de una obligación tributaria (tasas muy altas, por ejemplo), o reduzca el costo o la probabilidad de ser descubierto (tal como una mala administración tributaria), pueden inducir a la evasión tributaria. A este respecto, varias características del sistema tributario de Venezuela han contribuido por varios años al alto nivel de evasión fiscal. Las más importantes de estas características son:

### ***1. Tasas nominales elevadas y doble tributación de dividendos***

Antes de la reforma de la Ley de ISLR en 1991, las tasas nominales de este tributo eran relativamente altas (hasta 45% para personas naturales y 50% para las empresas). Además de las distorsiones y problemas de largas escalas marginales, estas tasas fueron por muchos años más elevadas que las tasas prevalecientes en países vecinos. Este problema fue agravado por la doble tributación de los dividendos (gravados simultáneamente a nivel de las empresas y de la persona natural que recibía dividendos) y la ausencia de ajustes por inflación.

Este último fue un problema importante hasta años recientes y previos a la introducción del ajuste por inflación en la reforma de la Ley del ISLR de 1991, dado que Venezuela experimenta desde hace algunos años tasas relativamente elevadas de aumentos de precios y fluctuaciones del tipo de cambio. La inflación puede causar la sobre estimación de los ingresos gravables cuando la depreciación nominal no permite la recuperación del valor real del capital o cuando los productos de los inventarios que

10 La evasión al impuesto sobre la renta se ha estimado en 64%. Este estimado se basó en la comparación del potencial de recaudación respecto de la recaudación obtenida, tomando en cuenta el efecto de las exoneraciones, exenciones e incentivos a la inversión. Ver Medina (1990).

11 Para una discusión detallada de la evasión impositiva, ver Shome y Tanzi (1993).

se venden no se ajustan al costo real de reposición. Similarmente, las mismas dificultades se presentan cuando las ganancias de capital se computan a valores nominales, o cuando los activos y pasivos no monetarios no se ajustan a sus valores reales, ya sea en moneda nacional o extranjera.

La reforma de la Ley de ISLR en 1994 modificó de nuevo la tasa marginal máxima aplicada a las empresas de un 30% a un 34%, colocándola nuevamente en niveles superiores a los existentes en la mayoría de los países de la región. (Ver Cuadro 17).

## ***2. El sistema de sanciones y multas***

Debido a las elevadas tasas impositivas nominales, la doble tributación sobre dividendos y el gravamen nominal de los ingresos corporativos, Venezuela estaba lejos de ser un paraíso fiscal. Desde este punto de vista, la elusión y evasión impositiva eran en parte inevitables. Sin embargo, el sistema de sanciones y multas establecido en el Código Orgánico Tributario<sup>12</sup> tampoco fue ajustado por inflación hasta la reforma de 1992, reduciendo fuertemente para los contribuyentes el costo de ser descubiertos en el incumplimiento de las obligaciones tributarias. Las sanciones y multas estaban definidas en términos nominales y las tasas de interés cobradas por pagos vencidos tenían un límite del 18%. El aumento de las tasas de interés entre 1989 y 1994 hizo a estas sanciones prácticamente inútiles, ya que los ahorros provenientes de los impuestos no pagados podían cubrir las multas y los intereses de mora y aún así obtener beneficios. Esta distorsión se acentuaba por el hecho de que las obligaciones vencidas provenientes de las deudas de impuestos no se ajustaban por inflación. En otras palabras, el sistema operaba con un techo de tasas de interés y sin ajustes por inflación para las sanciones y los impuestos vencidos.

Otro factor que induce a la evasión impositiva es el complicado procedimiento legal establecido por el Código Orgánico Tributario para las apelaciones cuando un contribuyente es descubierto en irregularidades, tratando de reducir o evadir la carga tributaria. Como señalan Shome y Tanzi (1993) "...para que las penalizaciones queden firmes deben ser aplicadas muy rápidamente. Una penalización que se demora por años debido a apelaciones por parte del contribuyente es muy improbable que tenga el mismo efecto como disuasivo a la evasión que la que se aplica inmediatamente".

Al diferir la aplicación de las penalizaciones por el uso de varias instancias de apelación frente a la administración tributaria y el sistema judicial, el valor real de las sanciones y del impuesto mismo pueden ser erosionados. Esta situación cambió

---

12 El Código Orgánico Tributario es la ley macro que gobierna a todo el sistema tributario en su conjunto y por lo tanto a las diversas leyes de impuestos. Igualmente, establece el sistema de penalizaciones, sanciones y multas, los procedimientos legales y judiciales entre la administración tributaria y los contribuyentes, así como las facultades de la primera y los derechos y obligaciones de estos últimos.

significativamente después de la reforma del Código Orgánico Tributario efectuada a finales de 1992, la cual será discutida en mayor detalle en el próximo capítulo.

**Cuadro Nº 17**  
**IMPUESTO SOBRE LA RENTA**  
**ESCALAS DE ENRIQUECIMIENTO GRAVABLE Y TARIFAS APLICADAS**  
**EN LAS LEYES DE ISLR DE LOS AÑOS 1986, 1991 Y 1994**

**PERSONAS NATURALES**

LEY DE 1986			LEY DE 1991			LEY DE 1994		
ESCALAS ( En Bs.)		TASA (%)	ESCALAS ( En Bs.)		TASA (%)	ESCALAS ( En U.T )		*TASA (%)
0,01	20.000,00	4,50	1,00	300.000,00	0,00	1.000,00	6,00	
20.000,01	30.000,00	7,25	300.001,00	1.000.000,00	10,00	1.000,00	1.500,00	9,00
30.000,01	50.000,00	9,50	1.000.001,00	1.500.000,00	12,50	1.500,00	2.000,00	12,00
50.000,01	80.000,00	11,00	1.500.001,00	2.000.000,00	15,00	2.000,00	2.500,00	16,00
80.000,01	120.000,00	12,50	2.000.001,00	2.500.000,00	18,00	2.500,00	3.000,00	20,00
120.000,01	200.000,00	14,50	2.500.001,00	3.375.000,00	21,50	3.000,00	4.000,00	24,00
200.000,01	300.000,00	17,50	3.375.001,00	4.250.000,00	25,50	4.000,00	6.000,00	29,00
300.000,01	500.000,00	21,00	Mayor de	4.250.000,00	30,00	Mayor de	6.000,00	34,00
500.000,01	800.000,00	24,50						
800.000,01	1.200.000,00	28,00						
1.200.000,01	2.000.000,00	31,00						
2.000.000,01	3.000.000,00	34,50						
3.000.000,01	5.000.000,00	38,00						
5.000.000,01	8.000.000,00	41,00						
Mayor de	8.000.000,00	45,00						

\* UNIDADES TRIBUTARIAS

**PERSONAS JURIDICAS**

LEY DE 1986			LEY DE 1991			LEY DE 1994		
ESCALAS ( En Bs.)		TASA (%)	ESCALAS ( En Bs.)		TASA (%)	ESCALAS ( En U.T )		*TASA (%)
0,01	500.000,00	15,00	0,00	2.000.000,00	20,00	Hasta	2.000,00	15,00
500.000,01	5.000.000,00	35,00	Mayor de	2.000.000,00	30,00	2.000,00	3.000,00	22,00
Mayor de	5.000.000,00	50,00				Mayor de	3.000,00	34,00

\* UNIDADES TRIBUTARIAS

### ***3. Capacidad e ineficiencias del sistema judicial para la aplicación efectiva del marco legal tributario***

El diferimiento en la aplicación de las penalizaciones ha sido reforzado por retrasos en los procesos judiciales. Una vez que una apelación es rechazada por la administración tributaria, el contribuyente tiene la opción de apelar ante los tribunales de justicia. La solicitud entra en el lento mecanismo del sistema judicial, en el que la decisión final puede ser demorada por varios años debido a las dificultades y defectos que han plagado extensamente a la administración de justicia en Venezuela, además de las complicaciones propias de los procedimientos especificados en el código tributario. Al tener un techo en las tasas de interés y ningún ajuste por inflación en las sanciones e impuestos vencidos, los incentivos económicos indujeron a los contribuyentes y sus abogados a inclinar esas dificultades a su favor. De hecho, para el período 1988-90 las decisiones finales de los tribunales respecto a apelaciones por disputas tributarias entre la administración tributaria y los contribuyentes, tomaron en promedio 17,5 años. La decisión del cuatro por ciento de los casos tomó entre 26 y 35 años, el 22% entre 16 y 25 años, el 62% entre 10 y 15 años y el 12% tomó 10 años o menos. Como ya se mencionó, antes de la reforma del Código en 1992, si la decisión final no favorecía al contribuyente, no se hacía ningún ajuste por inflación.

Varios países han decretado la evasión fiscal como delito penal y, en menor grado, la elusión fiscal. Usualmente, la última es castigada, en la mayor parte de los casos, según el código tributario correspondiente con sanciones y multas, y la primera por leyes tributarias penales que incluyen, entre otras penalizaciones, la prisión. Al considerar a la evasión fiscal como un delito, el costo de ser descubierto aumenta significativamente. En Venezuela, el sistema legal no contiene leyes tributarias penales porque la evasión fiscal no era considerada delito penal. Más aún, varios delitos que son sancionados severamente en el Código Penal (inclusive con prisión) de actividades comerciales o civiles, tales como el uso de documentación falsa o falsificada, suministrar información falsa que afecte el bienestar o los derechos de terceros, son sancionados más débilmente en el Código Orgánico Tributario, usualmente con simples multas. Lo único castigado con prisión en el Código Orgánico Tributario era la apropiación de impuestos retenidos a otros contribuyentes bajo el régimen de retención, el cual constituye de hecho apropiación indebida.

Sin embargo, convertir la evasión fiscal en delito penal e imponer sanciones muy fuertes puede presentar varias limitaciones y riesgos.<sup>13</sup> Primero, puede ser percibido por la sociedad como con pocas probabilidades de ser aplicado. Segundo, si el sistema judicial no aplica las sanciones con justicia, la legitimidad del proceso se ve fuertemente erosionada; sucede que sólo son penalizados los que son descubiertos. Tercero, las

---

13 Estos argumentos son una extensión de los razonamiento sobre sanciones y multas discutidos en Shome y Tanzi (1993).

sanciones deben ser efectivamente aplicadas para ser un disuasivo convincente de la evasión fiscal. De otro modo, las penalizaciones fuertes podrían inducir cambios en las actitudes de los contribuyentes respecto al riesgo que pueden operar en contra de los objetivos que se persiguen. Sin embargo, al no considerar la evasión fiscal como un delito penal, Venezuela se encuentra en uno de los extremos. Una solución apropiada podría ser extender las sanciones del Código Penal a los delitos de evasión fiscal o contemplar penalizaciones iguales para delitos similares en los Códigos Tributario y Penal.

#### ***4. Dificultades de la administración tributaria***

Además de las escapatorias que deja abiertas el marco legal y el deterioro de la administración de justicia, la administración y gerencia del sistema tributario se ve todavía severamente perjudicada por las debilidades de la administración tributaria. Desde 1990 se comenzó en Venezuela un proceso de modernización de la misma que culminó con la creación del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) y la especificación en la reforma del Código Orgánico Tributario de 1994 de una asignación presupuestaria en función de la recaudación no petrolera. La cantidad de recursos que se asignaban a la administración de los impuestos había disminuido dramáticamente en términos reales durante varios años. Inclusive el número de empleados se redujo significativamente, a pesar del creciente número de contribuyentes que se había producido hasta 1991.<sup>14</sup> A pesar de los pasos significativos que se han dado en años recientes en este sentido, el proceso de creación institucional de una administración tributaria ágil, moderna y eficiente tomará varios años, más allá de los intentos publicitarios para crear la sensación de que se avanza rápidamente. Sin embargo, se ha creado el consenso necesario en el país sobre la importancia de tener una administración eficiente de impuestos, fundamentalmente por la necesidad de compensar la caída de la renta petrolera y consecuentemente de corregir la persistencia de déficit fiscales que se han financiado con devaluaciones, aumento de la deuda pública y caída del gasto social y de inversiones del sector público.

