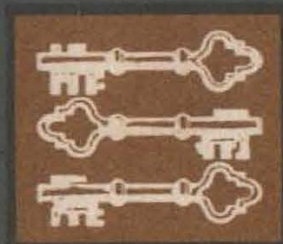


Revista de  
**CONTROL  
FISCAL**



**85**

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
CARACAS-VENEZUELA

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DIRECTORIO

Contralor General de la República

DR. JOSE ANDRES OCTAVIO

- DR. HECTOR GRISANTI LUCIANI  
Director General
- DR. LUIS R. CASADO HIDALGO  
Consultor Jurídico
- ECON. JESUS DAVID GARMENDIA  
Director Técnico
- DR. PASTOR DELGADO HERNANDEZ  
Director de Control de la Administración Central
- ECON. MIGUEL F. BRICEÑO DUNN  
Director de Inspección y Fiscalización  
(Encargado)
- ECON. ALI GONZALO LEAL  
Contralor Delegado Director de la  
Oficina de Control Externo  
en Petróleos de Venezuela
- DR. TOMAS AGUILAR MAWDSLEY  
Secretario del Contralor
- DR. ALFREDO FERNANDEZ SANTANA  
Jefe de Personal
- LIC. GISELA HADDAD DE HENRIQUEZ  
Jefe de la Oficina de Administración
- ECON. ALI GONZALO LEAL  
Contralor Delegado para el Control  
Externo del Fondo de Inversiones  
(Encargado)
- ECON. FRANCISCO QJEDA  
Asesor Jefe de la Unidad de Estudios  
Especiales
- LIC. CARMEN OTAIZA V.  
Contralor Delegado en la Unidad de  
Sistemas Contables
- LIC. BEATRIZ A. CUEVAS  
Contralor Delegado en la Unidad de  
Planificación Administrativa
- ECON. ROBERTO FERNANDEZ YORIS  
Contralor Delegado para el  
Control de Gastos
- LIC. JOSE B. SUAREZ GRILLO  
Contralor Delegado para el Control  
de Pagos
- DRA. CELIA POLEO DE ORTEGA  
Contralor Delegado para el Examen de  
Cuentas
- ECON. LUISA ELENA RIMER  
Contralor Delegado del Sector Industrial
- LIC. GEORGINA MELENDEZ URETH  
Contralor Delegado Sector Financiero
- LIC. IVAN ROJAS CORDOVA  
Contralor Delegado Sector Servicios
- LIC. GUSTAVO CARVALLO  
Contralor Delegado para el Sector  
Social
- LIC. JOSE MANUEL ALVAREZ  
Contralor Delegado para el Sector  
Agropecuario
- SR. JOSE VICENTE PORTO ESPINOZA  
Inspector General de Fondos y Bienes
- DR. CESAR J. NAVARRETE  
Contralor Delegado en la Oficina Nacional  
de Averiguaciones Administrativas
- LIC. PEDRO MANUEL PARES  
Contralor Delegado para el Sector  
Educación, Ciencias y Cultura
- ING. EFRAIN GUZMAN MONAGAS  
Inspector General de Obras Públicas
- PROF. JAIME FERRO FARIAS  
Inspector General de Estados y Municipios
- ECON. EDUARDO PEÑALOZA V.  
Delegado Especial de la Oficina  
de Cotizaciones con sede en Nueva York
- LIC. HERIBERTO AGUILLON S.  
Jefe de Prensa

## BOLIVAR Y LA LIBERTAD

Todos los pueblos del mundo han pretendido la libertad; los unos por las armas, los otros por las leyes, pasando alternativamente de la anarquía al despotismo o del despotismo a la anarquía: muy pocos son los que se han contentado con pretensiones moderadas, constituyéndose de un modo conforme a sus medios, a su espíritu, y a sus circunstancias.

*SIMON BOLIVAR*

Discurso ante el Congreso de Angostura. 15 de Febrero de 1819.— Tomado de "Proclamas y Discursos del Libertador", obra de Vicente Lecuna.

# índice

**CONTROL  
FISCAL**

<b>EDITORIAL.</b> La Función Informativa de la Contraloría General de la República.	<b>1</b>
Aprobó la Cámara de Diputados el Informe de la Comisión de Contraloría del Congreso sobre la Actuación del Organismo Contralor en 1976.	<b>7</b>
La Gestión de la Contraloría en 1976 le Economizó al Fisco Nacional la Suma de Bs. 73.883.997,35.	<b>10</b>
<b>Héctor B. Villegas.</b> La Eficacia Recaudatoria y los Derechos Individuales Frente a la Determinación Tributaria.	<b>31</b>
<b>José Andrés Octavio.</b> Principios y Modalidades del Control en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Venezuela.	<b>59</b>
<b>D. F. Maza Zavala.</b> El Tercer Mundo y el Nuevo Orden Económico.	<b>71</b>
<b>Luis R. Casado Hidalgo.</b> Teoría General de los Recursos Públicos.	<b>83</b>
<b>Rafael Martínez Mendoza.</b> Breves Consideraciones Sobre el Sistema Tributario de Venezuela.	<b>143</b>
<b>NOTAS DEL TRIMESTRE.</b>	<b>207</b>

# Revista de **CONTROL FISCAL**

Organo de la Contraloría  
General de la República

Director: Dr. JOSE ANDRES OCTAVIO

abril-mayo-junio. 1977

La Contraloría General de la República no se hace solidaria con los conceptos emitidos en los artículos de opinión que se insertan en la presente edición.

**AÑO XVIII**  
**No. 85**  
**CARACAS**  
**VENEZUELA**

# en esta edición

● El Contralor General de la República, doctor José Andrés Octavio, en conferencia dictada en San Pablo-Brasil, intitulada: "Principios y Modalidades del Control en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Venezuela", se refirió, especialmente, a los acuerdos y recomendaciones de los Congresos Internacionales de las Instituciones Fiscalizadoras, principalmente al tercero celebrado en la República del Brasil, donde se trataron principios básicos, hoy en día indiscutibles, del control público externo y señaló que no obstante ser principios consagrados en la doctrina del control, es siempre necesario destacarlos, porque no todos han alcanzado establecimiento positivo y real en la legislación universal. (Ver pág. 59)

● El doctor Héctor B. Villegas, destacado catedrático argentino, en su interesante trabajo: "La Eficacia Recaudatoria y los Derechos Individuales frente a la Determinación Tributaria", comenta la finalidad tributaria como uno de los temas mas debatidos dentro de esta especialidad legal; considerando igualmente que los resultados obtenidos hasta ahora son plenamente satisfactorios en muchos aspectos. (Ver pág. 31)

● LUIS R. CASADO HIDALCO, Consultor Jurídico de la Contraloría General de la República y profesor de "Finanzas" en la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, concluye en este número la colaboración que bajo el título "Teoría General de los Recursos Públicos", apareció en sus dos primeras entregas en los números 82 y 83 de esta Revista. (Ver pág. 83)

● El trabajo del conocido profesor y ex-decano de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela, doctor D.F. Maza Zavala, sobre: "El Tercer Mundo y el Nuevo Orden Económico", apunta que el decenio de los 70, en curso, ha sido pródigo en acontecimientos de excepcional importancia para la economía y la política mundial; considerando el fenómeno de mayor significación en estos años la toma de conciencia de los países del llamado Tercer Mundo, no sólo sobre su necesidad sino también su posibilidad concreta de lograr una distribución menos injusta, del ingreso generado por el trabajo de los pueblos. (Ver pág. 71)

● En la sección Doctrina Hacendística Venezolana insertamos el trabajo "Breves Consideraciones sobre el Sistema Tributario Venezolano, de Rafael Martínez Mendoza. Este documento, premiado en 1918 por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, contiene útil e interesante material para el conocimiento de la historia de la Hacienda Pública Venezolana. (Ver pág. 143)

## La Función Informativa de la Contraloría General de la República

*El artículo 239 de la Constitución de la República establece que el Contralor General de la República presentará anualmente al Congreso un informe sobre las actuaciones de la Contraloría o sobre la Cuenta o Cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Igualmente presentará los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.*

*La función informativa de la Contraloría, inherente a su naturaleza, aparece así consagrada como un deber de rango constitucional, lo cual se explica por la autonomía funcional que la misma Constitución atribuye al Organismo Contralor.*

# editorial

*En cumplimiento de tal imperativo, y como ha venido haciéndolo cada año, la Contraloría General de la República informó recientemente al Soberano Congreso sobre el resultado de las actividades realizadas por el máximo Organismo de Control Externo durante el pasado año 1976. Tanto el preámbulo de dicho informe, como múltiples aspectos de su contenido, han sido ampliamente comentados en los diversos círculos políticos, y difundidos por los diferentes vehículos de información de la opinión pública.*

*A CONTROL FISCAL ha parecido útil formular con este motivo algunas reflexiones sobre la filosofía y auténticos alcances que deben asignarse a las funciones informativas de la Contraloría, como también a la publicidad y difusión de sus informes.*

*Esta materia ha venido constituyendo preocupación permanente de los Congresos que las Entidades Fiscalizadoras de Control celebran periódicamente. En efecto, ya en el VI Congreso Internacional de Tokio, realizado en 1968, uno de los temas sometidos a la deliberación de los participantes fue el de los "métodos de información usados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores". En aquella oportunidad—como lo ha hecho invariablemente— la Contraloría General de Venezuela entregó su aporte al temario sosteniendo que "la administración gubernamental, en su aspecto dinámico, requiere un flujo de comunicaciones que resultan indispensables para el buen funcionamiento de los servicios públicos. La carencia de un sistema adecuado de informes determinaría la ignorancia de los hechos, el avance a tientas y el desorden".*

*Más adelante agregó: "imparcialidad y oportunidad son elementos tan imprescindibles en los informes oficiales como la*

*clara redacción, estén o no destinados a la publicidad. En ellos debe mantenerse la altura y seriedad necesarias dentro de la mayor discreción y cortesía. Esto no significa que dejen de expresarse con firmeza los conceptos y decisiones que sean pertinentes”.*

*Por su parte, en el II Congreso Latinoamericano realizado en Santiago de Chile en 1965, a iniciativa de la Contraloría de aquel país se había adoptado una recomendación sobre la publicidad de los actos de control, la cual fue apoyada con entusiasmo y firmeza por el Presidente de la Delegación de nuestro país, el entonces distinguido Contralor General de la República Dr. Luis A. Pietri. Dicha recomendación dice textualmente: “Las Entidades Fiscalizadoras deben estar facultadas para dar a la publicidad en los casos, condiciones y de la manera que lo estimen conveniente, informaciones sobre el resultado de cualquier gestión de control que ellos realizan, salvo que esa publicación vaya en desmedro de los intereses superiores del Estado o vulnere alguna disposición constitucional o legal expresa”.*

*En esta recomendación está condensada, diáfana, la filosofía y el alcance que la Contraloría General de Venezuela asigna a la necesidad de que sus actuaciones sean conocidas, no sólo por los órganos más altos de la estructura institucional del Estado, sino también por la opinión pública, cuando la importancia de esas actuaciones así lo amerite. En efecto, a esa opinión pública interesa saber los resultados del control, tanto por que de esta manera se impone sobre la marcha de la administración fiscalizada, como porque estará así en condiciones de constatar si el control está cumpliendo la alta misión constitucional que le ha sido confiada. Es con estos fundamentos que en el exordio*

# editorial

*del aludido informe de 1976 recientemente presentado al Congreso de la República, el Contralor General ha sostenido textualmente que “la independencia y objetividad del Organó Contralor, no significan la existencia de una entidad cuya actividad se mantenga al margen de cualquier juicio o valoración. Al contrario, la esencia democrática de la fiscalización, y su propia efectividad, reclaman que tanto sus actuaciones como sus resultados sean analizados y discutidos por quienes tengan interés en tales asuntos, principalmente por el Poder Ejecutivo, cuya gestión fiscaliza, y por el Soberano Congreso, a quien corresponde el control político sobre la Administración Pública”.*