#### ***5. Ausencia de otros impuestos generales***

La ausencia, durante muchos años, de otros impuestos generales en Venezuela, tales como un impuesto a las ventas o un impuesto al valor agregado, contribuyó a reducir la efectividad de la administración tributaria para controlar la evasión fiscal. Serias limitaciones para verificar la autenticidad de la información suministrada por los contribuyentes hacen al impuesto sobre la renta casi un acto de fe, a menos que se pongan en actividad sistemas de información muy sofisticados. Otros impuestos generales

---

<sup>14</sup> Para una explicación detallada de las deficiencias de la administración tributaria hasta 1993 y sus implicaciones en la recaudación, así como de las propuestas que se han ido implementando para mejorarla, ver García (1993).

ayudan indirectamente a controlar la evasión fiscal de tres maneras: primero, al permitir la verificación cruzada de la información entre los impuestos y los contribuyentes. Segundo, creando mecanismos indirectos de compensación tributaria para el contribuyente individual, en el sentido que los intentos por evadir un impuesto pueden causar un aumento en otro de los impuestos. Este es el caso entre el impuesto a los activos empresariales y el impuesto sobre la renta en lo que se refiere a las deducciones por depreciación. Tercero, por inducir a los contribuyentes a controlarse simultáneamente entre ellos para evitar la transferencia de impuestos. El sistema de créditos y débitos del impuesto al valor agregado es probablemente el mejor ejemplo de este tipo de mecanismos. Para que un contribuyente tenga derecho a un crédito, necesitará las facturas del proveedor con la información del IVA cargado en la venta. De otra forma, pagaría más que su propio valor agregado, a menos que cometa un acto ilegal o de evasión tributaria.

### *6. El efecto Tanzi*

En Venezuela, el impuesto sobre la renta se ve fuertemente afectado por el “efecto Tanzi”, que consiste en la pérdida de valor real de los ingresos debido a la inflación que ocurre entre el momento en que se causa la obligación tributaria y el momento en que se produce su recaudación efectiva. Este factor ha sido importante desde que se aceleró la inflación en Venezuela. El retraso promedio en la recaudación del impuesto sobre la renta era, hasta 1992 de nueve meses aproximadamente, lo que implicaba una pérdida en el valor real de lo recaudado de aproximadamente 24 por ciento para el período 1990-92. Los cambios en las regulaciones y reglamentos del impuesto desde 1992 redujeron el retraso promedio a seis meses. Como fue mencionado anteriormente, en el caso del Impuesto a los Activos Empresariales en 1994 se produjo una pérdida no menor del 70% por razones aún no explicadas por la administración tributaria.

### *7. Proliferación de exenciones y deducciones*

Como se mencionó antes, la ley del impuesto sobre la renta en Venezuela se caracterizó por extensas deducciones personales, excesivos incentivos fiscales y exoneraciones para diversos tipos de compañías, todos los cuales contribuyeron a una reducción de la base tributaria. Además, la ley fue diseñada con varios defectos técnicos que facilitaron la vía a escapatorias para eludir impuestos. La mayor parte de estas debilidades en la ley sobrevivieron a varias reformas desde 1967. Inclusive, la reforma de 1991 preservó varias de estas distorsiones,<sup>15</sup> algunas de las cuales se mantuvieron en

---

15 La reforma de la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1991 se discute en detalle en el próximo capítulo. En este capítulo, la discusión se concentra en las versiones de la ley de 1978 y 1986. Esta discusión es necesaria para explicar la caída en la recaudación del impuesto sobre la renta desde 1987.

la reforma de la ley en 1994, como la extensión para las deducciones del impuesto de las nuevas inversiones, la cual fue ampliada del 10% al 20% de las mismas por otros cinco años adicionales.

Hasta la reforma de 1994 ciertos renglones de gasto personal se deducían de los ingresos brutos e incluían costos educacionales, gastos médicos, primas de seguros de salud y de vida, primas de seguros de vehículos, reparación de vehículos, alquiler de vivienda y pagos de intereses por hipotecas de viviendas, pagos del seguro social, contribuciones a los fondos de pensión, pagos de servicios públicos y pagos a profesionales por actividades no comerciales, tales como pagos de honorarios a un abogado para obtener un divorcio, etc. Algunos de estos gastos tenían techos, mientras que otros no los tenían, hasta la reforma de 1991 cuando se eliminaron todos los techos. La mayor parte de estas deducciones no se justificaban por razones económicas y beneficiaban a grupos de ingresos medianamente altos fundamentalmente. Aquellos que podían permitirse esos gastos con facilidad, se beneficiaban en mayor medida. Más aún, la aceptación ilimitada de estas deducciones creaba, en cierta medida, alguna discontinuidad en los pagos de impuestos, invirtiendo la progresividad buscada por las escalas de tasas impositivas nominales. Buena parte de estas deducciones fueron eliminadas en la reforma de la ley de 1994.

Hasta 1991, el impuesto sobre la renta corporativo preveía exoneraciones para varias actividades, tales como la agricultura, construcción, turismo, pesca, minería, transporte e incentivos tributarios para el desarrollo regional, producción de bienes de capital y exportaciones. Los intereses sobre préstamos para algunas actividades también estaban exonerados. Frecuentemente, cuando una actividad estaba exonerada, los intereses provenientes de préstamos dados a dichas actividades por instituciones financieras nacionales también estaban exonerados. Esto era especialmente así para el sector agrícola y algunas formas en particular de asociación de capital como las SAICA.

El uso excesivo de exoneraciones e incentivos a la inversión creó varias dificultades. Primero, erosionó severamente la base del impuesto sobre la renta y por lo tanto su potencial para producir recaudación. Segundo, distorsionó la asignación de recursos al afectar las decisiones de inversión. Tercero, empañó la transparencia en la asignación de cargas tributarias, lo cual a su vez socavó la legitimidad del sistema tributario y, por lo tanto, motivó evasión y elusión tributaria. A pesar de la intención expresada en el marco legal, las exoneraciones fueron afectadas por un cierto grado de discrecionalidad, ya que la mayoría de ellas podían ser extendidas cada cinco años por una decisión del gobierno central.

Uno de los defectos técnicos más importantes de la ley del impuesto sobre la renta corporativo hasta la reforma de 1991, era la extensa escala de tasas marginales. Esta escala estimulaba la fragmentación empresarial para evadir las tasas más elevadas. La reforma de la ley en 1986 intentó compensar esta distorsión a través de la consolidación de compañías en las cuales la mayoría accionaria fuera detentada por las mismas personas. Esta regulación explica en parte el aumento de la recaudación de 1987, cuando

los grupos empresariales fueron gravados a tasas más elevadas.<sup>16</sup> Sin embargo, apenas los contribuyentes aprendieron a esquivar el cambio de la ley, la consolidación permitió nuevos mecanismos para reducir la carga tributaria. Creando empresas que arrojaran pérdidas y utilizando precios de transferencia, acuerdos de arrendamiento, transferencia de facultades de depreciación y diversas asociaciones legales, las compañías rentables se movieron a tasas marginales inferiores.

Las transferencias entre distintas compañías a fin de reducir su carga tributaria fueron también utilizadas en los casos en los que las exoneraciones e incentivos a la inversión pudieran beneficiar a las compañías rentables. Como se explicó en el capítulo anterior, esta fue claramente la situación en el caso del sector agrícola y algunas otras asociaciones empresariales, tales como las SAICAs. Los gastos y depreciación de las empresas exoneradas fueron trasladadas a las compañías rentables, mientras que las ventas o ingresos de las compañías rentables fueron registrados por las actividades exoneradas o exentas.

### ***8. Erosión tributaria, transparencia e inequidad***

Los efectos de los factores discutidos en este capítulo erosionaron apreciablemente el impuesto sobre la renta de las personas naturales y de las empresas. Las deducciones promedio por contribuyente, medidas como porcentaje del ingreso gravable, fueron del 38% en 1992.<sup>17</sup> El resultado fue una severa declinación del 86% de 1985 a 1994 en los impuestos pagados a precios constantes (Ver Cuadros 18 y 19). En el caso del impuesto sobre la renta corporativo, la elusión y evasión fiscal y los incentivos a las inversiones redujeron la cantidad de contribuyentes efectivos. De un universo de cerca de 173.000 personas jurídicas o empresas registradas como contribuyentes en 1991, sólo 30.000 fueron contribuyentes efectivos (17,4%%). El resto declaró pérdidas, ausencia de ingresos o ninguna ganancia. Sólo 1740 de los 30.000 contribuyentes efectivos (1% del total) declararon ingresos gravables superiores a Bs. 2 millones, para los cuales la tasa máxima era del 30%. El 16,4% restante declaró ingresos gravables inferiores a Bs. 2 millones, para los cuales la tasa impositiva era del 20%. El impuesto promedio pagado por estos 30.000 contribuyentes fue Bs. 2,4 millones. (Ver Cuadros 20 y 21 y Gráficos 13 y 14).

---

16 Además de la consolidación, el significativo aumento de la recaudación de 1987 podría ser explicado por la sensibilidad o elasticidad del impuesto sobre la renta respecto al PIB. La escala de tasas marginales dio al impuesto sobre la renta un comportamiento pro-cíclico ya que la recaudación varió más que el PIB debido a que las compañías se corrieron a tasas más bajas o más elevadas dependiendo del ciclo económico o del ritmo de crecimiento. En este sentido, la expansión del PIB en 1987 indujo un importante aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta.

17 El análisis que se presenta para 1992 se intentó replicar para 1993 y 1994 pero no fue posible obtener la información del SENIAT.

**CUADRO No. 18**  
**VENEZUELA**  
**IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS NATURALES**

CONCEPTO	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Número de Contribuyentes	617.295	656.956	730.650	788.677	996.422	1.342.373	1.073.338	335.595	306.355	460.125
Recaudación a Precios Corrientes ( En Millones de Bolvares )	3.771	3.966	4.266	3.759	3.520	3.832	5.474	4.171	8.132	12.795
Promedio de Recaudación por Contribuyente ( En Bolvares )	6.109	6.037	5.839	4.766	3.533	2.855	5.100	12.429	26.544	27.808
Recaudación a Precios Constantes ( En Millones de Bolvares )	3.385	3.191	2.680	1.824	926	717	763	389	520	479
Promedio de Recaudación por Contribuyente ( En Bolvares a Precios Constantes de 1984 )	5.484	4.857	3.668	2.313	929	534	711	1.159	1.697	1.041

Fuente : Ministerio de Hacienda

**CUADRO No. 19**  
**VENEZUELA**  
**IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS NATURALES 1985**  
**DEDUCCIONES PROMEDIO**

Rta Neta Gravable en Bolvares	Número de Contribuyentes	Deducciones Totales (En MM de Bs.)	Deducciones Promedio (En Bs.)
MENOR DE	20.000	5.871	34.500
20.000,00	30.000	76.850	25.700
30.000,01	50.000	287.412	26.700
50.000,01	80.000	126.210	39.100
80.000,01	120.000	49.914	54.800
120.000,01	200.000	27.187	64.100
200.000,01	300.000	9.422	66.300
300.000,01	400.000	3.341	67.300
400.000,01	600.000	2.689	67.200
600.000,01	1.000.000	1.868	64.000
1.000.000,01	2.000.000	915	70.900
2.000.000,01	5.000.000	302	68.200
MAS DE	5.000.000	67	44.800
<b>TOTAL</b>		<b>592.048</b>	<b>34.649</b>

Fuente : Fondo Monetario Internacional. Lineamientos para una Reforma Tributaria. Cuadro No. 3.

CUADRO No. 20  
VENEZUELA  
IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS JURIDICAS

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Número de Contribuyentes	161.893	184.715	154.931	165.631	177.225	172.963	210.419	229.733	390.714
Recaudación a Precios Corrientes (En Millones de Bolívares)	11.301	20.671	25.654	28.141	32.335	37.852	61.321	142.061	154.808
Promedio de Recaudación por Contribuyente (En Bolívares)	69.805	111.908	165.583	169.902	182.452	218.844	291.423	618.374	396.218
Recaudación a Precios Constantes (En Millones de Bolívares )	9.092	12.984	12.447	7.401	6.046	5.274	5.722	9.086	5.794
Promedio de Recaudación por Contribuyente (En Bolívares a Precios Contantes de 1984)	56.161	70.292	80.339	44.684	34.115	30.492	27.193	39.550	14.829

Fuente : Ministerio de Hacienda.