*Agrega dicho informe que “siendo el control un elemento fundamental en la estructura de un moderno Estado de Derecho, surge la conveniencia de la publicidad de sus actuaciones”. Pero es evidente que esta publicidad debe ser entendida acorde con el recto sentido de la recomendación internacional recién transcrita, es decir, no puede ni debe ir en desmedro de los intereses superiores del Estado. De allí es que la Contraloría General de Venezuela entiende esta misión como la materialización de un deber de informar sin sensacionalismo, como la concreción de una actividad normal y habitual, y sin que se pretenda por esa vía la formulación de cargos que impliquen un motivo anticipado de desprestigio tanto para la Administración como para los funcionarios en que tal publicidad se personaliza. De no ser así se perdería el elemento de objetiva justicia que debe imperar en las actuaciones del órgano fiscalizador, y que lo lleva sólo a dar a la publicidad cuestiones ya decididas.*

*La Contraloría Venezolana cree ajustarse de esta manera al adecuado sentido del considerando segundo de la mencionada declaración del Congreso Latinoamericano celebrado en Chile,*

*cuando establece que “la publicidad de los actos de los poderes del Estado y de la Administración Pública constituye una de las garantías más eficaces para la protección jurídica de los administrados, dentro de un régimen en el cual los actos de la autoridad se encuentran por entero sometidos a las reglas que consagra el ordenamiento jurídico de cada país”.*

*Así concebida la misión constitucional de informar, y la publicidad veraz y ojetiva de esas informaciones, está llamada indudablemente a jugar un importante papel ejemplarizador. Naturalmente que la Contraloría entiende que ha de ser un imperativo de conciencia de cada órgano o vehículo informativo, en la medida en que comprende la alta misión de informante de la opinión pública, el ajustarse en todo y por todo a deberes éticos de información objetiva, sin desvirtuar ni distorsionar el recto alcance de los antecedentes y documentos que divulga.*

*Estas reflexiones y alcances obedecen a una concepción arraigada en la Contraloría General de la República de Venezuela. De allí las palabras con que culmina la parte pertinente del ya referido informe de 1976: “Los anteriores planteamientos explican por qué no hemos podido satisfacer a quienes, de buena fé, aspiran a una mayor publicidad de los actos de control, y también por qué no hemos cedido ante las presiones que han pretendido apartar al Organismo de sus principios básicos, y a través de la cuales se ha llegado, a veces, hasta la maliciosa confusión entre una alegada insuficiencia de información y una supuesta actitud complaciente y sumisa de la Contraloría”.*

*Surge así, como conclusión insoslayable, la necesidad de comprensión por parte de los diversos medios de información de la opinión pública, de la filosofía de la función de informar*

# editorial

*y del único fin que ha de perseguir la publicidad que se dé a esos informes: el perfeccionamiento gradual y creciente de la administración pública, y en definitiva, de nuestro sistema democrático.*

*El interés despertado en el país por el varias veces aludido informe de 1976 presentado al Congreso por la Contraloría, no puede dejar de ser considerado como un hecho positivo, consustancial al libre juego de opiniones que aquel sistema consagra. Por otra parte, es de relevante importancia la actitud del Congreso de la República ante el mencionado informe, al abocarse con diligencia y empeño a su análisis, en ejercicio de sus funciones específicas de control de la Administración Pública, con el fin de utilizar el material contenido en aquel documento como base para recomendar la adopción de medidas tendientes al mejoramiento de esa administración. La votación unánime de tales recomendaciones, tanto en la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados como por la Cámara misma, abona con creces estas consideraciones.*

*Podemos concluir entonces, que la función informativa de la Contraloría es, por sí misma, esencial y trascendente, tanto como las otras funciones que la Constitución y la Ley encomiendan al Organismo Superior de Control Externo de la República.*

Nota:

Ya para cerrar esta edición hemos recibido copia de las proposiciones aprobadas por la Cámara de Diputados después del debate sobre el Informe de la Comisión de Contraloría de dicha Cámara, referente a la gestión de la Contraloría General de la República en el año 1976, contenida en el Informe de dicho Organismo al cual hemos hecho referencia. En página aparte reproducimos las citadas proposiciones.

# Aprobó la Cámara de Diputados el Informe de la Comisión de Contraloría del Congreso sobre la Actuación del Organismo Contralor en 1976.

## A

- En fecha reciente la Cámara de Diputados al estudiar y discutir el Informe de la Comisión de Contraloría del citado Cuerpo Legislativo, aprobó las siguientes proposiciones relativas al documento que sobre la gestión de 1976 presentó el ciudadano Contralor General de la República, y que por su interés para nuestros lectores, publicamos a continuación:

Que la Cámara de Diputados solicite de su Comisión Permanente de Política Interior, acelerar la presentación de los Informes sobre los siguientes Proyectos de Leyes:

1.— Proyecto de Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

2. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

## B

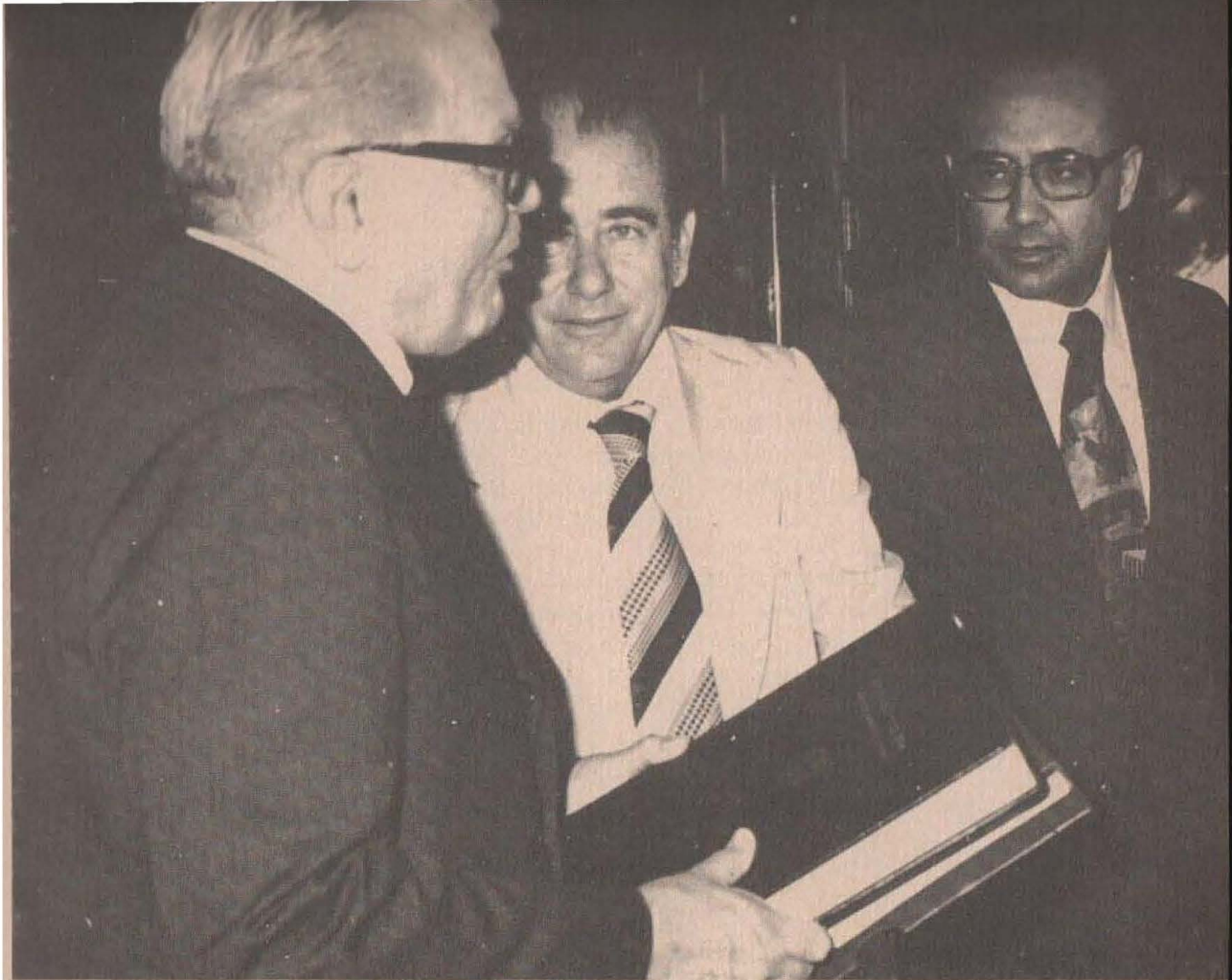
- Que la Cámara de Diputados exhorte al señor Presidente de la República para que, en base a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ordene, de acuerdo con el Contralor General, el establecimiento de modalidades de control preventivo en aquellos entes de la Administración Descentralizada, cuya situación así lo amerite, en resguardo del interés público.

**C** • Que la Cámara de Diputados exhorte al Ejecutivo Nacional a ejercer, a través de los Ministros, mayor control y vigilancia sobre los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que le están adscritos.

**D** • Que la Cámara exprese su respaldo al Contralor General de la República, por el celo demostrado en el cumplimiento de las funciones y lo exhorte a presentar, ante la Fiscalía General de la República, los casos concretos de corrupción administrativa que deban tramitarse por ante los Tribunales de la República.

**E** • Que la Cámara de Diputados exhorte al Ejecutivo Nacional y a otras Instituciones del Estado, a realizar una campaña de dignificación de la función y del funcionario público, como parte de la lucha preventiva contra la corrupción.

**F** • Que la Cámara ordene a las Comisiones Permanentes, el análisis de las Memorias y Cuentas de cada Ministerio, confrontándolas con el Informe Anual de la Contraloría General de la República. En el caso de que en el próximo Informe del Contralor General de la República aparezcan organismos reincidentes, en cuanto a los hechos señalados en el Informe de la Contraloría General de la República correspondiente al año de 1976, se proceda inmediatamente a sancionar los responsables, de acuerdo con la Ley.



El Dr. José Andrés Octavio entrega al Dr. Gonzalo Barrios, Presidente del Congreso Nacional, el Informe del Organismo Contralor correspondiente al año 1976.



El Dr. Carlos Canache Mata, vicepresidente de la Cámara de Diputados, recibe de manos del Contralor General de la República un ejemplar del Informe presentado al Congreso de la República.