<b>CUADRO No. 21</b>			
<b>VENEZUELA</b>			
<b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAS JURIDICAS 1991</b>			
<b>DISTRIBUCION POR TRAMOS DE RENTA GRAVABLE</b>			
<b>RENTA NETA GRAVABLE</b>	<b>NUMERO DE CONTRIBUYENTES</b>	<b>PORCENTAJE DE LA ESCALA</b>	<b>ACUMULADO</b>
MENOR O IGUAL A CERO	30.267	23,37	23,37
ENTRE Bs. 1,00 - Bs 500.000	76.752	59,25	82,62
ENTRE Bs. 500.001 - Bs. 1.000.000	8.841	6,83	89,44
ENTRE Bs. 1.000.001 - Bs. 2.000.000	6.166	4,76	94,20
ENTRE Bs. 2.000.001 - Bs. 10.000.000	5.881	4,54	98,74
MAYOR DE Bs. 10.000.000	1.630	1,26	100,00
<b>SUBTOTAL</b>	<b>129.537</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
MENOR DE Bs. 2.000.000 (1)	122.026	94,20	94,20
MAYOR DE Bs. 2.000.000 (2)	7.511	5,80	5,80
(1) TASA DEL 20 %			
(2) TASA DEL 30 %			
FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA.			

Los números hablan por sí solos. Además de la erosión de la recaudación que se ha producido, el impuesto sobre la renta se recauda efectivamente sobre un número reducido de contribuyentes. En el caso del impuesto sobre las empresas, aquellos que no se benefician de exoneraciones, exenciones, incentivos a la inversión, o aquellos que son adversos al riesgo de las penalizaciones, multas y otras consecuencias de la evasión y elusión fiscal, son gravados más fuertemente que otros. Esta distorsión socava seriamente la equidad horizontal, la legitimidad del sistema tributario y la igualdad de condiciones que se persigue para que los mecanismos del mercado operen eficientemente en un ambiente o marco competitivo. En el caso del impuesto sobre la renta de las personas naturales, sólo los venezolanos verdaderamente ricos son gravados a tasas efectivas superiores al 5 por ciento. Más aún, probablemente son tan acaudalados que las deducciones no pueden reducir su carga tributaria significativamente.

Gráfico 13

### Promedio de Recaudación del ISLR de las Personas Jurídicas

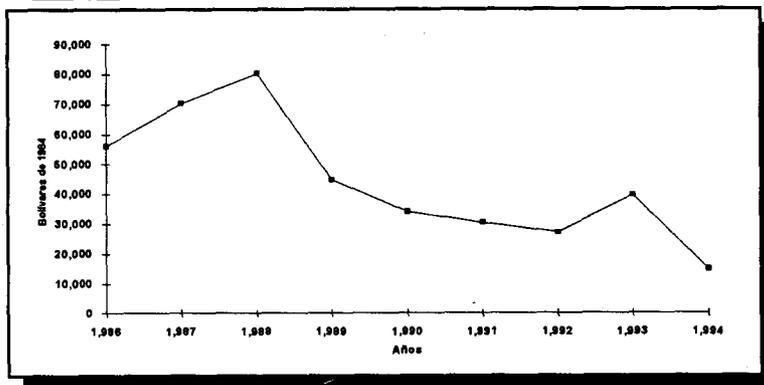
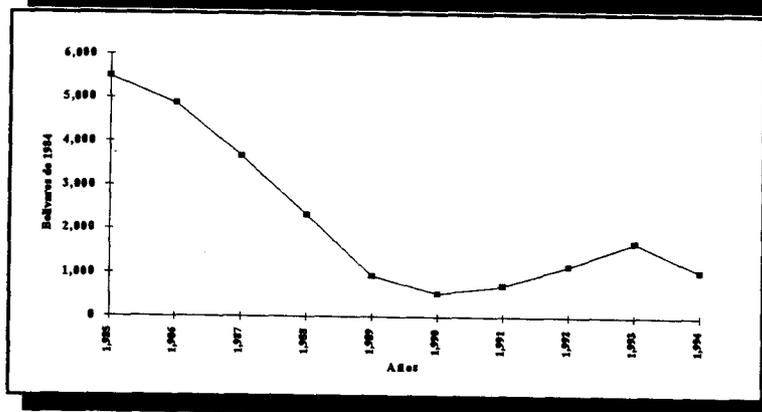


Gráfico 14

### Promedio de Recaudación de ISLR de las Personas Naturales



## ***IV. Cambios en el marco legal***

La administración que asumió el poder en 1989 intentó introducir varias reformas en el sistema tributario. Las propuestas más importantes fueron la adopción de un impuesto al valor agregado (IVA) y la modificación de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. El IVA fue rechazado por el Congreso en 1990, mientras que la reforma al ISLR fue aprobada a fines de 1991, tras dos años de discusiones en el Parlamento. Además, la reforma del Código Orgánico Tributario, propuesta por expertos tributarios individuales, fue aprobada a finales de 1992.

### ***1. Cambios en la Ley del Impuesto Sobre la Renta en 1991***

Las reformas del Impuesto Sobre la Renta de 1991 y del Código Orgánico Tributario de 1992 representaron, en términos generales, una mejora significativa en el marco legal del sistema tributario venezolano. Como se mencionó antes, algunos de los cambios del Impuesto Sobre la Renta tuvieron un impacto negativo en la recaudación, pero eran necesarios por motivos de eficiencia económica. La disminución de la recaudación se pensó que sería compensada en aquel entonces con la introducción del IVA, al mismo tiempo que se mejoraban la asignación de recursos y se simplificaba el sistema tributario. Más aún, se esperaba que los cambios propuestos del Impuesto Sobre la Renta tuvieran un impacto positivo en la recaudación a largo plazo, una vez que la eliminación de esas distorsiones mejorarían el ambiente para el crecimiento económico. Sin embargo, muchas de las propuestas para modernizar el Impuesto Sobre la Renta fueron modificadas por el Congreso bajo fuertes presiones de ciertos grupos económicos, además de los parlamentarios que demandaban un “mayor alivio de la carga tributaria para la clase media”. El resultado de este proceso fue una ley que redujo algunas distorsiones económicas y simplificó varios procedimientos administrativos, pero aumentó significativamente la posibilidad de una mayor erosión tributaria. Lo que sigue es un resumen de las principales modificaciones adoptadas en la reforma del Impuesto Sobre la Renta de 1991.

#### **a. Adopción del ajuste por inflación para las empresas**

La ley del Impuesto Sobre la Renta incorporó un sistema integral de ajuste por inflación, por el cual los activos y pasivos no monetarios (distintos de los títulos valores) son ajustados anualmente según la variación del IPC, a fin de determinar el cambio en la posición del patrimonio neto de la empresa al final del ejercicio fiscal. El monto del ajuste se utiliza para calcular los ingresos gravables en términos reales y el mismo forma parte del patrimonio de la empresa al comienzo de cada ejercicio fiscal. El mecanismo es obligatorio para las empresas y entró en vigencia en enero de 1993.

El sistema incorporó un mecanismo de ajuste inicial, por el cual todos los activos y pasivos no monetarios se ajustaron según los cambios del IPC desde su fecha de

adquisición hasta diciembre de 1992. Los activos adquiridos antes de 1950 se consideraron como comprados en enero de 1950. Con la intención de aliviar el impacto de los ajustes sobre la recaudación, los contribuyentes debían registrarse en un Registro de Activos Revaluados por medio del pago de una tasa impositiva del 3% del monto del aumento de la revalorización de los activos depreciables. El pago se hizo en tres cuotas anuales consecutivas a partir de la fecha de registro, sin ajustar las dos cuotas restantes por inflación o intereses.

#### **b. Aumento del mínimo exento para personas naturales**

El número de personas naturales registradas como contribuyentes aumentó sustancialmente desde la reforma del ISLR de 1986, ya que la base gravable mínima estaba fijada en términos nominales (Bs. 48.000 por año). Al persistir la inflación, la mayor parte de las personas tuvo que declarar impuestos y muchos contribuyentes fueron gravados a tasas más elevadas debido a los efectos de la inflación. Sin embargo, un número significativo de personas no eran contribuyentes efectivos, ya que sus ingresos eran demasiado bajos. Para corregir este problema, la reforma estableció la base mínima exenta en ingresos anuales equivalentes a 50 salarios mínimos y la escala de tramos de las tasas fue ajustada en concordancia con los cambios en el salario mínimo. En este sentido, el impuesto sobre la renta de las personas naturales estaba indexado sólo parcialmente, ya que el salario mínimo no necesariamente se ajusta al ritmo de la inflación. Este cambio en la base mínima exenta implicó una reducción significativa de la cantidad de contribuyentes de 1,3 millones en 1990 a 350.000 en 1991.

#### **c. Reducción y simplificación de las tasas impositivas**

Hasta la reforma de 1991, el impuesto sobre la renta en Venezuela tenía una de las tasas más elevadas de la región, tanto para las personas naturales como para las empresas. Adicionalmente, la ley tenía un conjunto extremadamente amplio de tramos de tasas. La reforma de 1991 redujo de 15 a 8 la cantidad de tramos para personas naturales y para las empresas de 3 a 2. La tasa máxima fue reducida del 45% al 30% para las personas y del 50% al 30% para las empresas. El Cuadro 17 muestra la estructura de las tasas antes y después de la reforma, incluyendo la reforma de 1994, la cual se discutirá más adelante.

La estructura del impuesto sobre la renta corporativo fue simplificada también por la eliminación del mecanismo de consolidación. Como se mencionó antes, este mecanismo no cumplió con los objetivos que se había propuesto. Además de la inducción a la evasión fiscal que creó, el mecanismo era bastante complicado y difícil de hacer cumplir.

En esta etapa, se pueden mencionar tres problemas respecto a la estructura tributaria generada por la reforma de 1991. Primero, no existió integración entre las tasas de las empresas y de las personas naturales. Las empresas con ingresos inferiores a Bs. 2 millones eran gravadas al 20%, mientras que las personas naturales con los mismos ingresos eran gravadas al 15% o menos. Las empresas con ingresos superiores a Bs. 2

millones eran gravadas al 30%, mientras que sólo las personas naturales con ingresos superiores a Bs. 4,25 millones pagaban a esa tasa. En otras palabras, las personas naturales con ingresos entre Bs. 2 millones y Bs. 4,25 millones eran gravadas a tasas mucho más bajas que las empresas. Segundo, la persistencia de más de un rango para el impuesto sobre la renta corporativo inducía a la fragmentación de las empresas para evitar las tasas más elevadas. Finalmente, la cantidad de tramos para personas naturales era demasiado amplia y no había continuidad entre los niveles de ingresos y las tasas impositivas, en el sentido que una pequeña cantidad de bolívares podía mover a una persona o empresa a un tramo de tasas mucho más elevadas.

#### **d. Gravámenes sobre dividendos y utilidades de capital provenientes de acciones**

Un paso importante en la integración del impuesto sobre la renta corporativo y el de las personas naturales fue la eliminación de la doble tributación sobre dividendos. Una vez que las ganancias de las empresas son gravadas, los dividendos distribuidos no se incluyen en la base imponible de las personas o empresas beneficiarias. A pesar de esta reforma y la introducción del ajuste por inflación, las ganancias de capital provenientes del mercado bursátil son gravadas en su totalidad y las reglas para determinar el costo de las acciones no estaban claras. Cuando las acciones se derivan de utilidades y el vendedor es el accionista original, el costo deducible para propósitos del gravamen es el valor nominal en libros. Cuando las acciones son emitidas por revaluación de activos, no se reconoce costo alguno. Sin embargo, la ley no especifica el costo aceptado para la deducción tributaria cuando el vendedor no es el accionista original. Podría interpretarse que el costo es todavía el valor en libros de las acciones o el precio pagado por el vendedor cuando él o ella compraron las acciones. Esta última interpretación es utilizada en la práctica, pero la ley y su reglamento no son claros al respecto.

#### **e. Exoneraciones e incentivos a la inversión para las empresas**

La reforma al impuesto sobre la renta redujo también la excesiva cantidad de exoneraciones. En la versión de la Ley de 1987, este mecanismo brindaba al Poder Ejecutivo cierto margen de discrecionalidad. Con la reforma, sólo aquellas actividades explícitamente exentas en la ley son excluidas del gravamen. El número de actividades que se beneficiaba con exoneraciones fue reducido significativamente y la única actividad económica privada lucrativa que fue incorporada como exenta en la versión de 1991 fue el sector agrícola. Sin embargo, esta actividad ya estaba exonerada en la versión anterior de la ley. Como se mencionará más adelante, la reforma de la ley en 1994 eliminó la exención al sector agrícola y en la 1995 el Congreso Nacional discute nuevamente su extensión.

La modificación de la ley eliminó también la capacidad del Poder Ejecutivo para otorgar reducciones en el impuesto sobre la renta como incentivo a las inversiones

empresariales. Sólo eran aceptados los incentivos que estaban explícitamente establecidos en la ley. Sin embargo, en contra de los repetidos consejos de diferentes fuentes, el Congreso aprobó la ley extendiendo la mayor parte de estos incentivos por cinco años más y agregando una nueva categoría por "investigación y desarrollo" (R&D).

#### **f. Extensión de las deducciones de las personas naturales**

La mayor debilidad de la reforma de la Ley de 1991 fue la extensión de las deducciones por gastos personales de los ingresos gravables de las personas naturales. Además de la ya extensa lista de rubros a ser deducidos, el Congreso agregó gastos por reparación de automóviles, pólizas de seguros contra todo riesgo por automóviles y medicinas. Lo peor de todo fue que los límites a las deducciones permitidas fijados por la ley anterior fueron eliminados y estas se hicieron prácticamente infinitas. Esta extensión de los beneficios contribuyó a una erosión significativa del impuesto sobre la renta de las personas naturales y, más aún, creó discontinuidades en los niveles efectivos de tributación. Las personas de altos ingresos y niveles elevados de deducciones podrían terminar pagando menos impuestos que personas de ingresos más bajos.

#### **g. Simplificación de los procedimientos administrativos**

La ley de 1991 incorporó varias mejoras en procedimientos y requerimientos que facilitaron la administración tributaria y redujeron en algunos casos la posibilidad de corrupción. Los más importantes de estos cambios fueron la erradicación de la solvencia del ISLR como requisito para realizar trámites legales y la eliminación del requerimiento de incluir en la declaración de impuesto los comprobantes de los gastos personales que se deducen de los ingresos gravables. Además, la reducción del número de contribuyentes debido al aumento del mínimo de ingresos exentos alivió también a la administración tributaria de una significativa cantidad de trámites de escaso sentido económico y administrativo.

## ***2. Cambios en el Código Orgánico Tributario en 1992***

La reforma del Código Orgánico Tributario de 1992 se concentró básicamente en el sistema de sanciones y penalizaciones y la simplificación de los procedimientos administrativos, poniendo particular énfasis en los plazos de las apelaciones. En relación al sistema de sanciones y penalizaciones, los cambios más importantes fueron los siguientes:

a. La mayor parte de las penalizaciones y multas fueron aumentadas significativamente, aunque fueron fijadas en términos nominales. Sin embargo, como Venezuela no redujo su índice inflacionario en los siguientes tres años, los niveles fijados en 1992 se erosionaron significativamente.

b. El techo de 18% para las tasas de interés sobre pagos vencidos fue eliminado y la determinación de dicha tasa fue asociada a los niveles de las tasas de interés en el sistema financiero. Los procedimientos establecieron que el nivel sería el de la tasa de interés pasiva promedio de los seis bancos comerciales más grandes, aumentada en un 30% de dicha tasa. El promedio es determinado por el Banco Central de Venezuela y publicado al final de cada mes. Este sistema hizo a las deudas tributarias aún más caras que las deudas con la banca comercial, eliminando así el incentivo de especular con los pagos tributarios vencidos.

La reforma del Código de 1992 estableció también que las mismas tasas de interés se aplicarían a las deudas de la administración tributaria con los contribuyentes. Dada la precaria situación de la administración tributaria, esta regla podría tener un impacto sustancialmente negativo sobre el sector público. Para evitar este problema, se requiere implementar rápidamente un sistema de registro de deudas y actualizarlo frecuentemente. Este aspecto es de particular importancia en el caso del IVA o el IVM, dado el sistema de débitos y créditos y el reintegro tributario a los exportadores.

c. El Código Orgánico Tributario agregó nuevas penalizaciones y multas por violaciones de los gravámenes indirectos a los consumidores finales, particularmente a nivel de detal. El propósito fue ajustar el código a la posibilidad de implementar el IVA en algún momento. Debido a que no existían impuestos indirectos generales en Venezuela, tales como un impuesto a las ventas o un impuesto al valor agregado, la versión anterior del código no incluía este tipo de sanciones. Entre otras penalizaciones, el Código Orgánico Tributario estableció la posibilidad de cierre de hasta 30 días de las empresas que reincidieran en ciertas violaciones en los impuestos al consumo final.

La medición de los impactos de las reformas mencionadas anteriormente se hace difícil porque la mayoría de ellas son de carácter cualitativo y porque la base de datos disponible de la administración tributaria es todavía en extremo insuficiente y deficiente. El impacto más importante en el corto plazo provino del ajuste por inflación y de la eliminación de la doble tributación de los dividendos, los cuales tuvieron un impacto negativo en la recaudación, pero eran necesarios por razones de eficiencia económica, como fue señalado anteriormente. Estos efectos explican parte importante de la disminución de la recaudación del ISLR en 1994 que se mencionó en líneas anteriores. Para una discusión y cuantificación más detallada de esos impactos, ver García (1993).

### ***V. Los impuestos creados en 1993: El IVA y el IAE***

Venezuela introdujo dos impuestos en su sistema tributario a finales de 1993: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a los Activos Empresariales (IAE). Estos impuestos constituyeron un paso importante hacia la modernización del sistema tributario, ampliando la base tributaria y diversificando las fuentes de recaudación, al mismo tiempo que reducían la elusión y evasión fiscal. Un estimado general de la recaudación de estos impuestos arrojó más del cuatro por ciento del PIB, lo que

representó dos tercios del déficit de 1992 del sector público consolidado. Adicionalmente, estos impuestos tendrían un importante impacto indirecto en la recaudación al mejorar la información disponible para la administración tributaria para reducir la evasión del impuesto sobre la renta de las empresas. Además de generar ingresos, estos impuestos no son distorsionantes y son económicamente neutros.

### *1. Racionalidad económica del IVA y del IAE*

El motivo principal para adoptar el IVA fue su potencial para producir ingresos en su calidad de impuesto general indirecto amplio, que a su vez es neutro en términos de eficiencia económica y por tanto no distorsionante. El IVA pudo convertirse en la fuente más importante de ingresos no petroleros, con una flexibilidad significativa para ajustarse según las necesidades de ingresos del sector público y compensar parcialmente las fluctuaciones en los precios petroleros. Como impuesto general o universal, afecta uniformemente a todas las actividades económicas con pocas excepciones. Las exportaciones, gravadas a tasa cero, no son desestimuladas. Los bienes y servicios importados y los de producción nacional son afectados por el mismo gravamen, por lo que el impuesto no afecta al comercio internacional y no modifica la tasa de protección efectiva definida en el arancel de aduanas. El IVA es neutro respecto al ahorro y el consumo, ya que no discrimina entre el consumo actual y el futuro. El IVA es también neutro respecto a los factores de producción, ya que no afecta el uso del capital o del trabajo en la producción.

El IAE es considerado una forma de impuesto a la “renta presunta” o sobre ingresos “normales o promedio” que puede ser utilizado para reducir la elusión o evasión del impuesto sobre la renta corporativo. La suposición implícita en este impuesto es que el valor de mercado de los activos de una empresa refleja el valor actual neto de los flujos de caja futuros generados por dichos activos. (Sadka y Tanzi, 1992). En otras palabras, el valor de mercado de los activos revela las verdaderas ganancias que pueden ser generadas por las empresas, en comparación con las bajas ganancias usualmente reportadas con fines tributarios. Se entiende como ingresos “normales” o “promedio” a aquellos ingresos que pueden ser obtenidos por un contribuyente con una fuerza laboral promedio, tomando riesgos promedio, utilizando tecnología promedio o estándar disponible y siendo normal o medianamente eficiente.

La tributación que se basa en ingresos normales tiene la ventaja de inducir a un mayor esfuerzo de trabajo o producción por parte de los contribuyentes, ya que la tasa impositiva marginal es cero para ingresos superiores a lo normal. Esto es, cualquier ingreso superior al que se considera normal, se queda en manos del contribuyente. Como se explica en Sadka y Tanzi (1992, pág. 6), “El mayor esfuerzo produce mayores ingresos sin crear obligaciones tributarias superiores, a diferencia de los casos en que el gravamen se recauda sobre ingresos reales. En el último caso, el mayor esfuerzo que significa mayores ingresos, produce una obligación tributaria mayor. Puesto en forma diferente,

con un gravamen sobre ingresos normales, la tasa marginal sobre ingresos corrientes es cero”.

La mayor parte de los países en los que se ha implementado alguna forma o modalidad de impuesto a los activos empresariales, lo han usado como un impuesto sobre la renta mínima, en el sentido que todo ingreso superior al nivel normal determinado por el impuesto a los activos es gravado a la tasa marginal del impuesto sobre la renta corporativo. Esto podría llevar a la conclusión que el impuesto a los activos empresariales es inconsistente como forma de impuesto sobre la renta mínimo, ya que pierde la ventaja de inducir a un mayor esfuerzo de trabajo. Cuando una empresa genera ingresos superiores al nivel normal, es gravada con la tasa marginal del impuesto sobre la renta, quedándose con sólo una porción de los ingresos superiores al promedio o a lo normal. Hasta cierto punto, la contradicción es obvia. Sin embargo, hay al menos dos razones prácticas por las cuales el impuesto a los activos es considerado un impuesto sobre la renta mínimo.

La primera razón es su potencial para reducir la elusión y evasión fiscal. El IAE, al tomar el valor promedio de los activos empresariales y una tasa impositiva equivalente a la tasa del impuesto sobre la renta, puede cerrar las escapatorias utilizadas típicamente por las empresas para eludir el impuesto sobre la renta, particularmente en períodos de alta inflación. La ventaja es que la base tributaria es fija y objetiva, y no depende del comportamiento individual. Adicionalmente, la inflación no erosiona la base tributaria.

La otra razón es que los países industriales no dan créditos tributarios basados en impuestos a los activos, sino sólo en impuestos sobre la renta. Si el IAE no se diseña como un impuesto sobre la renta mínimo, la inversión extranjera en los países en desarrollo puede perder incentivos. La idea es que las empresas paguen, en la mayor parte de los casos, el impuesto sobre la renta. El IAE sería pagado sólo en los casos en que sea mayor que el impuesto sobre la renta y la suma a pagar será sólo en el monto en que supere a este último. Bajo esas circunstancias, el efecto del impuesto sobre las empresas extranjeras se reduce sustancialmente.

El IAE tiene varias características que lo convierten en un impuesto eficiente. Primero, estimula la eficiencia económica desde un punto de vista social. Podría darse el caso que una persona o una corporación mantiene un activo por diversas razones, a pesar de ser económicamente ineficiente o tener una baja rentabilidad. Como no genera ingresos o estos son muy bajos, el activo no causa obligaciones tributarias, pero podría ser socialmente ineficiente. Segundo, el IAE no afecta a la toma de riesgos porque la obligación tributaria se conoce con anterioridad. Finalmente, si el impuesto se recauda sobre activos brutos, sin deducciones, el impuesto es neutro respecto al financiamiento por endeudamiento versus el financiamiento por aumento del patrimonio.

El diseño específico del IAE tiene ciertas características para evitar cualquier efecto distorsionante. Primero, durante el proceso de inversión, cuando los activos no han sido incorporados al proceso de producción, los activos no son gravados por el impuesto, para

evitar todo desincentivo a la inversión. Segundo, el impuesto excluye las posesiones de una empresa en subsidiarias para evitar la doble tributación, ya que los activos de la subsidiaria son gravados a ese nivel. Tercero, a fin de evitar gravar algunas actividades más o menos que otras, el impuesto es recaudado sobre activos brutos, incluyendo activos tangibles e intangibles, así como activos fijos y corrientes. Cuarto, no se permiten deducciones por obligaciones debido a que la neutralidad respecto al financiamiento por endeudamiento versus el financiamiento por patrimonio podría ser alterada artificialmente y la base tributaria sería fácilmente erosionada. A este respecto, es preferible una tasa baja sobre activos brutos que una tasa alta sobre activos netos. Quinto, las instituciones financieras son gravadas sólo sobre activos no monetarios, ya que esos activos representan básicamente obligaciones de esas instituciones que a su vez representan activos de otros agentes económicos. Sexto, para evitar la erosión, la base tributaria es ajustada por inflación anualmente, incluyendo activos depreciados, los cuales deben ser ajustados según su valor en libros. Finalmente, la base está constituida por el valor promedio de los activos brutos durante un cierto período de tiempo, preferiblemente un año. Esto evitaría cambios artificiales en los activos para reducir las obligaciones tributarias.