PRESENTACION  
DEL INFORME  
DEL CONTRALOR  
AL CONGRESO  
DE LA REPUBLICA

La Gestión de la Contraloría en 1976  
le Economizó al Fisco Nacional  
la Suma de Bs. 73.883.997,35

*El pasado 9 de mayo del presente año, el Contralor General de la República, doctor José Andrés Octavio, presentó su Informe al Congreso de la República, correspondiente al año 1976. El mismo fue recibido por el doctor Gonzalo Barrios, Presidente del Congreso, quien destacó la importancia del acto y la trascendencia del documento que se le entregaba. En líneas generales, el doctor José Andrés Octavio explicó que él había tratado de ser lo más minucioso posible en la presentación del mencionado documento. De seguidas publicamos la Presentación del importante documento.*

Ciudadanos Senadores  
Ciudadanos Diputados

*Cumplo el honroso deber de dirigirme a ustedes en acatamiento del precepto consagrado en el Artículo 239 de la Constitución, con el objeto de presentar a ese Soberano Congreso el informe de las actividades realizadas por la Contraloría General de la República durante el pasado año 1976.*

*Elegido Contralor General de la República en la sesión conjunta de las Cámaras celebrada el día 6 de julio de ese mismo año para el resto del período constitucional en curso, tomé posesión del cargo el día 22, luego de haber prestado el juramento de ley ante el Presidente Encargado del Congreso, en la sesión conjunta del día 12 del citado mes. Mi actuación comenzó, pues, ya iniciado el segundo semestre de 1976; no obstante, como corresponde a la unidad institucional del Organismo, el informe comprende todo el año, sin solución de continuidad entre el lapso iniciado en la mencionada fecha de toma de posesión y el anterior, durante el cual fue Titular el distinguido ciudadano Dr. José Muci-Abraham, quien renunció al cargo.*

*Acepté la designación de Contralor General de la República, con la cual el Congreso me honró y otorgó su confianza, porque tengo profunda fe en la máxima Institución Fiscalizadora del país y porque considero, dicho sin jactancia ajena a mi manera de ser, que estoy en capacidad de servir digna y eficientemente a mi país desde esa posición, tan estrechamente vinculada con las disciplinas jurídicas a las cuales he dedicado mi ya larga trayectoria profesional y docente. Por tales razones, y por las circunstancias en que se me solicitó asumir tan alta responsabilidad ciudadana, no respondí con una negativa, la cual en cambio sí consideré procedente al inicio del período constitucional, cuando importantes sectores propusieron postularme, con el respaldo de muy amplio consenso, para ocupar tan elevado cargo.*

*Durante el corto tiempo de mi actuación como Contralor General de la República, creo haber correspondido al honor y a la confianza que ese Soberano Cuerpo me dispensó, pues independientemente de la exclusiva y fervorosa dedicación al desempeño del cargo, he ceñido mi conducta a los principios legales, doctrinarios y morales por los cuales se rige y orienta el Organismo Superior de Control Externo de la Nación. Tal conducta, reflejada en este Informe, está sometida, desde luego, al juicio de ese Soberano Congreso y en definitiva a la opinión del pueblo venezolano.*

## I

### PRINCIPIOS DEL CONTROL

*Desde que asumí el cargo de Contralor General de la República me propuse, como uno de los objetivos fundamentales de mi desempeño, la consolidación del carácter de órgano independiente, apolítico e imparcial que corresponde a la*

*Institución de acuerdo con el espíritu del Constituyente, el mandato del Legislador y los principios consagrados por la doctrina. Tal propósito coincide, por lo demás, con las mejores tradiciones del Organismo, pues fue sobre esas bases que a partir de 1958 se desarrolló con vigor la actividad fiscalizadora, como expresión característica del sistema democrático. El apego a esos postulados de independencia, apoliticismo y objetividad llevaron a la Contraloría a la posición de respeto y consideración de que ha gozado desde entonces.*

*Consecuente con tales principios, y consciente de mis responsabilidades, he mantenido la Institución al margen de toda polémica, aún ante la presencia de injustas inectivas, pues la independencia de la Contraloría se requiere no sólo respecto de la administración controlada, lo que obviamente es primordial, sino también de toda influencia ajena a sus propios fines, bien provenga de intereses económicos, políticos o de cualquier otra naturaleza.*

*La independencia y objetividad del Organismo Contralor, así entendidas, no significan la existencia de una entidad cuya actividad se mantenga al margen de cualquier juicio o valoración. Al contrario, la esencia democrática de la fiscalización, y su propia efectividad, reclaman que tanto sus actuaciones como sus resultados sean analizados y discutidos por quienes tengan interés en tales asuntos, principalmente por el Poder Ejecutivo, cuya gestión fiscaliza, y por el Soberano Congreso, a quien corresponde el control político sobre la Administración Pública. Así, la fiscalización no sólo no excluye sino que requiere debates del más alto nivel, como también la adopción de medidas que permitan solucionar las fallas que determine el Organismo Contralor, y la sanción de las conductas ilegales que constate, por los órganos a los cuales corresponda y previo el cumplimiento de los procedimientos legales instaurados en busca de la verdad y de la seguridad jurídica.*

*La publicidad de los resultados del control es principio doctrinariamente reconocido y constituye materia de singular importancia, a la cual es muy sensible la opinión pública. Siendo el control un elemento fundamental en la estructura de un moderno Estado de Derecho, surge la conveniencia de la publicidad de sus actuaciones. A la opinión pública le interesa saber los resultados del control, tanto porque de esta manera se informa sobre la marcha de la Administración Fiscalizada, cuanto porque así constata si el organismo de control está cumpliendo la alta misión constitucional que le ha sido confiada.*

*En primer término, y como realización del principio de publicidad, están los informes de obligatoria presentación al Congreso Nacional, a sus Comisiones y a los Senadores y Diputados, así como aquellos que espontáneamente presente el Organismo Contralor; los dirigidos al Poder Ejecutivo bien a requerimiento de éste o por iniciativa de la Contraloría; y los demás que ella envíe con motivo de su variada actuación.*

*Sin perjuicio de esos informes, la opinión pública debe ser enterada por la vía de los correspondientes medios de información, de los actos más relevantes que resultan del ejercicio de la función fiscalizadora. Pero este deber de informar lo concebimos como la materialización de una actividad normal, ejercida de manera objetiva, sin sensacionalismos, y sin que se busque por esa vía la formulación de cargos o la imputación de conductas, en forma prematura y sin la debida fundamentación.*

*Para estos efectos, la información habrá de canalizarse oficialmente y al más alto nivel de los cuerpos directivos encargados del control. Ello exige,*

por una parte, que se produzca sólo en relación con actuaciones ya finalizadas, y por la otra, que se forme conciencia en todos los funcionarios en quienes se materializa la alta misión de controlar, de guardar la más absoluta reserva sobre la marcha de los asuntos que legalmente se encuentran sometidos a su conocimiento.

El deber de informar y el recto sentido con que ha de entenderse la publicidad de los actos de control, está así hermanado con la necesidad de evitar toda filtración de noticias que pueden producir un efecto no sólo nocivo al interés de la Administración, sino en motivo anticipado de desprestigio, tanto para esa Administración como para los funcionarios en que tal publicidad se materializa, con lo cual se perdería el elemento de objetiva justicia que debe imperar en las actuaciones del órgano fiscalizador.

Durante el corto tiempo de mi desempeño se han divulgado datos específicos o generales sobre algunas importantes decisiones y trabajos concluidos por la Contraloría. Si no se han divulgado más hechos de interés público, ello se debe, a que se trata de informaciones que se dan a conocer más apropiadamente por medio de este Informe, o a que muchos asuntos no estaban debidamente concluidos.

Los anteriores planteamientos explican por qué no hemos podido satisfacer a quienes, de buena fé, aspiran a una mayor publicidad de los actos de control, y también por qué no hemos cedido ante las presiones que han pretendido apartar al Organismo de sus principios básicos, y a través de las cuales se ha llegado, a veces, hasta la maliciosa confusión entre una alegada insuficiencia de información y una supuesta actitud complaciente y sumisa de la Contraloría.

El resultado de la gestión cumplida por el Organismo durante el pasado año se consigna en este informe para su juzgamiento. Confío en que su lectura permitirá apreciar que, así como no se ocultan ni atenúan las deficiencias determinadas en los sectores administrativos sometidos a vigilancia fiscal, tampoco se las exagera o distorsiona con ánimo subjetivo o preconcebido, pues tan dañino para el país resultaría lo uno como lo otro.

Tengo la firme convicción de que la Contraloría puede dar un mayor aporte al buen orden fiscal y a una correcta y eficaz administración. A tal efecto debe fortalecer su autonomía funcional; orientar con criterio apolítico e imparcial sus actuaciones; elevar el nivel técnico de sus intervenciones, y combinar la actitud ágil que un dinámico proceso administrativo requiere, con la energía necesaria para impedir o sancionar, según proceda, las fallas en que incurran los administradores. Ninguna clase de presiones me apartará de los principios rectores de la gestión contralora. Al acatamiento de tales propósitos comprometo mi actuación al frente de la Contraloría General de la República.

## II

### CORRUPCION ADMINISTRATIVA

En los medios de comunicación social, así como también en las más altas tribunas del país, se plantea con frecuencia el tema de la corrupción administrativa. Ello refleja dos cosas importantes: por una parte, que hay la corrupción, y por la otra, que al amparo de nuestro amplio régimen de libertades públicas

*que permiten su denuncia, la colectividad la repudia. En los gobiernos dictatoriales que ha padecido el país no ha habido denuncias públicas de corrupción, no obstante que ella existió en proporciones alarmantes y comprobadas, respaldada con el cínico descaro de muchos de sus más destacados personeros. Luego, la mayor o menor ocurrencia de denuncias no es en realidad una medida de la corrupción, sino más bien de la actitud vigilante de los hombres públicos, de los medios de comunicación y del saludable control del ciudadano que permite y propicia el sistema democrático, aunque en algunos casos la denuncia esté inspirada por innobles o mezquinos propósitos. En tal virtud, lo que se plantea no es cuantificar el fenómeno en un periodo o régimen político determinado, ni compararlo con otro, medición ociosa e impracticable, sino constatar la existencia de la corrupción, compenetrar al país de la necesidad de combatirla y, consecuentemente, luchar contra ella para erradicarla o reducirla a la mínima expresión posible.*

*Ahora bien, la corrupción administrativa no es un fenómeno exclusivo del sector público, aislado de la sociedad. Nos sumamos a quienes consideran que estamos viviendo una crisis de valores morales, dentro de una injusta estructura social, de la cual los delitos contra la cosa pública son una expresión, como son también causa y reflejo de ella el deseo de enriquecimiento fácil, la escandalosa especulación, las excesivas ganancias, el derroche, el tráfico de influencias, el pago de comisiones, el tráfico de drogas, la infancia abandonada, la paternidad irresponsable, la delincuencia, la renuencia al pago de los impuestos y el irrespeto a las normas de orden público.*

*En consecuencia, combatir la corrupción en la Administración, exige combatir la corrupción fuera de la Administración. No se puede concebir que un funcionario cobre una comisión si un tercero no la paga. No existe sobornado sin sobornador. No se falsea un proceso de contratación sin el conocimiento y la complicidad del contratista beneficiado. Sobre unos y otros debe caer todo el peso de la ley y de la acción moralizante de que sea capaz el Estado Venezolano.*

*No obstante este preocupante cuadro, apegado a la realidad, también existen signos promisorios de que las reservas morales y patrióticas de los venezolanos son suficientes para afrontar estos males. Pero es necesario llamar esas reservas, movilizar esos recursos, alentar los valores espirituales, y en fin, estimular y planificar el desarrollo moral de la Nación mediante la concentración y programación de esfuerzos, y el uso intenso del sistema educativo, de los medios de comunicación social y de la actividad cultural, política y recreativa*

*Hay quienes plantean que la corrupción es un mal tradicional, que siempre ha existido y que está extendido, con mayor o menor intensidad, en todos los países del mundo, por lo que es inútil todo esfuerzo orientado a combatirla. Tal planteamiento, identificado con el dicho popular de "mal de muchos consuelo de tontos", debe ser categóricamente rechazado por conformista, pues niega los recursos y valores morales y porque, inconscientemente ayuda a la corrupción. El que la lucha contra ella sea difícil, y aún el que pueda pensarse que no es posible su total erradicación, no justifica la actitud de abandono pesimista aquí aludida.*

*Pero si bien el análisis de las causas y expresiones de la corrupción conducen a la clara conclusión de la necesidad de elevar los valores morales cuya crisis la propicia, no debe descartarse, por supuesto, la acción directa o inmediata, pues buenos resultados pueden derivarse de ella. De allí que es necesario establecer las principales causas directas y específicas que generan*

*corrupción en el seno de la Administración Pública, lo cual nos lleva a destacar, con tal carácter, el desorden administrativo y la ausencia de sanciones.*

*En una administración ordenada, bien organizada y sistematizada, con objetivos claros y precisos, integrada por funcionarios con mística, con cuadros gerenciales aptos, con adecuados sistemas de control, es difícil que la corrupción prospere. Por el contrario, el desorden constituye el medio ambiente para la proliferación de vicios y delitos. Luego, la lucha contra la corrupción que invariablemente ha venido afectando al patrimonio público, exige una efectiva tarea de organización de las dependencias y servicios del Estado.*