## *2. Características generales del IVA y del IAE*

### **a. El Impuesto al Valor Agregado**

El IVA aprobado en Venezuela en 1993, de acuerdo al criterio de Shoup (1990) era un IVA al consumo. Se basó en el principio del destino y siguió el método del crédito. Esto es, el IVA se aplicaba a todas las ventas, pero las obligaciones de los productores se calculan restando el IVA pagado por todos los insumos intermedios y bienes de capital en forma de un crédito durante el período gravable; se gravaban las importaciones y se exceptuaban las exportaciones a través de una tasa cero, con créditos por el IVA pagado en los insumos y bienes de capital; y, finalmente, el impuesto se calculaba sobre los precios de bienes y servicios antes del impuesto. En este respecto, el IVA de Venezuela seguía los criterios más generalizados usados en la mayoría de los países que han establecido diversas modalidades de impuesto al valor agregado.

La tasa del IVA era una sola y unificada, y podía ser establecida entre el 5% y el 15%, excepto para las exportaciones, para las cuales la tasa era cero. La tasa debía ser fijada cada año en la Ley de Presupuesto. La idea era permitir suficiente flexibilidad para ajustar la recaudación a las necesidades fiscales. Siguiendo la práctica usual no se gravaban las actividades financieras y de construcción debido a que estas son consideradas "bienes y servicios difíciles de gravar" [Tait (1988)] y la administración tributaria no estaba preparada para administrar el impuesto en estos sectores.

El Poder Ejecutivo decidió implementar el IVA a partir de octubre de 1993 con una tasa del diez por ciento para el período restante de 1993 y para 1994, debido a que la Ley de Presupuesto de 1994 fue aprobada antes que la Ley del IVA. Como parte de la Ley

Habilitante, el Congreso estipuló que el IVA debía ser implementado en dos etapas, comenzando con un IVA a nivel de mayoristas. Sin embargo, la duración de esta etapa no fue definida específicamente. Con el propósito de reducir las distorsiones que pudieran producir este "IVA en etapas" el Ejecutivo decidió implementar el IVA hasta el nivel minorista en enero de 1994. Es decir, la "fase mayorista" del impuesto estaría en efecto por sólo tres meses.

Algunos rubros, considerados como esenciales para la cesta básica de los consumidores de bajos ingresos estuvieron exentos, con el propósito de aliviar el impacto del impuesto en estos sectores. Otras exenciones que se introdujeron posteriormente fueron menos justificadas en términos de políticas públicas. Las exenciones incluyeron a todos los alimentos agrícolas no procesados, todos los tipos de carnes en cualquier presentación, pan y pastas, harinas de maíz y trigo, medicinas, leche en cualquier presentación, fórmulas para lactantes, libros, revistas, periódicos y gastos de educación. El transporte público, excepto el transporte aéreo, y los productos del petróleo, incluyendo la gasolina y el gasoil también fueron exentos.

La estructura definida del IVA en las líneas anteriores permitió establecer una base imponible cercana al 60% del PIB, lo que arrojaría una recaudación máxima potencial del 6% del producto a la tasa de 10% y del 9% a la tasa máxima del 15%. Adicionalmente, se estimó que el impacto, de una sola vez, en la tasa de inflación a través del IPC sería del 6,5 puntos porcentuales en el año de su implementación.<sup>18</sup>

Varios resultados interesantes se desprendían de la estructura del IVA aprobado en 1993. Primero, las tasas impositivas efectivas sobre el consumo eran progresivas, dado que aumentaban según los ingresos. La razón es que los gastos gravados representaban el 53% sobre el consumo final para el cuartil de ingresos más bajos de la población, mientras que representan el 62% para el cuartil de ingresos más altos. En promedio, el consumo final gravado era el 57% del consumo total. Es decir, la tasa impositiva promedio efectiva era de 5,7% para una tasa nominal del 10%. Segundo, los alimentos y bebidas exentos representaban el 52% de los gastos totales en alimentos y el 20% del consumo final total para el primer cuartil, mientras que representan sólo el 38% y 9,5% respectivamente para el cuartil de ingresos más altos. Proporciones similares pueden observarse en el caso de los gastos del hogar y gastos diversos. Finalmente, una alta proporción de consumo exento se compone de los bienes y servicios propiamente exentos y por las actividades "no sujetas al impuesto", tales como la venta y alquiler de viviendas y los servicios financieros. Usualmente los gastos por estos conceptos disminuyen a medida que aumenta el nivel de ingresos. (Ver Cuadros 22 y 23).

---

18 Las cifras mencionadas en este trabajo sobre los impactos del IVA en la recaudación, la tasa de inflación y su distribución por estratos de ingresos, se obtuvieron de García (1993), en el cual se explican minuciosamente estos resultados, así como la metodología empleada para obtenerlos.

<b>CUADRO N° 22</b>					
<b>LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</b>					
<b>CONSUMO DE HOGARES</b>					
<b>COMPOSICION PORCENTUAL</b>					
<b>GRUPO</b>	<b>Q I</b>	<b>Q II</b>	<b>Q III</b>	<b>Q IV</b>	<b>TOTAL</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
<b>Alimentos Bebidas y Tabaco</b>	<b>37,06</b>	<b>35,05</b>	<b>30,76</b>	<b>24,94</b>	<b>29,79</b>
Consumo Exento	19,11	16,71	15,25	9,53	13,47
Consumo Gravado	17,95	18,34	15,51	15,40	16,33
<b>Vestido y Calzado</b>	<b>15,44</b>	<b>18,03</b>	<b>16,21</b>	<b>14,21</b>	<b>15,54</b>
Consumo Gravado	15,44	18,03	16,21	14,21	15,54
<b>Gastos del Hogar</b>	<b>25,53</b>	<b>28,03</b>	<b>29,96</b>	<b>32,28</b>	<b>30,04</b>
Consumo Exento	17,73	19,61	20,42	20,55	19,96
Consumo Gravado	7,80	8,42	9,55	11,73	10,08
<b>Gastos Diversos</b>	<b>21,97</b>	<b>18,89</b>	<b>23,07</b>	<b>28,57</b>	<b>24,62</b>
Consumo Exento	9,78	10,21	11,86	7,98	9,52
Consumo Gravado	12,19	8,69	11,21	20,59	15,10
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>TOTAL CONSUMO EXENTO</b>	<b>46,62</b>	<b>46,53</b>	<b>47,53</b>	<b>38,05</b>	<b>42,94</b>
<b>TOTAL CONSUMO GRAVADO</b>	<b>53,38</b>	<b>53,47</b>	<b>52,47</b>	<b>61,94</b>	<b>57,06</b>
<b>FUENTE: ENCUESTA DE HOGARES 1.988. BCV.</b>					
<b>CALCULOS PROPIOS</b>					

Aunque en la teoría las exenciones son indeseables, desde un punto de vista social y político son frecuentemente inevitables en el caso de cualquier impuesto, pero más aún cuando se trata de impuestos a las ventas o el consumo final. Este es particularmente el caso en Venezuela, que ha estado experimentando un cierto grado de inestabilidad política y descontento social. Sin embargo, las exenciones al IVA fueron en su mayor parte definidas bajo criterios sociales con el fin de aliviar el impacto del IVA sobre los

**CUADRO No. 23**  
**LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**  
**ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES**  
**Y TASA EFECTIVA DEL IVA**

CONCEPTO	Q I	Q II	Q III	Q IV	TOTAL
ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACOS	37,06	35,05	30,76	24,94	29,79
VESTIDO Y CALZADO	15,44	18,03	16,21	14,21	15,54
GASTOS DEL HOGAR	25,53	28,03	29,96	32,28	30,04
GASTOS DIVERSOS	21,97	18,89	23,07	28,57	24,63
TOTAL CONSUMO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>CESTA BASICA</b>					
CONSUMO EXENTO	46,62	46,53	47,53	38,05	42,94
CONSUMO GRAVADO	53,38	53,47	52,47	61,94	57,06
TASA EFECTIVA DE IVA	5,34	5,35	5,25	6,19	5,71
<b>FUENTE: ENCUESTA DE HOGARES 1988. BCV.</b> <b>CALCULOS PROPIOS.</b>					

grupos de menores ingresos. Finalmente, aunque los bienes y servicios exentos compartían una proporción importante del consumo final, el potencial de recaudación del IVA aprobado era substancial. Como se mencionó antes, si el margen de evasión supuesto (40%) se reducía a una tasa promedio del 10% se podría recaudar el equivalente al 5% del PIB. A una tasa del 15%, la proporción podría ser cercana al 9% del PIB. Para los patrones latinoamericanos se trataba de un IVA suficientemente sólido y eficiente.

#### **b. El Impuesto a los Activos Empresariales**

El IAE cubre todos los activos ajustados por inflación según el mecanismo de ajuste por inflación establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Excluye los activos monetarios de las instituciones financieras y las posesiones de las empresas en subsidiarias. Durante el proceso de inversión, los activos no causan obligaciones tributarias y la base imponible es calculada sobre el valor promedio de los activos totales durante el ejercicio fiscal respectivo del contribuyente.

El Congreso estableció en la Ley Habilitante de 1993 exenciones para las instituciones sin fines de lucro, así como las actividades científicas, educativas y culturales. Adicionalmente, el Congreso exceptuó al sector agrícola "por razones de consistencia" con la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente en aquel entonces, dado que este sector estaba exento de ese impuesto y el impuesto a los activos empresariales es considerado un impuesto sobre la renta mínimo. La Ley Habilitante estableció también que las

empresas pueden deducir de la base imponible del impuesto una porción igual a la que representan sus exportaciones de la producción total del año respectivo. Por último, la tasa del impuesto que se había propuesto en 2% de los activos gravables se redujo en la versión final de la ley al 1%.

Las estimaciones realizadas en relación a la recaudación esperada del IAE señalaban un potencial de recaudación entre 0,5% y 1% del PIB a la tasa nominal del 1% sobre los activos gravables.<sup>19</sup> Con el objeto de evaluar los impactos sobre la tributación neta al sector privado que podría causar este impuesto, se hizo en su momento un análisis de la rentabilidad del sector privado para comparar su correspondencia con el Impuesto Sobre la Renta, utilizando las cifras de activos brutos y ganancias de las empresas publicadas en las estadísticas oficiales. El ejercicio mostró que en un escenario de vida promedio de los activos de 15 años, en promedio, por cada 100 Bs. de activos brutos (excluyendo las posesiones de las empresas en subsidiarias e inversiones fijas nuevas), se obtienen Bs. 8,94 de ganancias. A la tasa de 30% del impuesto sobre la renta corporativo, la tasa equivalente sobre activos brutos sería 2,68 por ciento (30% de 8,94). El 2 por ciento propuesto en la proposición inicial de la ley correspondería a una tasa del impuesto sobre la renta corporativo de 23 por ciento (2 entre 8,94).

Bajo otro escenario de vida promedio de los activos de diez años, la rentabilidad del sector privado es relativamente más alta (14,86%) debido a que la base de activos brutos es inferior. Una tasa del impuesto sobre la renta del 30 por ciento sería equivalente a una tasa sobre activos brutos del 4,46%. En otras palabras, la tasa propuesta del 2% sería equivalente a una tasa del impuesto sobre la renta de 13,46% (2 entre 14,86).