*La carencia de sanciones, lamentablemente presente en la vida venezolana, es otro factor coadyuvante de la corrupción administrativa, tanto por la falta de castigo de los responsables, como por la desmoralización que produce la impunidad. Corregir esta situación, en la esfera ejecutiva y judicial, constituye un imprescindible requerimiento para enfrentar con éxito tan endémico mal.*

*En relación con estos aspectos - orden en la administración y sanción de los culpables - debemos referirnos específicamente a la Contraloría General de la República, pues si a ella corresponde, sin duda, un importantísimo papel en este campo, conviene aclarar cuáles son los límites de su acción, pues no son de su competencia todas las etapas y fases de la actividad dirigida contra la corrupción administrativa, como frecuentemente se le demanda, probablemente por desconocimiento del alcance de sus atribuciones legales. En efecto, de conformidad con la Constitución y la Ley que la rige, a la Contraloría corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos y de las operaciones que con ellos se realizan. Debe, en consecuencia, fundamentalmente, vigilar porque los actos de disposición que afecten la Hacienda Pública se efectúen con arreglo al principio de legalidad. En tal virtud, a través de sus diversas acciones, vela por la correcta ejecución del presupuesto; impide el sobregiro de las partidas; objeta órdenes de pago; rechaza sobreprecios; verifica entregas de compras; fiscaliza perceptiva y selectivamente la ejecución de las obras públicas; vigila el adecuado manejo de fondos y bienes; prescribe sistemas contables; audita contabilidades; controla selectivamente la gestión de los institutos autónomos y empresas del Estado; verifica los resultados obtenidos; examina cuentas; formula reparos a cuentadantes y contribuyentes; investiga presuntas irregularidades administrativas, etc. Es esta una gigantesca actividad cuyo efecto en el saneamiento administrativo es evidente y cuya utilidad para el país es innegable.*

*Ahora bien, el peso de poner orden en la Administración, primer factor que mencionábamos como causante de la corrupción, corresponde, primordialmente, al propio Poder Ejecutivo. La acción de la Contraloría General de la República, contribuye activamente a ese orden, y su aporte sería muchísimo mayor si no fuera porque sus observaciones y recomendaciones, en muchos casos, no son analizadas ni atendidas, ya que, como se sabe, éstas no son ni podrían ser, salvo excepciones, obligatorias para la Administración.*

*En cuanto a la acción sancionadora, es de advertir que el campo de la Contraloría está limitado a la formulación de reparos, la imposición de multas y las declaratorias de responsabilidad administrativa. Los reparos constituyen un importante mecanismo para resarcir al Fisco Nacional de ciertos daños que se le ocasionan. Durante años la Contraloría ha venido aplicando con eficacia este procedimiento, pero limitado a la acción de los Despachos del Ejecutivo Nacional,*

porque así estaba previsto en la legislación que la regía. Actualmente se estudian los procedimientos para extender la formulación de reparos a la gestión de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, a tenor de lo dispuesto en la nueva Ley Orgánica de Contraloría, ya que hasta el momento no se había ejercido esta efectiva facultad, novedosa respecto a dichos entes.

Las multas que puede imponer el Organismo Contralor tienen un campo de aplicación limitado que expresamente le fija la Ley. Tal facultad es también relativamente novedosa, si se considera que anteriormente el Organismo no podía multar por cantidades que excedieran de quinientos bolívares y sólo por los atrasos en la rendición de cuentas y la negativa a suministrar información. Desde los últimos meses del año 1976, la Contraloría ha comenzado a utilizar, con moderación pero con firmeza, este instrumento de sanción, que seguramente dará positivos resultados en la primordial labor de lograr una administración ordenada, lo cual constituye un positivo elemento de lucha contra la corrupción, además de propender a la eficacia de la acción del Estado.

Finalmente, la facultad de investigación del Organismo está limitada a las gestiones que adelanta para determinar la responsabilidad administrativa que pudiera corresponder a los funcionarios públicos, por fallas, negligencias u omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, como también a los particulares que custodian o administran bienes públicos. No es por lo tanto propósito de la averiguación administrativa determinar ni sancionar la responsabilidad civil y penal que a aquéllos les cabe por el daño que causen al Fisco, ni por los delitos en que incurran. Declarada la responsabilidad administrativa, la sanción disciplinaria correspondiente debe imponerla la Administración, en virtud de expresas disposiciones legales, y cuando de una averiguación se presuma que está comprometida la responsabilidad civil o penal de un indiciado, los autos son remitidos a los órganos competentes del Poder Público para que intenten las acciones que consideren procedentes, independientemente de que la Contraloría formule los reparos cuando correspondan.

De lo dicho se desprende que la eficacia de las acciones de la Contraloría contra la corrupción, y en particular de sus actuaciones para lograr un mejor orden en la Administración y el castigo a los culpables de conductas ilícitas, depende de que los otros órganos del Poder Público cumplan adecuada y oportunamente sus deberes específicos. En resumen, la acción contra la corrupción debe ser múltiple, para lo cual se requiere que los medios de comunicación social mantengan su actitud vigilante y sean ponderados y objetivos en sus denuncias; que los partidos políticos y los ciudadanos en general, desarrollen una amplia y sincera campaña contra la corrupción; que los contribuyentes cumplan sus obligaciones; y que los órganos competentes del Estado se esfuercen en ordenar la administración, en sancionar a los transgresores de la ley, y en general, en tomar, y coordinar las medidas legislativas, administrativas y judiciales que sean necesarias para lograr positivos resultados de esta saludable y necesaria acción.

Estamos conscientes del interés del Poder Ejecutivo en enfrentar la corrupción y en conocimiento de que distintas acciones han sido iniciadas o decididas por él, en respaldo de las públicas manifestaciones hechas por sus más calificados voceros. Es necesario, por lo tanto, aunar esfuerzos entre el Poder Administrador y la Contraloría General de la República. En lo que a ésta se refiere, me propongo, y ya he impartido instrucciones al respecto, hacer más efectivos los sistemas de control sin entorpecer la función administrativa, orientar la vigilancia fiscal hacia la sistematización de la Administración, profundizar y extender las auditorías operativas y los controles de gestión, vigilar que las observaciones y recomendaciones de la Contraloría se rebatan o acojan y, en fin,

establecer las mejores y más cordiales relaciones con los entes y funcionarios controlados, con vistas al mejoramiento paulatino de la Administración. Pero, para ser consecuentes con nuestros planteamientos, también he girado instrucciones para que seamos comprensivos frente a los errores, inflexibles frente a los trámites que afecten el buen orden de la Administración, severos contra las fallas, omisiones y negligencias, e implacables contra las irregularidades y delitos, dentro de los límites de nuestra competencia. Accionaremos, por lo tanto, con la frecuencia que sea necesario, los mecanismos sancionadores de la Contraloría: multas, reparos y declaraciones de culpabilidad. Esperamos que el resultado de estas acciones de la Contraloría sean continuadas por las instituciones y dependencias competentes, en cuanto se refiere a modificar leyes y reglamentos, implantar o modificar sistemas, normas y procedimientos, agilizar trámites y corregir errores; actualizar registros, castigar los delitos, etc. Sin una acción concertada y firme al respecto, los esfuerzos para frenar y extirpar la corrupción se harán nugatorios y continuarán enervadas la ley y la moral en el país.

### III

#### ■ EFICIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

De justicia es señalar que en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos por mejorar el funcionamiento administrativo del Estado. Baste mencionar la Ley de Carrera Administrativa, la Ley Orgánica de la Contraloría, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Ley de la Administración Central, la Ley Orgánica del Situado y la Ley de Crédito Público; los decretos sobre planificación, descentralización y regionalización; los instructivos y normas sobre personal, contabilidad, compras, contratación, licitaciones y controles internos; las mejoras de sistemas y procedimientos, así como la reorganización de dependencias.

No obstante, el panorama de la Administración deja mucho que desear en términos de eficacia, de prestación satisfactoria de los servicios públicos y de utilización óptima de recursos. Además, aún persisten refinadas y nocivas prácticas delictivas que, con participación de terceros inescrupulosos, siguen causando no sólo un daño material sino principalmente moral. El descuido, la negligencia, las fallas y las omisiones que a diario ocurren en determinados sectores administrativos, junto con inadecuados sistemas, normas y procedimientos, vienen a completar una situación preocupante del funcionamiento del Estado, que perjudica al ciudadano, que dificulta la obra que los Gobiernos se empeñan en realizar y que disminuye los resultados que cabe esperar de sus propósitos y acciones.

Abordamos crudamente estos aspectos porque consideramos que los mismos, al no ser atribuibles a determinado equipo gubernamental, deben ser objeto de un análisis político medurado, al más alto nivel, con la sola intención de buscar las soluciones adecuadas y adoptar las medidas que a corto, mediano y largo plazo se requieren.

Sin entrar en detalles que desbordarían el alcance de esta introducción, es menester señalar como aspecto esencial que sirva de punto de partida para un análisis profundo de la situación planteada, el hecho evidente de que el desarrollo del país, el incremento de los recursos públicos, la demanda de nuevos servicios, la magnitud de los proyectos, el incremento del número de contribuyentes, el aumento y la mayor complejidad de los negociados sometidos al control del Gobierno, el aumento del gasto público, y en fin, la evolución de la actividad

*económica y financiera del Estado, han desbordado ostensiblemente la capacidad de nuestra Administración.*

*He aquí, a nuestro modo de ver, el asunto fundamental. No puede seguirse enfocando el servicio administrativo como blanco de ataque, desconociendo esa realidad, pues ello sólo contribuye a entorpecer su evolución. Al contrario, el país reclama con urgencia un fortalecimiento categórico de los sistemas y equipos de la Administración, que permitan ponerla a tono con las dimensiones y características de la actual gestión del Estado, así como de las tareas que deben enfrentarse con vista al futuro. A tal efecto, se hace imprescindible un concierto mínimo alrededor de los asuntos fundamentales del funcionamiento del Estado, dejando a un lado los intereses partidistas, económicos o de grupos que impidan entender la Administración Pública como mecanismo imprescindible para la marcha de la Nación y para la prestación de un adecuado servicio a todos los ciudadanos. Sólo un patriótico concierto de voluntades y esfuerzos hará posible la necesaria transformación de la maquinaria administrativa*

*Alrededor de estos asuntos gravita, como aspecto principalísimo, el problema de los recursos humanos. Gran cantidad de fallas y deficiencias encuentran su última explicación en la inexperiencia, la falta de capacitación o el bajo espíritu de servicio de un funcionario. Y esto se debe, en gran parte a que no sólo se ha permitido el éxodo cada vez más alarmante de servidores públicos capaces, sino que en oportunidades se lo ha propiciado. Si para nadie es un secreto que una de las crisis fundamentales del país es la atinente a la escasez de recursos humanos calificados, a nadie debe ocultarse que la Administración Pública es el sector más perjudicado por esa crisis. Es así como el violento crecimiento de la actividad económica privada, en gran parte derivado del estímulo estatal, ha determinado una demanda creciente de ciudadanos con capacitación y experiencia y ha generado un intenso proceso competitivo por los recursos humanos, al margen del cual se ha mantenido el Estado.*

*En respaldo de lo dicho hasta observar que la empresa privada, en cuanto a personal técnico calificado y de gerencia, duplica y a veces hasta triplica las ofertas de salarios de la Administración Pública. Así, los órganos del Estado no sólo confrontan grandes dificultades para el reclutamiento de personal, sino que es lugar común en ellos la permanente queja por la pérdida frecuente, cuando no de los mejores, por lo menos de muy buenos y capacitados funcionarios. Estas dificultades son mayores en la Administración Central que en la Descentralizada, y es frecuente el éxodo de personal calificado de aquella hacia ésta.*