Aparentemente, una tasa de aproximadamente 2 por ciento sobre activos brutos no sería más elevada que lo que el sector privado paga realmente por el impuesto sobre la renta en términos agregados. Como se menciona en uno de los capítulos anteriores, el impuesto sobre la renta promedio efectivo que pagan las empresas es de aproximadamente el 22%. Las empresas que actualmente pagan el impuesto sobre la renta a valores promedio no se verían afectadas por este impuesto. Sin embargo, aquellas que eluden o evaden el impuesto sobre la renta tendrían que pagar el IAE. Con la tasa del 1% finalmente aprobada, sólo aquellas empresas que pagan un impuesto sobre la renta por debajo de una tasa efectiva sobre la renta neta gravable de entre 11% y 7% pagarían el IAE. Las cifras no parecieran confirmar que se trata de un impuesto excesivo y en buena medida la escasa o poca reacción del sector privado ante este impuesto pareciera confirmarlo. (Ver Cuadro 24)

---

19 Para mayor detalle sobre las cifras aquí mencionadas, ver García (1993).

<b>CUADRO No 24</b>		
<b>ESTIMACION DE LA RENTABILIDAD DE CAPITAL</b>		
<b>SECTOR PRIVADO 1991</b>		
<b>EN MILLONES DE BOLIVARES</b>		
	<b>Escenario de 10 años de Depreciac.</b>	<b>Escenario de 15 años de Depreciac.</b>
1 Activo Fijo Neto Actualizado	1.757.403	2.921.261
2 Participación del Activo Fijo Neto en los Activos(en %)	29,75	29,75
3 Activo Total (1/2)	5.907.237	9.819.365
4 Excedente de Explotación 1991 (*)	1.149.915	1.149.915
5 Excedente de Explotación/ Activo Total (4/3) %	19,47	11,71
6 Alícuota Técnica del IAE ( Equivalente al 30% del ISLR )	5,84	3,51
7 Alícuota del IAE *	2,00	2,00
7,1 Alícuota del IAE **	1,00	1,00
8 Alícuota Legal/Alícuota Técnica(2%)	34,25	56,93
8,1 Alícuota Legal/Alícuota Técnica(1%)	17,12	28,49
9 Alícuota de ISLR equivalente a 2 % IA(%)	10,27	17,08
9,1 Alícuota de ISLR equivalente a 1 % IA(%)	5,14	8,54
<p>(*) No Incluye Agricultura y Serv. Comunales Sociales y Personales.            * Corresponde a la Propuesta Original            ** Corresponde a la tasa aprobada en la Ley.</p>		

## ***VI. La Reforma Tributaria de 1994: el Plan Sosa***

El gobierno que tomó posesión en 1994 se plantó una reforma tributaria que consistió en la reforma del Código Orgánico Tributario, la modificación nuevamente de la Ley del ISLR, la sustitución del IVA por el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (IVM) y el establecimiento del Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB)

### ***1. La reforma del Código Orgánico Tributario***

La reforma de Código Orgánico Tributario consistió en primer lugar, en la creación de las Unidades Tributarias (U.T.) como mecanismo explícito de indexación de todo el sistema tributario, ya que a partir del mismo todas las tasas y bases imponibles, así como las sanciones de carácter pecuniario se establecen a partir de esta reforma en Unidades Tributarias. Como se mencionó anteriormente, la indexación se establece en función de las variaciones anuales del IPC para el área metropolitana de Caracas publicado por el Banco Central de Venezuela y la U.T. de partida se estableció en mil unidades. El único punto débil del mecanismo es que el mismo no es directo y automático, como el caso del

ajuste por inflación para las empresas establecido en la Ley del ISLR, sino que el mismo esta sujeto a cierto grado de discrecionalidad por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Ello ocurre porque la administración tributaria debe proceder a plantearlo a las Comisiones Permanentes de Finanzas de ambas Cámaras del Congreso Nacional y estas aprobarlo previamente a su instrumentación. Tanto la administración tributaria (SENIAT) y el Congreso pueden demorar la aplicación del ajuste, como de hecho ocurrió en 1995, cuando el ajuste de las U.T. se dio con un retardo significativo de varios meses.

La segunda modificación importante consistió en la actualización de las multas y sanciones, algunas de las cuales fueron incrementadas sustancialmente, además de quedar vinculadas al ajuste de las U.T. para evitar sus erosiones por efecto de la inflación. Un elemento altamente importante dentro de esta reforma fue el establecimiento explícito de la aplicación de las sanciones del Código Penal para la defraudación fiscal, definida ésta como cualquier intento mediante engaño o acto de maniobra para ocultar o falsificar información por parte de los contribuyentes con el fin de evitar o reducir la carga tributaria. Esta vinculación establece la aplicación de la pena de prisión por primera vez para este tipo de delito tributario.

La reforma también estableció las bases para la creación de una administración tributaria más autónoma y con recursos presupuestarios propios provenientes de la recaudación no petrolera, establecidos entre un 3 y 5% de la misma. Con ello se concreta un paso importante del proceso de modernización de la administración tributaria iniciada en 1992 como paso fundamental para aumentar la recaudación y disminuir los altos índices de evasión fiscal en Venezuela.

Otra reforma de menor importancia fue la reducción de las tasas de interés de mora para las obligaciones tributarias, la cual se establecía en la reforma del COT de 1992 en treinta por ciento por encima de la tasa activa promedio de los seis bancos comerciales más grandes del país y que publica mensualmente el BCV. El margen fue reducido a sólo tres puntos por encima de la tasa máxima activa bancaria a ser publicada por el BCV.

## ***2. La reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta***

Los principales elementos de la reforma a la Ley del ISLR fueron la eliminación de la exención del impuesto sobre el sector agrícola, la cual carecía de sustento económico y se había mantenido por muchos años injustificadamente, aún cuando en el primer semestre de 1995 el Congreso Nacional esta evaluando la posibilidad de restituirla, como se mencionó anteriormente. Igualmente, se redujeron sustancialmente las deducciones permitidas a las personas naturales, muchas de las cuales también carecían de justificación económica. Básicamente se mantuvieron las exenciones a los gastos médicos y los gastos por concepto de alquileres o intereses sobre hipotecas de la vivienda principal.

Otra de las reformas consistió en la ampliación por cinco años más de las deducciones por inversiones, las cuales se elevaron de un 10% a un 20% del monto de dichas

inversiones a ser reducidas del impuesto por enriquecimientos provenientes de actividades industriales, agroindustriales y turísticas. La bondad de esta ampliación es poco clara ya que en el pasado la misma ha servido como mecanismo de evasión fiscal, sobre todo por las limitaciones de la administración tributaria para verificar las informaciones aportadas por los contribuyentes y porque su efecto de estímulo a las inversiones privadas en medio de un marco legal, regulatorio y macroeconómico inestable y desfavorable a la iniciativa privada resulta poco eficiente y termina beneficiando a un número determinado de empresas, más que a la generalidad de los contribuyentes.

Más aún, la discriminación por tipo de actividad económica puede resultar altamente ineficiente desde un punto de vista económico, amén de la poca justificación del por qué unas actividades son preferidas por otras, lo cual contribuye a erosionar aún más la legitimidad del sistema tributario. Con esta medida se retrocede ante los avances que se habían logrado con la eliminación de la exención al sector agrícola. Este tipo de discriminación o trato preferencial sobre algunos sectores abre las puertas para que diversos grupos de presión exijan también tratos preferenciales, ya que el sentido de equidad ante la ley tributaria queda seriamente cuestionado.

El cambio más importante de la ley consistió en la modificación de las escalas de tasas aplicables para la determinación del impuesto. El Cuadro 17 muestra la comparación de la tres últimas versiones de la ley, la de 1986, la de 1991 y la de 1994. Como puede observarse, el número de tramos para las personas naturales se mantuvo en ocho, pero las tasas se incrementaron apreciablemente para los contribuyentes con ingresos superiores a Bs. 2 millones, de acuerdo al valor de la U.T. para 1994 de Bs. 1.000.

En el caso de las personas jurídicas se ampliaron los tramos a tres de dos que tenía la Ley de 1991. La escala que anteriormente establecía una tasa del 20% para los enriquecimientos netos inferiores a Bs. 2 millones fue reducida a 15%, en función del valor de la U.T. en 1994. A partir de ese monto, la Ley de 1991 establecía una tasa máxima uniforme del 30%, pero la Ley de 1994 estableció otro tramo entre 2.000 y 3.000 U.T. con una tasa del 22%. Por último, para los enriquecimientos superiores a 3.000 U.T. se fijó una tasa máxima del 34%.

Los cambios mencionados en la Ley del ISLR de 1994 merecen algunos comentarios. En primer lugar, al ampliar los tramos de la escala de tasas se crean mecanismos que incentivan a las empresas a ubicarse en los tramos más bajos de la escala, tal como se demostró en capítulos anteriores sobre las declaraciones de impuesto de las empresas en 1992, en las cuales menos del 7% de las empresas declaró a la tasa máxima del 30% y la mayoría restante declaraba en los dos tramos inferiores. La ampliación de los tramos en la nueva reforma exacerba esta distorsión aún más, sobretodo si se considera que la elevación de la tasa máxima agravará aún más este incentivo. Por otra parte, carece de sentido la elevación de la tasa máxima, particularmente porque la misma se ubica en niveles muy elevados para la región, lo cual no facilita la promoción de Venezuela como centro para las inversiones extranjeras.

El argumento esgrimido por el Ejecutivo era que en los EE.UU. la tasa máxima es del 35% y que por tanto esa tasa del 34% no conspira contra las inversiones extranjeras. El argumento merece pocos comentarios debido a que la comparación del ambiente para los negocios privados entre Venezuela y los EE.UU. arroja muy pocas conclusiones favorables a ese argumento, particularmente en medio de la inestabilidad macroeconómica de Venezuela que se ha incrementado con la política económica iniciada en 1994.

Por último, el incremento de la tasa máxima del ISLR de las empresas luce poco consistente con la ampliación del beneficio de deducciones por nuevas inversiones para cierto tipo de actividades económicas. Hubiese sido más eficiente en términos económicos de estímulo a la inversión privada nacional y extranjera y en términos de recaudación, mantener el nivel anterior o inclusive disminuir la tasa máxima del impuesto, en lugar de extender la proliferación de beneficios discriminatorios y particulares. La experiencia internacional muestra claramente que los impuestos a tasas relativamente bajas, con pocas o ningunas exenciones y sin beneficios que erosionen la base imponible, son altamente recaudadores y eficientes económicamente, más aún si las tasas se mantienen relativamente estables por largos períodos de tiempo para establecer mayor seguridad jurídica y tributaria para los contribuyentes. Los cambios realizados en tal sentido en la Ley de 1994 se mueven en sentido contrario a la experiencia internacional.

### ***3. La sustitución del IVA por el IVM***

La estructura del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (IVM) es básicamente la misma del IVA, un impuesto al valor agregado sobre la base del sistema de créditos y débitos fiscales. Más aún, la mayoría de los artículos de la ley resultan copia textual de la versión de la Ley del IVA. Las principales reformas consistieron, además del cambio en el nombre del impuesto, la ampliación de algunos bienes y servicios exentos del impuesto, de los cuales quizás los más importantes en términos de sacrificio en la recaudación sean los referidos a algunos servicios públicos, como agua, gas y hasta cierto nivel de consumo eléctrico (800 kilovatios hora mensuales) y telefonía residencial, además de los gastos médicos.

Por otra parte, se definieron un conjunto de bienes "suntuarios" sobre los cuales se establecieron alcúotas adicionales del 10% para algunos y de 20% para otros. La bondad de esta medida fue básicamente política para vender el impuesto como un tributo o gravamen al "lujo", ya que la efectividad de la recaudación proveniente de esas alcúotas adicionales seguramente no justifiquen ni los gastos administrativos en que habría que incurrir para recaudarlos, ante lo cual probablemente el SENIAT no preste ninguna atención (si pretende ser eficiente en la recaudación), pero la legitimidad del sistema tributario quedaría nuevamente cuestionada.

El centro fundamental de la reforma se vendió como el cambio de un impuesto exclusivamente a las ventas al mayor y para lo cual se utilizaron tres artificios. El primero consistió en definir que sólo las ventas destinadas al consumidor final se consideran al

detal, ya que cualquier venta hecha a personas jurídicas por muy pequeñas que sean se consideran ventas al mayor. En segundo lugar, se define como minorista para los efectos del impuesto, a todo establecimiento con ventas superiores a 1.000 U.T. que para los niveles de esta última al momento en que fue aprobada la Ley representaba un millón de bolívares, es decir, establecimientos extremadamente pequeños. Cualquier otro establecimiento con ventas superiores a dicho nivel, aún si sus ventas están destinadas exclusivamente a consumidores finales, como supermercados por ejemplo, son contribuyentes del impuesto. Más aún, la Ley del IVA establecía un mínimo de exención para aquellos contribuyentes que realizaban ventas de bienes y servicios por un monto menor de Bs. 3 millones, el cual es superior inclusive con el nuevo valor de la U.T. de 1.700 (Bs. 1.700.000) al monto que define como mayorista a un contribuyente en la Ley del IVM.

El tercer artificio consistió en prohibir explícitamente en la Ley que aquellos establecimientos con ventas superiores a las 1.000 U.T. (es decir considerados "mayoristas" a los efectos de la ley) y que realizan sus ventas a consumidores finales, incluyeran separadamente en las facturas el monto del impuesto, el cual tiene que formar parte del total de la venta y que es permitido al establecimiento traspasar al consumidor. En otras palabras, la modificación del impuesto consistió básicamente en un cambio de nombre mediante la creación de artificios para ocultarle al consumidor la carga tributaria que era explícita en la factura que exigía la Ley del IVA, además de ampliar las exenciones y crear una lista de bienes de "lujo" con alícuotas de impuesto adicional. Sólo cabe mencionar que seguramente la eliminación de la factura a nivel de los consumidores finales crea mayores dificultades para la administración tributaria, por lo que posiblemente se amplíen los mecanismos de evasión, además de diluir el sentido de responsabilidad tributaria por parte de los contribuyentes de hecho del impuesto, que son los consumidores como en todo impuesto al valor agregado

#### ***4. El Impuesto a los Débitos Bancarios***

No obstante que este impuesto sólo tuvo vigencia en 1994, vale la pena extender algunos comentarios, debido a la posibilidad de que el mismo sea propuesto nuevamente por el poder Ejecutivo. Este impuesto consistió en la aplicación de una tasa del 0,75% sobre todas las transacciones financieras realizadas por las personas naturales y jurídicas sobre sus cuentas mantenidas en el sistema financiero. El problema con este impuesto es, en primer lugar, que su base imponible es perfectamente trasladable, sobretodo en el caso de las empresas, por lo que su incidencia tributaria es poco clara.

En segundo lugar, el impuesto recae con mayor fuerza en las actividades que requieren mayores niveles de intermediación, ya que el mismo recae en cada transacción que implique la cancelación mediante instrumentos financieros y, como lo pagado en cada etapa no es deducible en las siguientes, el impuesto se hace acumulativo y por ende más distorsionante.

El impuesto es fácilmente eludible mediante la extensión de los pagos en efectivo y la creación de mecanismos de compensación interempresariales, particularmente cuando el impuesto se mantiene por períodos relativamente largos, ya que en esos casos el costo de cambiar a patrones de pagos diferentes se hace significativamente menor al pago del impuesto, sobre todo para las empresas que operan con volúmenes de ventas relativamente importantes. Estos mecanismos no se extendieron en Venezuela por la corta vigencia del impuesto que se estableció en la misma ley que lo creó.

La distorsión más importante que crea el impuesto es su sesgo contra la intermediación financiera, ya que el tributo en fin de cuentas es un gravamen a la intermediación financiera y estimula abiertamente el uso del efectivo contra el uso de instrumentos más eficientes y sofisticados. La aplicación de este impuesto en momentos en que el país vivía una pronunciada crisis financiera (primer semestre de 1994) fue a todas luces inapropiado e inconveniente, ya que estimuló la caída de la demanda por depósitos bancarios y el uso del efectivo más allá de las circunstancias que la propia crisis financiera determinó. El anuncio del establecimiento de este impuesto coincidió con la presentación de la reforma de la Ley del ISLR que en su borrador original proponía la eliminación de la exención del impuesto a los intereses devengados por personas naturales provenientes de instrumentos de ahorro en el sistema financiero. Si bien es cierto que desde un punto de vista tributario la eliminación de esa exención es a todas luces apropiada, su presentación simultánea con el proyecto de ley que creaba este impuesto en medio de la crisis financiera, fue una imprudencia que seguramente contribuyó a la caída en la demanda por dinero y a la salida de capitales que se acentuaron en la primera mitad de 1994.

Como fue mencionado anteriormente en forma breve, la mayoría o casi todos los países latinoamericanos que establecieron este impuesto lo han ido eliminando por sus efectos distorsionantes. Particularmente resultó pernicioso que ante la disminución de la recaudación por la facilidad de evadir el impuesto, los gobiernos se vieron tentados a incrementar progresivamente las tasas del mismo, induciendo un sesgo cada vez mayor contra la intermediación financiera formal. Tasas más altas determinaron posteriormente mayores niveles de evasión con caídas adicionales de la recaudación, presionando para que los procesos de informalización de las transacciones financieras y la dolarización se agudizaran más allá de los efectos provocados por altos niveles de inflación. La proposición de reeditar este impuesto en 1995 para cubrir parte de la brecha fiscal no será precisamente un factor de alivio a la crisis financiera por la que todavía atraviesa el país.

## ***VII. Resumen y recomendaciones***

1. Los ingresos fiscales ordinarios, tanto petroleros como no petroleros, han mostrado entre 1980 y 1994 una tendencia declinante en términos reales que ha constituido parte importante de la persistencia de déficit fiscales. La disminución observada se explica fundamentalmente por la caída significativa del aporte fiscal de la industria petrolera, por la declinación de largo plazo del Producto Interno Bruto real y por los cambios ocurridos

en el marco legal de la mayoría de los ingresos tributarios internos. Estos factores igualmente han contribuido a generar una alta inestabilidad en períodos relativamente cortos de tiempo que se ha acentuado por la inestabilidad de la política cambiaria desde 1983.

2. La caída en el aporte fiscal de la industria petrolera se explica, en primer lugar, por la caída en los precios del crudo en los mercados internacionales desde comienzos de la década de los ochenta. La incidencia de este factor se ha acentuado por los cambios en la composición del paquete de exportación de Venezuela en favor de crudos más pesados que se cotizan a niveles inferiores en dichos mercados. En segundo lugar, los aportes fiscales de la industria petrolera han disminuido por el aumento en los costos y deducciones declarados a efectos del ISLR a consecuencia de los programas de inversiones de la industria, los cuales se han financiado fundamentalmente con el flujo de caja regular de la industria, para lo cual se ha abierto espacio mediante la eliminación del valor fiscal de exportación. De hecho, los costos operacionales unitarios han mostrado a lo largo del período analizado en este trabajo una gran estabilidad y los volúmenes de producción y exportación han aumentado sostenidamente a lo largo de los quince años analizados.

3. El sacrificio fiscal que ha determinado el programa de inversiones de la industria petrolera debe ser evaluado en términos intertemporales, ya que el sacrificio de hoy pudiera ser compensado por una mayor participación de la inversión extranjera, lo que implicaría algún grado de sacrificio fiscal mañana. En este caso, el tiempo sólo permitiría abrir espacio para implementar las reformas fiscales necesarias que permitan reducir la presencia de déficit fiscales persistentes y fortalecer la estructura de ingresos del sector público. La demora de estas reformas y el financiamiento del programa de inversiones de PDVSA con base a su flujo de caja regular, ha determinado un debilitamiento significativo de los ingresos públicos que han sido básicamente compensados con devaluación, lo cual a su vez, ha generado presiones inflacionarias y caídas de ingreso real de la población entre otros factores.

4. De los ingresos fiscales no petroleros, el ISLR constituye el rubro que a lo largo de los años analizados ha mostrado la caída más pronunciada, tanto en la contribución de personas jurídicas como de personas naturales. Por el contrario, durante la mayor parte del período estudiado, los impuestos a la nómina y el arancel de aduanas han mostrado una relativa estabilidad en términos reales. La prolongada recesión económica que ha vivido Venezuela desde 1993, con el consecuente deterioro del crecimiento del nivel de empleo en el sector moderno de la economía ha contribuido a mermar el aporte de los impuestos al factor trabajo desde que comenzó el estancamiento económico.

5. De no haber sido por la implementación del IVM y el temporal IDB en 1994, la caída en los ingresos fiscales en ese año hubiese sido significativamente pronunciada, ya que todos los rubros de ingresos fiscales ordinarios mostraron una fuerte contracción, particularmente en el ISLR, el cual cayó en un monto muy cercano al 40%.

6. Varias reformas tributarias han sido implementadas en años recientes y la mayoría de las cuales han avanzado en la dirección correcta, en términos de hacer más eficiente económica y administrativamente al sistema tributario. En tal sentido se destacan las reformas de 1992 y 1994 del Código Orgánico Tributario y la mayoría de los cambios ocurridos en las reformas del ISLR de 1991 y 1994. Sin embargo, esta última reforma del ISLR, que avanzó correctamente en la eliminación de la exención del tributo al sector agrícola y en la reducción de las deducciones de las personas naturales, retrocedió en la extensión y ampliación de las deducciones por inversiones para ciertos tipos de actividades económicas de las personas jurídicas y en la ampliación de las escalas de tasas para las empresas, no obstante que la experiencia con tasas de impuesto múltiples para las empresas ha sido un claro factor de contribución a la elusión fiscal. Estos cambios probablemente hagan del ISLR un tributo claramente inclinado a aumentar la presión tributaria sobre las personas naturales y a continuar mermando la presión sobre las personas jurídicas, a pesar del aumento en la tasa máxima de impuesto a las personas jurídicas, la cual sólo recaerá sobre el muy reducido número de contribuyentes que efectivamente cumplen con este impuesto, al mismo tiempo que reducirá aún más los incentivos para la inversión extranjera en Venezuela dado que dichas tasas se colocan por encima de los niveles máximos en la mayoría de los países de América Latina.

7. Por las deficiencias mencionadas del sistema tributario a lo largo de este estudio, Venezuela presenta uno de los niveles más bajos de tributación del mundo cuando los impuestos provenientes de la actividad petrolera son excluidos. La existencia de un sistema tributario tan débil, en lugar de constituir un motivo de orgullo como paraíso fiscal, genera diversos efectos económicos indeseables. En primer lugar, la caída del ingreso fiscal petrolero no fue compensado por los ingresos internos, no obstante que estos han aumentado su participación en términos relativos, básicamente por el espacio abierto que deja el aporte fiscal de PDVSA, más que por un aumento efectivo de la recaudación de los otros gravámenes, con excepción de la implementación del IVM. Como consecuencia de ello, la inflación y la caída del gasto público en las áreas sociales y de infraestructura pública han sido parte del precio pagado por las debilidades del sistema tributario. Estos efectos perniciosos han contribuido por si solos a generar un patrón profundamente regresivo en la distribución del ingreso, ya que además de llevar la mayor carga de los costos de la inflación, los sectores de bajos ingresos no disponen de los servicios públicos que, con una estructura de ingresos más fuertes, hubiesen podido ser provistos o mejorados, además de reducir las presiones para ajustar el tipo de cambio por razones fiscales.

8. Los efectos regresivos que ha generado la persistencia de déficit fiscales financiados básicamente con ajustes del tipo de cambio y caída del gasto público en las áreas sociales, han sido reforzados por la tributación sobre las personas, tomando en consideración los efectos de los impuestos a la nómina, los cuales son relativamente altos en Venezuela. Sus incidencias económicas probablemente recaen sobre los trabajadores, particularmente de bajos ingresos, los cuales suelen presentar elasticidades de ingreso relativamente altas. Este efecto pernicioso se agrava fundamentalmente por el estable-

cimiento de topes en las tasas nominales de los mismos, lo que produce tasas marginales efectivas decrecientes a medida que aumenta el ingreso de las personas. Las personas naturales que pagan el ISLR pueden descargar la mayor parte de estos gravámenes a la nómina, mientras que los trabajadores de ingresos inferiores al mínimo gravable en el ISLR los soportan completamente.

9. Los topes a la contribución de los impuestos a la nómina deberían ser eliminados para la porción correspondiente a los trabajadores con el fin de mejorar el sentido de equidad vertical de estos tributos. Sin embargo, la porción en la que formalmente contribuyen las empresas o empleadores no debería ser aumentada, dado que estos niveles ya son relativamente altos y su incremento introduciría mayores desestímulos a la generación de empleo en el sector formal de la economía.