*Tal situación, además de las obvias consecuencias inmediatas que se reflejan en disminución de la eficiencia, determina en buena parte un innecesario crecimiento cuantitativo de la Administración, que a más de oneroso, no resuelve el problema de la insuficiencia cualitativa. Debe indicarse, por supuesto, que el aspecto remunerativo es sólo uno de los que deben ser analizados, pues también deben enfocarse las condiciones de trabajo, el régimen de estímulos, la identificación con los objetivos estatales, la moral, la capacitación, el régimen de retiros, etc. En suma, debe prestarse mayor atención al perfeccionamiento de los sistemas y normas de administración de personal.*

*Si no se enfrenta la crisis de recursos humanos con firme decisión, de frente a la realidad, se hará nugatorio cualquier esfuerzo legislativo, organizativo o sistematizador encaminado a reformar las estructuras de la Administración, pues un bien logrado equipo de funcionarios públicos competentes y honestos, es*

la base fundamental para la existencia de un Estado eficaz en el cumplimiento de sus fines

#### IV DESPACHOS DEL EJECUTIVO

*En la segunda parte de este Informe se consigna un resumen de las actividades cumplidas por el Organismo Contralor en los Despachos del Ejecutivo que integran la Administración Central; no obstante, he considerado conveniente destacar en esta introducción algunos aspectos tanto generales como específicos que consideramos de elevada trascendencia.*

*Cabe advertir que las observaciones formuladas no se refieren a la gestión del Gobierno en su conjunto, ni constituyen un juicio valorativo de la misma, pues ello escapa a las facultades y posibilidades de la Contraloría. Sólo nos referiremos a la actividad administrativa vista desde el ángulo del control fiscal externo y a la luz de las deficiencias más importantes que ella presenta.*

*En primer término, debo señalar que de las actuaciones cumplidas por la Contraloría, se ha constatado nuevamente la permanencia de serias deficiencias en cuanto a planificación, presupuesto y sistemas de información en los diferentes Despachos Ministeriales. Persisten las fallas de coordinación, la desvinculación del presupuesto con los planes de la Nación, el establecimiento de metas que no es factible cumplir y la omisión de otras que la dinámica administrativa obliga a realizar, la falta de información oportuna y adecuada sobre ejecución del presupuesto y la carencia de controles internos efectivos.*

*La adopción, desde 1971, del concepto de presupuesto por programas, constituyó un apreciable avance respecto a la metodología que para entonces existía, no obstante, sin desconocer los esfuerzos realizados y sus resultados, ha sido muy lento el proceso de perfeccionamiento del nuevo sistema. En la práctica, la reforma se había limitado a agregar a las listas de gastos clasificados por su objeto, algunos datos cuantitativos para indicar, tanto la distribución de recursos por dependencias como las metas a cumplir por cada una de ellas, las cuales, en muchos casos, se identifican y confunden con las funciones propias de las diferentes unidades organizativas.*

*En cuanto a la ejecución del presupuesto, cabe observar el alto volumen de créditos adicionales aprobados, lo cual viene a corroborar cuanto hemos dicho respecto al presupuesto y a la planificación, el empleo de fondos en finalidades distintas a las que estaban destinadas, fenómeno de obvias y negativas repercusiones sobre la ejecución conforme del presupuesto, respecto del cual insistieron preocupadamente los anteriores Contralores; y el alto volumen de fondos en poder de administradores y pagadores, lo cual ha determinado que en inspecciones realizadas en apenas 155 oficinas de los varios miles que manejan fondos, la Contraloría formulara 107 solicitudes de reintegros al Tesoro por más de 105 millones de bolívares, que para la fecha de las actuaciones estaban, sin justificación aparente, en poder de esas dependencias.*

*Los anteriores señalamientos tienen íntima relación con fallas y deficiencias humanas, pero, fundamentalmente reflejan defectos en los sistemas, falta de actualización de los procedimientos y normas, todo lo cual obstaculiza e interfiere la acción administrativa, y obliga en ocasiones, en forma explicable pero no justificable a desacatar disposiciones establecidas.*

*Respecto a esta materia, debe destacarse que durante el año de la cuenta entró en vigencia la nueva Ley de Régimen Presupuestario, que sustituye las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Este nuevo instrumento legal, junto a la creación de la Oficina Central de Presupuesto, y a los innegables y continuados esfuerzos de sistematización y ordenación financiera que viene desplegando el Ministerio de Hacienda, habrán de constituir pasos de avance para la mejor formulación del presupuesto y su más racional ejecución y control.*

*En el aspecto específico de los fondos girados en anticipo, debe indicarse que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario permite la aplicación extensiva de tal procedimiento, lo cual se orienta a una administración más flexible y expedita, aunque demanda una gerencia administrativa más atenta, coordinada y programada, así como mejores sistemas de contabilidad e información y controles más eficaces. En tal sentido, la Contraloría ha colaborado con el Ministerio de Hacienda en el desarrollo de las disposiciones reglamentarias correspondientes, y ha dictado una nueva resolución sobre excepciones al control previo que libera a la Administración de este mecanismo respecto a las operaciones de menor cuantía y a los gastos de funcionamiento de las unidades primarias, pero que presupone un mayor control in situ y posterior sobre el manejo de fondos.*

*Otro aspecto al cual debo referirme, no sólo por la gravedad de sus efectos sino también por la relativamente fácil instrumentación de los correctivos que se requieren, es el que tiene relación con el evidente desfase que existe en la ejecución del presupuesto. Salvo en lo que se refiere a ciertas partidas (personal, servicios básicos, arrendamientos, otros gastos de funcionamiento y deuda pública), a lo largo de los últimos años se han venido acumulando retrasos progresivos en la ejecución de importantes programas, sobre todo de obras públicas, los cuales no se han reflejado en la formulación de los presupuestos subsiguientes sino que estos se elaboran dando por ejecutado totalmente lo previsto para el año anterior. Por lo tanto, en los primeros meses de cada vigencia, y en ocasiones a lo largo de la misma, se ejecutan en muchos casos las provisiones del ejercicio precedente y se pospone parcialmente el desarrollo de la programación correspondiente al año en curso. Esto determina una inconveniente ejecución simultánea de dos presupuestos, que sobrepasa la capacidad de la Administración, aumenta el retraso en la ejecución, obliga a manejar con urgencia y precipitación innecesarias determinados proyectos y violenta el cumplimiento de normas y procedimientos establecidos.*

*También, como resultado de este desfase parcial, en los días finales de cada vigencia se pretende agotar desesperadamente los créditos presupuestarios, con el resultado de una excesiva e inconveniente acumulación de contratos, elaborados muy probablemente sin el debido estudio. Además, la decisión urgente de tan elevado número de asuntos, al cierre de cada ejercicio, dificulta el cumplimiento eficaz de las funciones atribuidas al Organismo Contralor.*

*Como ejemplo de lo antes mencionado, puede señalarse que durante los meses de noviembre y diciembre de 1976 la Contraloría tramitó 3.524 proyectos de contratos, gran parte de los cuales se referían a obras cuya ejecución, supervisión y pago necesariamente van a cumplirse durante el año 1977. En años anteriores existió incluso la práctica de remitir a la Contraloría, durante los primeros meses del nuevo año, operaciones que correspondían al anterior. Este viciado procedimiento fue corregido de raíz por el Organismo a mi cargo, con la colaboración y decisión firme del Presidente de la República. Por lo tanto, la Institución se abstu-*

vo y se abstendrá en el futuro, de impartir aprobación a los contratos que se le sometían fuera de los plazos legales correspondientes.

Igual actitud asumiremos frente a otra práctica reñida con la Ley, que consistía en girar órdenes de pago contra créditos restantes, al cierre del semestre complementario, para continuar pagando obras en ejecución después de fenecido el presupuesto. Para medir la magnitud de este irregular procedimiento, baste con anotar que pese a los ingentes gastos cubiertos con esos fondos, el saldo de los mismos era para el 31 de marzo de 1976 de Bs. 328.585.203,97, de los cuales Bs. 44.966.295,50 corresponden a presupuestos anteriores a 1974; Bs. 125.609.079,11 al presupuesto de dicho año 1974 y Bs. 158.009.829,36 al presupuesto de 1975. La Contraloría, en concordancia con similar decisión tomada por el Ejecutivo Nacional, ha decidido no autorizar más el uso de este irregular procedimiento, continuar la vigilancia que se ha venido haciendo sobre estos fondos, fijar plazos para su utilización y ordenar el reintegro de las cantidades que vayan quedando libres de compromisos.

La grave situación de desfase que hemos comentado, puede ser corregida de inmediato si se repitieran en el presupuesto para 1978 las previsiones parciales o totales de aquellas obras, servicios y programas presupuestados para 1977 que no se alcanzarán a ejecutar totalmente durante este año, y se le adicionaran sólo los nuevos proyectos y programas que efectivamente se puedan realizar durante 1978. La sinceración presupuestaria que propugnamos ha de traer beneficioso impacto, no sólo para el buen orden administrativo, sino también para la eficacia de la acción gubernamental.

Otro problema, de entidad suficiente para ser destacado en esta nota introductoria, son los notables atrasos en los registros de contabilidad fiscal y en la formación y rendición de cuentas, los cuales se han venido acentuando en los últimos ocho años.

En cuanto a la información que debe presentarse mensualmente a la Contraloría, para los efectos de la centralización contable, es de señalar que para el 31 de diciembre de 1976, había desde moras poco significativas, de uno o dos meses, en los Ministerios de Minas y de Agricultura, hasta graves retrasos que respecto a las cuentas de gastos llegaban a 9 meses en Sanidad, a 12 meses en Comunicaciones y Obras Públicas y a 16, 20, 23 y 26 meses, en Defensa, Hacienda, Justicia y Educación. La situación planteada reviste mayor trascendencia si se toma en cuenta que la misma no refleja simplemente un incumplimiento formal respecto al envío mensual de la información, ni el desacato a los múltiples requerimientos de la Contraloría, sino que evidencia, según ha podido comprobarse, que en casi todos los Despachos se ha ejecutado el presupuesto de 1975 y gran parte del de 1976 sin que se hayan efectuado los registros de contabilidad fiscal. Ante los requerimientos de la Contraloría, los funcionarios directamente responsables aducen diversas razones, (rotación de personal técnico, demoras anteriores, acumulación de trabajo, falta de recursos, fallas de coordinación y comunicación interna, etc.) que con todo y ser respetables, no sirven para justificar el atraso existente.

Si se considera que la contabilidad es esencial tanto para la gerencia como para el control, podrá entenderse la repercusión de este problema y la necesidad de enfrentar con urgencia su solución. No se entiende, además, cómo pueden los Ministros rendir completa la cuenta anual de su gestión, sin disponer de la información veraz y actualizada que debe obtenerse de los registros de contabilidad.