10. A pesar de los avances significativos que se han logrado en años recientes, el sistema tributario todavía adolece de diversas fallas en la asignación eficiente de recursos y en sus impactos sobre la equidad tributaria. Adicionalmente, la evasión y elusión fiscal continúan siendo extraordinariamente altas, lo cual reduce drásticamente la capacidad potencial del sistema para recaudar ingresos y erosiona seriamente su legitimidad. La modificación del Código Orgánico Tributario para dirigir recursos a la administración tributaria en función de la recaudación no petrolera constituye un paso fundamental en el proceso de modernización de la administración tributaria que se inició en 1991. De igual manera, la creación del SENIAT como organismo con capacidad administrativa y financiera más autónoma apunta en la misma dirección.

11. La aprobación del IVA en 1993 constituyó un paso clave en el proceso de modernización del sistema impositivo en Venezuela. Su ulterior transformación en 1994 obedeció a factores estrictamente políticos, ya que su eliminación fue tema central de la campaña electoral del candidato que resultó electo presidente en las elecciones de 1993. La ley del IVM que lo sustituye es básicamente una copia textual de la ley del IVA, con excepción de las alícuotas extras a la lista de bienes considerados suntuarios, la ampliación de la lista de bienes y servicios exentos y la prohibición de señalar en la facturación al consumidor final el monto cargado del impuesto. El concepto de impuesto al mayor es un artificio estrictamente político, ya que la definición de mayorista se extiende sólo a quienes vendan a consumidores finales por un monto menor a 1.000 U.T. al mes, lo que aún con el valor actualizado de esta última a Bs. 1.700, es decir Bs. 1.700.000 de ventas mensuales o US\$ 7.083 al mes al tipo de cambio de 230 Bs./\$, está exento de cobrar y pagar el impuesto. Dicho monto es inclusive menor al mínimo imponible que se había establecido en la Ley del IVA por Bs. 3.000.000.. Aún cuando el impuesto es básicamente el mismo IVA, la eliminación de la facturación explícita del impuesto a los consumidores genera dificultades en su administración y facilita la evasión del mismo, además de no contribuir a generar en el público la concientización necesaria sobre la necesidad de establecer impuestos poco distorsionantes para reducir el déficit fiscal y posteriormente mejorar la calidad de los servicios públicos. Más aún, el diseño original del IVA había permitido generar tasas efectivas del impuesto

ligeramente progresivas, lo cual se reforzaba con una contribución efectiva en la recaudación del impuesto que aumentaba sustancialmente con los niveles de ingresos. Estos dos factores contribuyeron a neutralizar el potencial impacto regresivo que pudiera tener por ser un impuesto indirecto al consumo.

12. El Impuesto a los Activos Empresariales es un impuesto sobre la renta presunta que se basa en ingresos normales o promedio. Funciona como un impuesto sobre la renta corporativo mínimo para reducir la evasión del impuesto sobre la renta, dado que el valor mercado de los activos refleja mejor las verdaderas ganancias. Este impuesto tiene también la ventaja de tener una base fija y determinada objetivamente, no erosionable por la inflación. El impuesto podría también mejorar la eficiencia económica desde un punto de vista social, al mismo tiempo que es neutro respecto a la toma de riesgos. De acuerdo a los niveles de rentabilidad del sector privado en Venezuela, este impuesto no debería determinar una carga tributaria por encima del impuesto sobre la renta corporativo, inclusive para aquellas empresas que pagan a la tasa impositiva promedio del 22%.

13. El Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB) es un tributo altamente distorsionante por el sesgo que introduce en detrimento de la intermediación financiera y porque la base imponible es fácilmente trasladable. Ello hace difícil determinar sobre quienes recae efectivamente el impuesto y por ende conocer sus posibles impactos económicos. Adicionalmente, el impuesto puede introducir un sesgo desfavorable sobre aquellas actividades económicas que requieran mayores volúmenes de transacciones intermedias, generando aún más distorsiones económicas. Por último, es un impuesto fácilmente evadible y por lo cual se generan actitudes poco eficientes económicamente, que inducen a reducir la intermediación financiera formal y a erosionar su base imponible rápidamente. Ante ello, la tentación es a aumentar su tasa, por lo cual a su vez acentúa el estímulo a su evasión, convirtiéndose en un círculo vicioso. Por estas razones, la casi totalidad de los países que establecieron este impuesto en el pasado lo han ido eliminando progresivamente. Muchos de estos mecanismos no se produjeron en Venezuela porque el impuesto se estableció con carácter temporal. El intento de establecerlo nuevamente en forma permanente constituiría un retroceso en el proceso de modernización del sistema tributario.

14. El sistema tributario en Venezuela debería moverse hacia una concentración en la extensión del IVM a nivel completo de la cadena (tipo IVA), a la simplificación del ISLR mediante la unificación de la tasa a las empresas a un nivel del 30% y con la eliminación de todos los incentivos y exenciones sobre cualquier tipo de actividad económica de carácter mercantil, a la eliminación de los topes a las contribuciones de los trabajadores y empleados en los impuestos a la nómina. Asimismo, la simplificación del arancel que se logró con la reforma de la política comercial de 1990 y el Impuesto a los Activos Empresariales deberían mantenerse como fueron diseñados. Estas orientaciones de los cambios impositivos, conjuntamente con los cambios que se han venido introduciendo en el Código Orgánico Tributario y la administración tributaria para fortalecer la capacidad de recaudación de ingresos ordinarios constituyen parte esencial de cualquier

plan económico destinado a corregir los desequilibrios fiscales y reducir la inflación. A su vez, la recuperación y estabilización del crecimiento económico constituye un factor clave para lograr una estructura de ingresos fiscales estables y robustos. Por el contrario, una política fiscal que pretenda incrementar sustancialmente la tasa de tributación efectiva en un ambiente contractivo solo contribuye a diluir su propia base de sustento.

### VIII. Bibliografía

- ATKINSON, Anthony and Stiglitz Joseph (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw Hill.
- BANCO MUNDIAL (1988), Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- BIRD, Richard and OLDMAN Oliver (1990), *Taxation in Developing Countries*, Fourth Edition, The Johns Hopkins University Press.
- : (1991), “Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience”, chap. 3 en *Tax Policy in Developing Countries*, edited by Javad Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah, The World Bank, 1991.
- CERF, *Comisión de Estudio y Reforma del Sistema Fiscal Venezolano* (1986), Informe Final, Congreso Nacional, 1983.
- : (1986), “El Sistema Tributario en Venezuela”, Congreso Nacional, 1986, Caracas.
- CNOSSEN, Sijbren (1990), “Design of the Value Added Tax: Lesson from Experience”, chap. 5 en *Tax Policy in Developing Countries*, edited by Javad Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah, The World Bank, 1991.
- DASGUPTA, Partha and HEAL Geoffrey (1979), *Economic Theory and Exhaustible Resources*, Cambridge University Press.
- DE LA CRUZ, Rafael (1994), “Finanzas Públicas y Descentralización: “La Teoría Inacabada del Federalismo Fiscal” en *Federalismo Fiscal: el Costo de la Descentralización en Venezuela*, editado por Rafael de la Cruz y Armando Barrios, COPRE-PNUD, Caracas, Venezuela.
- EASTERLY, William and Schmidt-Hebel, Klaus (1991), “The Macroeconomics of Public Sector Deficits: A Synthesis” en *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, edited by William Easterly, Carlos Alfredo Rodríguez and Schmidt-Hebel, Klaus. World Bank, 1994
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1989), “Venezuela: Lineamientos para una Reforma Tributaria”. Departamento de Asuntos Fiscales.
- GARCÍA, Gustavo (1993), “Fiscal Issues and Non-oil Taxation in Venezuela”, mimeo, The World Bank, November 1993.

- GOODE, Richard (1984), *Government Finance in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- HEAPS, Terry and Helliwell, John (1987), "The Taxation of Natural Resources", chapter 8 en *Handbook of Public Economics*, edited by Alan Auerbach and Martin Feldstein, North Holland.
- MÁRQUEZ, Gustavo (1993), "Distribución del Ingreso y Pobreza en Venezuela" y "El Sistema de Seguros Sociales en Venezuela", en Gustavo Márquez, *Gasto Público Y Distribución del Ingreso en Venezuela*, caps. 1 y 2, IESA, 1993, Caracas.
- MCLURE, Charles (1990), "Income Distribution and Tax Incidence Under the VAT", chap 3 en *Value Added Taxation in Developing Countries*. edited by Malcom Gillis, Carl Shoup and Gerardo Sicat, The World Bank, 1990, Washington D.C.
- MEDINA, Luis (1990), "Estudio de la Evasión en el Impuesto sobre la Renta". Proyecto de Reforma Tributaria y su Implantación. Ministerio de Hacienda de Venezuela, Caracas, (borrador)
- MUSGRAVE Richard and Peggy (1992), *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw Hill, 5th. Edition.
- NELLOR, David (1990), "Sovereignty and Natural Resource Taxation in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*.
- OCEPRE (1988), *Cuarenta Años de Presupuesto Fiscal: 1948-1988*, Caracas, Venezuela.
- PECHMAN, Joseph (1987), *Federal Tax Policy*, Fifth Edition, The Brookings Institution, Washington D.C.
- SANDMO, Agnar (1987), "The Effects of Taxation on Savings and Risk Taking", chap. 5, *Handbook of Public Economics*, edited by Alan Auerbach and Martin Feldstein, North-Holland, 1987.
- SHAH, Anwar and Whalley, John (1991), "The Redistributive Impact of Taxation in Developing Countries", chap. 11, en *Tax Policy in Developing Countries*, edited by Javad Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah, The World Bank, 1991.
- SHOME, Partha (1992), "Tendencias Futuras de la Política y Legislación Tributaria", mimeo CIAT, 1992.
- SHOME, Partha and Tanzi, Vito (1993), *A Primer on Tax Evasion*, IMF Working Papers 93/12, March 1993.
- SHOUP, Carl (1990), *Choosing Among Types of VATs*, chap. 1 en *Value Added Taxation in Developing Countries*. edited by Malcom Gillis, Carl Shoup and Gerardo Sicat, The World Bank, 1990, Washington D.C.

- STERN, Nicholas (1987), "The Theory of Optimal Commodity and Income Taxation: An Introduction", chap. 2 en *The Theory of Taxation for Developing Countries*, edited by David Newbery and Nicholas Stern, The World Bank and Oxford University Press, 1987.
- STIGLITZ, Joseph (1969), "The effects of income, wealth and capital gain taxation on risk taking", *Quarterly Journal of Economics*, 83.
- \_\_\_\_\_: (1988), *Economics of The Public Sector*, Second Edition, Norton and Company.
- TAIT, Alan (1988), *Value Added Tax: International Practice and Problems*, IMF, 1988, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_: (1990), "VAT Revenue, Inflation, and the Foreign Trade Balance", chap. 2 en *Value Added Taxation in Developing Countries*, edited by Malcom Gillis, Carl Shoup and Gerardo Sicat, The World Bank, 1990, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_: (1991), "VAT Policy Issues: Structure, Regressivity, Inflation, and Exports", chap. 1 en *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, edited by Alan Tait, IMF, 1991, Washington D.C.
- TANZI, Vito (1977), *Inflation, Lags in Collecting, and the Real Value of Tax Revenue*, IMF Staff Papers, Vol. XXIV, No. 1, March 1977.
- \_\_\_\_\_: (1987), "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries", chap. 8, en *The Theory of Taxation for Developing Countries*, edited by David Newbery and Nicholas Stern, The World Bank and Oxford University Press, 1987.
- \_\_\_\_\_: (1989), "Fiscal Policy and Economic Reconstruction in Latin America", *IMF Working Paper /89/90*, November 1989.
- \_\_\_\_\_: (1992), "A Tax on Gross Assets of Enterprises as a Form of Presumptive Taxation", *IMF Working Paper 92/16*, February 1992.
- THIRSK, Wayne (1991), "Lessons from Tax Reform: An Overview", chap. 4 en *Tax Policy in Developing Countries*, edited by Javad Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah, The World Bank, 1991.
- VELÁZQUEZ, Efraín (1991), *El Déficit Público y la Política Fiscal en Venezuela*, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos, No. 14, Caracas.
- WORLD BANK (1991), *Lessons of Tax Reform*, The World Bank, Washington D.C.