*En lo que a la Contraloría respecta, he impartido instrucciones para que se actúe con firmeza, a sabiendas de que por las proporciones del problema, el mismo no podrá solucionarse a base de requerimientos formales o la imposición de multas, sino mediante la implementación de diversos mecanismos y la adopción de medidas especiales a muy alto nivel, en cada uno de los Despachos Ejecutivos.*

*Relacionado íntimamente con lo anterior, está el alarmante retraso que a partir de 1972 se ha venido acentuando en la formación y rendición semestral de las cuentas, a los efectos de su examen y fenecimiento. Al cierre de 1976 las cuentas semestrales de gastos, exceptuando los Despachos de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Agricultura y Trabajo, presentaban retraso de un semestre en los Ministerios de Minas y Sanidad, de dos semestres en Defensa, Comunicaciones y Hacienda, de tres semestres en Obras Públicas y Justicia y de cuatro semestres en Educación. Así, el total de gastos pendientes de comprobación ante la Contraloría, correspondientes a diversos ejercicios e incluyendo los comprobantes omitidos en las cuentas ya presentadas, llegaban para el 31 de diciembre de 1976, a más de 40.000 millones de bolívares, sin incluir el segundo semestre de ese ejercicio. Tal situación, que refleja un inaceptable desorden en la rendición de cuentas, vulnera las funciones de control y hace completamente extemporáneo el examen de las mismas.*

*Por estar afectadas de manera especial en lo que se refiere a retrasos en la contabilidad y en la rendición de cuentas, debo hacer énfasis en el caso de las aduanas nacionales y particularmente, a las de Maiquetía y La Guaira, las cuales sólo han rendido sus cuentas de rentas hasta el segundo semestre de los años 1972 y 1974, respectivamente. En vista de tal situación, se ordenaron inspecciones especiales de las mismas, y, aunque para la fecha de presentación de este Informe no se han concluido tales intervenciones, la gravedad de los resultados preliminares obligan a reiterar nuestra preocupación sobre la situación de desorden que desde hace tiempo viene afectando estas importantes dependencias de la administración hacendaria y por las secuelas de perjuicios al Fisco que de ellas se pueden derivar. Así, se encuentran por miles los manifiestos de importación cuyos derechos no se han liquidado en las fechas de las inspecciones, pese al tiempo transcurrido y al retiro de las mercancías. Son también numerosos los casos de pérdida de manifiestos, sin que se pueda determinar la unidad operativa en que se extravían, por la carencia casi absoluta de controles internos; el volumen de mercancías faltantes es considerable; es frecuente la ingerencia de personas extrañas en las diferentes operaciones de la Aduana, así como en el levantamiento de mercancías sin el previo reconocimiento del Interventor; muchas de las fianzas presentadas para garantizar los derechos fiscales están fenecidas y, finalmente, existen planillas canceladas por el Banco receptor, sin que su respectivo monto aparezca registrado por la Aduana. Como resultado de las gestiones cumplidas por la Contraloría, y por la Policía Técnica Judicial a la que el Organismo Contralor denunció el caso, se han determinado graves indicios de fraude, en relación con los cuales han sido detenidos preventivamente algunos ciudadanos empleados del Banco receptor y agentes aduanales.*

*Finalmente, debo señalar, asignándole la importancia que merecen, la existencia de graves defectos en la administración tributaria, que se vienen arrastrando a lo largo de los años sin que sean enfrentados con decisión y medidas efectivas. Si en lo que se refiere al gasto público y los bienes nacionales se presentan fallas graves, las referidas a los ingresos no lo son menos, e incluso, en términos de perjuicios materiales al Fisco, bien podría afirmarse que causan mayores daños.*

Esas deficiencias, que van, como lo he señalado públicamente en anteriores oportunidades, desde la inexistencia en el país de un Código Tributario hasta las numerosas fallas técnicas en nuestra legislación, los defectos procedimentales, la insuficiencia de control fiscal, la lenidad con quienes incumplen sus obligaciones fiscales y las negligencias y errores de los funcionarios, continúan facilitando las más diversas formas de evasión tributaria. Además, tales fallas dificultan los trámites de liquidación y hacen lenta la recaudación, permiten el incremento de las rentas liquidadas por recaudar y hacen posible la prescripción y pérdida, por ese y otros motivos, de cuantiosos derechos fiscales.

En los meses finales del ejercicio el Ejecutivo Nacional presentó al Congreso un conjunto de proyectos modificatorios de las Leyes de Impuesto sobre la Renta, Aduanas, Sucesiones, Cigarrillos y Licores, así como de Impuesto Predial, Contribución de Mejoras y Contribución para la Educación e Investigación Superior, Científica y Técnica. Con motivo de estos proyectos y para atender la solicitud de colaboración que me fue formulada por el ciudadano Presidente de la República, presenté a la Comisión designada por él para la revisión de aquéllos instrumentos, un documento contentivo de las principales observaciones de carácter técnico derivadas de su estudio preliminar, en el cual hice especial énfasis en la imperiosa necesidad de promulgar el referido Código Tributario y de efectuar una profunda e inmediata reorganización de la administración tributaria, dada las gravísimas deficiencias antes anotadas, sin la cual las nuevas leyes no sólo no alcanzarían los propósitos perseguidos, sino que se agravarían el desequilibrio en la distribución del ingreso, la evasión fiscal, los fraudes, las ilícitas presiones de algunos funcionarios contra los contribuyentes y la injusticia en la aplicación de los tributos.

En atención a esta sugerencia, el Presidente de la República designó una comisión especial, la cual presido, que adelanta la redacción de un proyecto de Código Tributario, que será sometido próximamente a la consideración del Congreso. Otras comisiones analizan los proyectos particulares de leyes tributarias.

Es también alentadora la información que hemos recibido, de que el Ministerio de Hacienda iniciará pronto, con el auxilio de una organización especializada en esta materia perteneciente al Estado de Suecia, un plan de reorganización de la administración tributaria, en cuyas labores colaborará la Contraloría General de la República, por lo cual esperamos que al final del Ejercicio en curso se haya iniciado ya la aludida y necesaria reorganización administrativa.

Finalmente, considero necesario señalar que durante el año de la cuenta se formularon reparos a las empresas exconcesionarias de hidrocarburos por un monto de Bs. 2.599.818.438,12, en virtud de que la Contraloría General de la República consideró que para el ejercicio comprendido entre el 1-1-70 y el 31-12-70, así como para el período correspondiente al primer trimestre del año 1971, las empresas debieron declarar sus ingresos, a los efectos del impuesto sobre la renta, por exportación de hidrocarburos, de acuerdo con los valores de exportación fijados por los Ministerios de Hacienda y de Minas e Hidrocarburos, puesto que se consideró que para los ejercicios que concluyeron con posterioridad al 30-12-70 no se encontraban vigentes los convenios sobre valores de referencia que la República había celebrado con ellas en años anteriores.

Estos reparos fueron formulados durante el período que ejerció el cargo el anterior titular del Organismo. Al asumir las funciones de Contralor, me vi obliga-

do a inhibirme del conocimiento de estos reparos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 26 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en virtud de haber emitido opinión sobre el caso con motivo de mi anterior actuación en el ejercicio profesional. Dichos reparos siguieron su curso normal en el Organismo, siendo posteriormente confirmados, y asimismo fueron formulados los de igual fundamento referentes al primer trimestre del año 1971, por un monto de Bs. 404.552.158,53.

Las empresas afectadas por los reparos correspondientes al año 1970 ejercieron contra ellos el recurso contencioso fiscal consagrado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Los respectivos procedimientos cursan actualmente ante el Tribunal Segundo del Impuesto sobre la Renta y una vez decididos por dicho Tribunal pasarán al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia. Es de esperar que similares recursos serán ejercidos contra los reparos correspondientes al primer trimestre de 1971, una vez que sean confirmados por la Contraloría.

También merecen destacarse aquí los reparos que se formularon a diversas empresas exconcesionarias de hidrocarburos por un monto de Bs. 24.100.451,45, por concepto de impuesto de explotación, denominado comúnmente regalia, en virtud de que la Contraloría determinó que las empresas habían deducido para el cálculo del impuesto de explotación, lo pagado por concepto de tasas por servicio de tránsito de cada metro cúbico de petróleo que se transportó por el canal de la Barra de Maracaibo y el canal de Boca Grande del río Orinoco, a pesar de lo dispuesto en el aparte b) del párrafo 2º del Artículo 50 de la Ley de Hidrocarburos, en el cual se señala que, a los fines del cálculo del impuesto de explotación, sólo es admisible la deducción que allí se establece.

En el año 1976 se formularon también, como ya se había hecho en el año anterior, reparos a empresas exconcesionarias de hidrocarburos por un monto de Bs. 15.766.680,75, en virtud de que se observó que para el cálculo del impuesto de explotación, no se tomó en cuenta la distancia correcta entre los campos de producción y los puertos venezolanos de exportación, pues estos, según lo dispone la propia Ley, son los de "aguas profundas de más fácil acceso para el respectivo campo de producción", condición que cumplían otros puertos más cercanos a los campos de producción, distintos a los que fueron fijados por el Ejecutivo.

## V

### INSTITUTOS AUTONOMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO

En lo que se refiere a los institutos autónomos y a las empresas del Estado, la situación se corresponde, presentes ciertas variantes, con las que reiteradamente ha puesto de manifiesto la Contraloría. Si bien algunos institutos y empresas presentan mejorías totales o parciales en su administración financiera, en general subsisten, a veces agravadas, las deficiencias que con énfasis plantearon en los últimos 19 años los distinguidos compatriotas que me antecedieron en el ejercicio del cargo, doctores Pietri, Ledezma y Muci.

Así, con pocas excepciones, es común a los institutos y empresas que conforman la administración nacional descentralizada, una deficiente planificación, divorcio entre presupuesto y planes, carencia de adecuados sistemas de control presupuestario, retrasos y defectos en la contabilidad, presentación de estados fi-

funcionarios insinceros, debilidades ostensibles en los controles internos, inexistencia de políticas financieras claras y definidas, carencia de manuales y normas organizativas, defectos en la instrumentación de la política de personal, etc. En la medida en que la Contraloría ha venido extendiendo su fiscalización sobre estos entes, es mayor el número de fallas y defectos que determina, como puede constatarse en la tercera parte de este informe, donde se presenta un resumen de las actuaciones cumplidas en esta área.

La situación esbozada cobra relieves preocupantes si se considera que por esta vía se ha iniciado la administración de nuestros recursos básicos nacionalizados, (petróleo, hierro) y se vienen atendiendo, desde años anteriores, los principales programas de desarrollo (petroquímica, siderurgia, electrificación, financiamiento) y servicios públicos fundamentales, seguridad social, agua, vivienda, electricidad, teléfonos, transporte y educación superior), lo cual determina que los institutos autónomos y las empresas del Estado manejen patrimonios cada vez mayores y presupuestos que ya superan ampliamente a los que manejan los Despachos del Ejecutivo. Baste mencionar para 1976, sólo 16 institutos y empresas, excluyendo a Petróleos de Venezuela, Compañías Ferromineras, Fondos de Inversiones y Seguro Social, manejaron presupuestos superiores a los 46.000 millones de bolívares, mientras que la totalidad de los Despachos del Ejecutivo manejaron directamente una cifra que no pasa de Bs. 20.000 millones, al excluir del presupuesto las transferencias a otros organismos, el Situado Constitucional y el pago de deuda pública.

Corregir las deficiencias mencionadas, demanda de los institutos y empresas, un grande y primordial esfuerzo organizativo, sistematizador y de planificación; de los Despachos del Ejecutivo un ejercicio eficaz del control de tutela que le corresponde y una más efectiva coordinación, y del Congreso de la República la aprobación de un texto legal, que defina cuándo una actividad del Estado debe desenvolverse a través de los Despachos del Ejecutivo, de un Instituto Autónomo, de una Empresa del Estado o de una Empresa Mixta, y regular con claridad lo relativo a la creación de institutos y empresas, régimen administrativo y financiero, sistemas organizativos, alcance de sus funciones, etc.

Debo consignar también, que así como en muchos institutos y empresas la Contraloría ha encontrado una colaboración deseable y ha establecido niveles aceptables de comunicación y coordinación, en otros ha visto entrabada y aún interferida su actuación, bien porque no se le suministran oportunamente los recaudos solicitados, bien porque no se aceptan o constestan sus recomendaciones y observaciones. Por tal razón, hemos debido apremiar y aún multar a altos funcionarios de esos organismos, medida que a pesar de ser ingrata habremos de repetir cuando la salvaguarda de la Institución Contralora y la efectividad de sus actuaciones así lo requieran.

Finalmente, debemos señalar que la función contralora externa respecto a los entes descentralizados, si bien ha mejorado de manera ostensible, tropieza para su desarrollo y ampliación con una crítica escasez de recursos humanos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, la cual se va agravando permanentemente por el éxodo hacia la actividad privada y hacia los propios institutos y empresas controladas, de muy capaces funcionarios.

No obstante, se proseguirá el esfuerzo por ampliar la fiscalización de estos entes, se acentuará la tendencia a complementar la fiscalización numérico-legal con controles de resultados y de gestión y, desde luego, se proyectarán a muy corto plazo, las medidas necesarias para afrontar la aludida crisis de recursos humanos.

## VI

### ESTADOS Y MUNICIPIOS

Para dar cumplimiento a las atribuciones que le asignó su nueva Ley Orgánica en materia de fiscalización de los Estados y Municipios, este Organismo, a partir de julio de 1975 y durante el año 1976, orientó su actividad a la asistencia técnica de las entidades estatales y municipales, a la preparación y distribución de sendos proyectos de sistemas contables para los Estados y Municipios, a la vigilancia sobre el registro y manejo de los recursos del Situado Constitucional Coordinado, y a diversas intervenciones en algunas Gobernaciones y Concejos Municipales.

De las actuaciones cumplidas se concluye que la situación general de las entidades estatales y municipales, vistas a tenor de la función contralora es señaladamente informe. Dichas administraciones se caracterizan por un desorden bastante extendido, que se manifiesta en la carencia de sistemas y procedimientos adecuados para la prestación de los servicios públicos que tienen atribuidos y para la administración del patrimonio que se les ha confiado, deficiencia en la calidad y volumen de los servicios públicos, existencia de normas legales inadecuadas o anacrónicas en algunas materias y carencia de normas en otros; deficientes sistemas de contabilidad fiscal o ausencia de los mismos, deficientes sistemas de formulación, ejecución, registro y control del presupuesto, ausencia de inventarios patrimoniales; deficientes procedimientos de adquisiciones y suministros; deudas contraídas al margen del presupuesto, etc.

Como puede verse, el panorama de esta importante área de la Administración Pública, requiere también de un esfuerzo serio, detenido y consciente, que permita paulatinamente mejorar la gestión que cumplen los Estados y Municipios.

En la parte IV de este informe se presenta un detalle de la gestión cumplida por el Organismo Contralor respecto de estos entes.

## VII

### CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Con el mismo rigor como hemos planteado la situación relativa a la Administración, debe examinarse el funcionamiento de la propia Contraloría General de la República. Esta importantísima Institución que muestra con ciertos altibajos, un proceso progresivo de desarrollo y superación, ha cumplido una labor de innegable utilidad y trascendencia. No obstante, con criterio seriamente autocrítico, debe destacarse que el Organismo no está a tono con el crecimiento, volumen y características de la gestión administrativa que hoy le corresponde controlar.

En relación con el fortalecimiento de la Contraloría, se han dado pasos muy importantes relacionados con su reorganización y el alcance de sus atribuciones. La aprobación de la Ley de Contraloría, vino a satisfacer un clamor na

*cional de varios años y de su justa aplicación han de derivarse beneficios importantes para el país, en términos de un mejor orden y una mayor vigilancia de los fondos y otros bienes públicos. Pero, debe indicarse que si bien es cierto que la Contraloría dispone de una nueva Ley, que consagra con amplitud los principios doctrinarios a los cuales debe ceñirse el control fiscal externo en los modernos Estados de derecho, no lo es menos que su actuación sigue atada, en buena parte, a las viejas rutinas contraloras*

*Entre las principales deficiencias que se observan en la Contraloría, debo señalar como fundamental, el desequilibrio manifiesto en la orientación del esfuerzo fiscalizador ya que, por peso de la tradición y por circunstancias históricas fácilmente comprensibles, la actividad contralora, cuantitativamente hablando, se inclina hacia la vigilancia del funcionamiento de los Despachos del Ejecutivo, frente a la actividad de control que hoy por hoy demandan los institutos autónomos, las empresas del Estado, los Estados y Municipios. Aun más, en lo que concierne a la Administración Central, la actividad del Organismo se dirige fundamentalmente al control del gasto, con un relativo descuido hacia la vigilancia de los bienes nacionales y los ingresos públicos, en las cuales las fallas bien pueden afectar al fisco Nacional tanto como en el campo de los gastos.*

*En lo que a procedimientos se refiere, continúan predominando en la Institución las revisiones documentarias y exhaustivas que se realizan en la propia sede del Organismo Contralor, cuando los modernos conceptos de control y la propia realidad de la Administración controlada, reclaman el ejercicio de acciones fiscalizadoras externas, incluyendo el examen y fenecimiento de cuentas, realizadas en sitio, con criterios selectivos, y reforzando las bases documentarias con revisiones perceptivas. Sólo así se podrá obtener un control ágil, eficiente, que siga el curso de la acción controlada y que no entrase ni retarde las decisiones ejecutivas.*

*En tercer lugar debo mencionar que el Organismo no ha empleado, con el rigor que es necesario, su capacidad sancionadora y que existe una evidente desviación en la instrumentación de las averiguaciones administrativas, la cual ha impedido que las mismas tengan la rapidez y eficacia que de ellas se requiere. Con respecto a este punto, deseo hacer énfasis en la diferencia que existe entre la responsabilidad administrativa y las de carácter civil y penal, que a menudo son confundidas con aquella por la opinión pública. La primera está constituida por la conducta ilegal, negligente o inadecuada del funcionario, perjudique o no al patrimonio público, la segunda se refiere al derecho de la Administración para reclamar el resarcimiento del daño, y la última, se contrae a sancionar los delitos cometidos. La circunstancia de que concurren dos o tres de los mencionados tipos de responsabilidad en una misma persona y por unos mismos hechos, no debe impedir su diferenciación. A la Contraloría le compete decidir la responsabilidad administrativa. De ella pueden derivarse sanciones disciplinarias que corresponde imponer, como ya dije, no a la Contraloría, sino al superior jerárquico del funcionario inculpado. Salvo cuando proceda la formulación de reparos, la responsabilidad civil o penal, y las acciones correspondientes, insisto, son de la competencia de otras autoridades.*

*Para su mayor eficacia las averiguaciones administrativas deben ser entendidas como actividades vinculadas a la acción de fiscalización, y sin solución de continuidad respecto de ella. Consecuencia de este concepto es que las averiguaciones deben ser instruidas por los mismos funcionarios que realizan el control y con la agilidad propia de esa actividad, sin perjuicio, por supuesto, de la debida orientación jurídica del procedimiento y con mayor razón aún sin menoscabo*

*del derecho de defensa de los presuntos responsables; pero lo que si es obviamente inconveniente, y respecto de lo cual ya se están estudiando las medidas correctivas apropiadas, es que por defectos de procedimiento y de métodos o por excesivo formulismo de las normas reglamentarias respectivas, la instrucción de un expediente de averiguaciones administrativas se prolongue por uno o más años, con lo cual la acción pierde la agilidad y oportunidad que requiere por su propia naturaleza. Dentro de esta misma orientación, cuando se encuentran indicios de responsabilidad civil o penal, el expediente ha de remitirse lo mas pronto posible al Fiscal General de la República y a los demás funcionarios competentes, pero la averiguación administrativa de la Contraloría no debe supeditarse a la obtención de pruebas de la responsabilidad penal, pues la determinación de ésta no corresponde al Organismo Contralor.*

*En relación con el panorama de la Contraloría que he señalado aquí, me propongo continuar la gestión cumplida por mis antecesores, y en el lapso que me queda de ejercicio del cargo haré énfasis en resolver los problemas a que he hecho referencia, en establecer un ágil y oportuno examen de cuentas, en mejorar los sistemas de control de rentas y bienes nacionales, en fortalecer las unidades permanentes de control de la Administración Descentralizada, en ampliar la acción contralora sobre los Estados y Municipios y en acentuar los controles de inspección y gestión.*

*Igualmente me propongo realizar los estudios necesarios de hecho ya iniciados, a fin de llevar a cabo los ajustes que los reglamentos internos requieren como resultado de la experiencia de su reciente aplicación; completar en breve plazo los proyectos de reorganización y reubicación de varias dependencias de la Contraloría, especialmente las que forman en la actualidad la Dirección de Inspección y Fiscalización, sugerir al Ejecutivo Nacional las modificaciones del Reglamento de la Ley que esos mismos estudios aconsejan; y finalmente, tratar de obtener de ese Soberano Congreso las modificaciones de la Ley Orgánica de la Contraloría que sean necesarias para el mejor cumplimiento de los fines atribuidos por la Constitución al Organismo Contralor*

*En cuanto a las limitaciones de otra naturaleza que afectan al Organismo Contralor, debo hacer referencia, muy breve para la importancia del asunto, a los graves problemas que confronta para el reclutamiento del personal en la calidad y cantidad necesarias. De este factor depende, fundamentalmente, el éxito de la gestión contralora y, si bien otras medidas concurren a la solución del problema, resulta básica la oferta de adecuadas remuneraciones. Los problemas de personal del Organismo Contralor adquieren niveles críticos en lo que se refiere al cuerpo de funcionarios que deben dirigir el control en los institutos autónomos y empresas del Estado y en los demás cargos de nivel técnico. Es nuestro propósito, por tanto, realizar de inmediato los estudios necesarios para hacer frente a esta situación, a fin de incorporar los correctivos en el próximo proyecto de presupuesto que será sometido a la consideración de ese Soberano Congreso.*

## VIII

### RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS

*Se incluye seguidamente un resumen de las principales actividades cumplidas durante el año 1976 por la Contraloría General de la República.*

*Se recibieron 238.449 órdenes de pago por un monto total de Bs. 39.251.158.349,98, de las cuales se o b j e t a r o n 7.202 por Bs. 1.085.876.769,15, fueron reconsideradas y aprobadas 2.407 por Bs. 281.009.074,18, anuladas 3.463 por Bs. 711.751.264,94 y quedaron pendientes en estudio 1.332 por Bs. 93.116.430,03. De las órdenes objetadas el Consejo de Ministro ratificó 864 por valor de Bs. 137.547.796,36.*

Fueron revisados 19.973 proyectos de contratos por un total de Bs. 4.753.019.698,15 de los cuales se aprobaron 9.114 por la cantidad de Bs. 4.052.876.955,25 y se objetaron 859 por Bs. 660.332.434,94.

Se examinaron 5.742 expedientes de reclamaciones de acreencias contra el Fisco Nacional por la cantidad de Bs. 136.211.537,37. De este monto se reconocieron Bs. 67.166.609,25 y se consideraron improcedentes diversas solicitudes por la cantidad de Bs. 58.641.387,53.

Se revisaron 3.532 proyectos de adquisiciones de bienes muebles por un monto de Bs. 519.211.221,40 de los cuales fueron aprobados 3.051 por Bs. 448.312.491,17 y se objetaron 481 por Bs. 69.743.969,77.

Con el objeto de verificar si las entregas de mercancías se ajustaban a las características especificadas en las órdenes de compra aprobadas por la Contraloría, se efectuaron 3.948 inspecciones concomitantes.

Se llevó a cabo la verificación de 5.450 avalúos de bienes muebles, inmuebles y mejoras por un monto de Bs. 262.132.614,86. Como resultado de las verificaciones efectuadas se formularon objeciones por un monto de Bs. 8.364.400,57.

Se ordenaron 155 inspecciones en Oficinas Pagadoras de los Despachos del Ejecutivo, las cuales incluyeron arqueos de caja, determinación de disponibilidades bancarias, evaluación general del sistema de control interno, examen de las transacciones relativas a los ingresos y egresos de caja y determinación de saldos y remanentes de órdenes de pago giradas en calidad de avances y de otros fondos.

A través de las Unidades Permanentes de Control establecidas en Institutos Autónomos y Empresas del Estado se efectuaron las siguientes intervenciones: 69 Auditorías Financieras Globales, 48 Auditorías Financieras Sectoriales, 27 Auditorías Administrativas Globales, 93 Auditorías Administrativas Sectoriales, 25 intervenciones especiales y 196 intervenciones diversas.

Se decidieron 238 expedientes sobre averiguaciones administrativas, en los cuales se dictaron 32 autos de culpabilidad.

Se examinaron 229 cuentas presentadas por las dependencias obligadas a ello, de las cuales se objetaron 171 y se declararon fenecidas 58.

Se formularon 832 reparos por un monto de Bs. 2.650.647.101,22 de los cuales se recaudaron 152 por Bs. 875.315,59, fueron declarados sin lugar 11 por Bs. 129.634,41 y siguen su curso legal 669 por Bs. 2.649.642.151,22.

Las economías efectivas logradas para el Fisco Nacional por la Contraloría durante el año 1976, alcanzaron a la cantidad de Bs. 73.833.997,35, de los cuales Bs. 51.368.608,21 corresponden al control previo y Bs. 22.465.389,14 al control posterior.

Ciudadanos Senadores·

Ciudadanos Diputados·

*En estas notas introductorias, y en el cuerpo del Informe, se formulan observaciones sobre la Administración, de cuya gravedad estoy consciente, pero que reflejan sincera y objetivamente la visión que de ella tiene la Contraloría General de la República a través del diario ejercicio de sus funciones.*

*Los dictados de la equidad exigen categórico reconocimiento de que si bien las deficiencias anotadas configuran una situación administrativa claramente indeseable, es alentador observar los esfuerzos que se hacen por superarlas. Además, como ya lo indiqué anteriormente, el presente Informe se limita al señalado campo administrativo y no contiene, porque no es competencia de la Contraloría ni ella está en capacidad de hacerlo, un juicio de la gestión global realizada por el Gobierno durante el ejercicio. Por tal razón este informe no pretende valorar la variada labor gubernamental, en un periodo signado por realizaciones y proyectos como la consolidación de la industria nacionalizada de los hidrocarburos y del hierro, los planes de siderurgia, de electrificación, de industrialización general, de agricultura y cría, de transporte y comunicaciones, de defensa, de salud, de conservación, de progreso social y, estrechamente vinculado y condicionante de todos ellos, de educación y cultura, así como las actuaciones efectuadas en el campo de las relaciones internacionales, en un mundo cada vez mas interdependiente y dentro del cual nuestro país ha venido a ocupar una destacada posición. Tal valoración corresponde a ese Soberano Cuerpo y a la opinión pública en general.*

*También dejo constancia en esta introducción de las deficiencias observadas en la propia Contraloría. Pero como expresé en los párrafos iniciales, acepté la designación de Contralor porque tengo profunda fe en la Institución, y puedo decir que he encontrado en el Organismo suficiente capacidad, mistica y espíritu de servicio para justificar esa fe y para esperar, que mediante las mejoras esbozadas, la Contraloría rinda una labor cada día mas provechosa para la Nación, al cumplir adecuadamente las delicadas funciones que la Constitución y la Ley le han asignado.*

*Debo hacer justiciero reconocimiento en esta oportunidad, de que durante el desempeño del cargo, he contado con el mas absoluto respeto por parte del ciudadano Presidente de la Republica para el ejercicio pleno e independiente de la función contralora, y su más amplia receptividad para con los problemas que le he planteado*

*Es mi ferviente deseo que las relaciones de la Contraloría General de la República con ese Honorable Congreso continúen desarrollándose en el plano de cordialidad y colaboración en el cual han tenido lugar hasta ahora, y más aun, que esas relaciones, definidas por la Constitución al calificar a la Contraloría de órgano auxiliar del Congreso dotado de autonomía funcional, se hagan cada vez más amplias y fructíferas en la común finalidad de defensa de la hacienda pública.*

*Expreso a ustedes mis más sinceros votos por el buen éxito de sus deliberaciones, en beneficio de los altos intereses de la Nación que les han sido confiados.*

*Caracas, 15 de abril de 1977*

*JOSE ANDRES OCTAVIO  
Contralor General de la República*

# La Eficacia Recaudatoria y los Derechos Individuales Frente a la Determinación Tributaria

**Héctor B. Villegas**

(Profesor Titular de "Finanzas y  
Derecho Tributario" de la Facultad  
de Derecho de la Universidad Na-  
cional de Córdoba-Argentina).

## 1.— NOCION JURIDICA DE DETERMINACION TRIBUTARIA

La determinación tributaria es uno de los temas más debatidos dentro del derecho tributario. No obstante, no puede decirse que los resultados obtenidos hasta ahora sean plenamente satisfactorios en muchos sentidos.

Pensamos, con destacados especialistas como Berliri, que una de las causas de las dudas y discusiones es no habernos puesto de acuerdo los tributaristas sobre lo que queremos decir con la palabra "determinación", o en otros términos a qué le estamos llamando de esa manera.

Como al menos y en la medida de nuestras posibilidades, queremos vernos libres de ese defecto, hemos decidido comenzar por aclarar, 1) qué terminología usamos, 2) cuáles son los símiles, dentro de la doctrina y en otros idiomas, de la palabra seleccionada, 3) cuáles son las denominaciones que no reflejan nuestra concepción, 4) cuál es el significado que damos al término elegido.

1) **Terminología usada.** Utilizaremos la palabra "determinación" por ser la usada en la doctrina, jurisprudencia y legislación argentina. Proviene del latín "determinare" y según el diccionario de la lengua significa "fijar o precisar los términos de una cosa para algún efecto". Pensamos que se adecúa bastante bien a la idea jurídica que con tal palabra queremos expresar, concepto éste que no surgirá de la acepción gramatical sino de la definición que propondremos.

2) Creemos no equivocarnos (y que nos perdonen los autores mencionados si lo hacemos) si decimos que la "determinación" por nosotros concebida tiene como sinónimos jurídicos entre

otros los siguientes: "Liquidación en sentido amplio" (tal como la define Ferreiro) "comprobación" (como la entiende Palao Taboada al traducir el 3<sup>o</sup> volumen de la obra de Berliri), "accertamento" (como precisan esa palabra Giannini, Gutrera y Pugliese entre muchos autores italianos), "lançamento" (tal como fijan esta expresión, Gomes de Sousa, Araújo Falcão y Ataliba, entre otros autores brasileños).

3) En cambio son denominaciones que no reflejan nuestra concepción, entre varias, las siguientes: "liquidación en sentido estricto" (en el sentido que le asigna Ferreiro), "aviso de comprobación" (según la explicación de Berliri), "acto de imposición" (con el significado que lo proporcionan Allorio y Berliri).

Despejadas en lo posible las dudas semánticas, demos contenido conceptual al término elegido. Por determinación tributaria entenderemos el acto o conjunto de actos dirigidos a precisar en cada caso particular si existe una deuda tributaria, en su caso quién es el obligado y cuál es el importe de la deuda.

a) "Acto". La determinación tributaria puede estar integrada solamente por un acto singular que puede emanar del obligado o de la administración. Ferreiro señala como ejemplo que en los tributos fijos la tarea se reduce a constatar el hecho imponible, a calificarlo y a indicar la cantidad a ingresar señalada por la ley (1).

Así según la ley impositiva de Córdoba para 1976, se debe pagar un impuesto fijo de \$20 por los contradocumentos. En tal caso la tarea del tenedor consistirá únicamente en efectuar el pago mediante el correspondiente efecto timbrado, previo su propio reconocimiento de que al instrumentar el acto se produjo un hecho imponible y nació su obligación tributaria. De igual manera, si un particular solicita en la oficina de Registro Civil su certificado de nacimiento, será esta repartición la que cobre el tributo previo constatar que el nacimiento del solicitante está inscrito y que la expedición de ese documento está gravado por una tasa fija de \$30. La Administración o el administrado no hicieron otra cosa que verificar o reconocer que un hecho imponible ocurrió y pagaron la cuantía del tributo directamente fijada por la Ley.

b) "Conjunto de actos". En la mayoría de los casos, el amoldamiento de la norma a la situación de las personas dista de ser tan sencillo. Por el contrario, es una operación compleja cuando el tributo es de importe variable "ad valorem" y los pagadores son entes de una cierta evergadura económica con intrincada organización interna y productiva. En tales casos, no bastará con

(1) "Curso de derecho financiero español", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975 p. 542.

“un acto” sino que se necesitará “un conjunto de actos” mediante los cuales se identificarán los hechos imposables, se arribará a las magnitudes “bases imposables” y por fin se podrá, mediante la aplicación de la alícuota, contar con el importe correspondiente. Estos actos son a veces muy enredados y para desgracia de los pagadores son los necesarios para cuantificar los tributos preponderantes numéricamente y de mayor importancia económica. Dice Ferreiro que los tributos fijos tienen un carácter marginal dada su poca importancia numérica y cuantitativa (2).

c) “En cada caso particular”. En coincidencia con notables y numerosos escritores de la materia y en discordancia con otros no menos notables ni numerosos, pensamos que la norma tributaria tiene dos partes diferenciadas: la enunciación de un supuesto hipotético. y un mandato de pago consecuente al acaecimiento fáctico del supuesto. Como la norma no puede ir más allá de la enunciación abstracta de la hipótesis, tiene como secuencia una operación posterior mediante la cual se amolda cada vez, a cada acaecimiento fáctico del supuesto. O como decimos en nuestra definición “en cada caso particular”. De allí nuestro acuerdo con quienes sostienen que es insustituible y de ineludible cumplimiento.

d) “Si existe una deuda tributaria”. Ante una hipótesis legislativamente plasmada y una circunstancia fácticamente sucedida, surge el interrogante del “an debeat” (si se debe), para responder al cual será necesario cerciorarse de que el acontecimiento fenoménico encuadró exactamente en la hipótesis (3), que aquel cuyo hecho o situación se adecuó a la hipótesis (el destinatario legal tributario) no está eximido de tributar por alguna circunstancia preestablecida por la ley y que no se ha producido una causa extintiva de la obligación tributaria (p. ej. prescripción).

e) “Quién es el obligado”. Asunto también fundamental que debe dilucidar el determinador atento la innegable realidad legislativa actual de que no siempre el realizador del hecho imponible, o destinatario legal del tributo, es aquel a quién el legislador

(2) Obra cit. p. 543.

(3) Esta comprobación puede ser muy fácil, por ejemplo, establecer que un comerciante vendió una mercadería y por ese solo hecho debe tributar un porcentaje del valor de la mercadería. Puede ser muy difícil en cambio verificar si una gran empresa obtuvo beneficios tales que la tornen en contribuyente del impuesto a la renta, o si por el contrario, no sólo no hubo utilidades sino quebranto. Para este último caso, sólo puede saberse si hay hecho imponible mediante operaciones liquidatorias destinadas a establecer si hay base imponible, lo cual demuestra que como más adelante decimos, las operaciones necesarias para llegar al “an debeat” y al “quantum debeatur” constituyen un todo indivisible.

coloca en el polo negativo de la relación jurídica tributaria como sujeto pasivo, siendo este último el único vinculado obligacionalmente al fisco. Esta cuestión es consecuencia inseparable de la anterior. Si es cierto que la obligación tributaria es siempre personal, el "se debe" tiene forzosamente que transformarse en "alguien debe".

f) "Cuál es el importe de la deuda". Es el resultado final del proceso, llamado por muchos liquidación, aunque también inescindible con los aspectos anteriores. Si "alguien debe" es necesario dar contenido patrimonial a lo que adeuda. Por eso decimos que el procedimiento puede considerarse por concluido cuando podemos afirmar que "alguien debe tanto".

Así concebimos la determinación tributaria. Sólo cabría aclarar que las tres operaciones últimamente nombradas se presentaron separadamente por razones expositivas, pero no están así divididas en la realidad sino que forman un todo indivisible (4).

## 2.— LOS OBJETIVOS DEL DERECHO TRIBUTARIO

Los estudios jurídicos de la tributación encuentran su más profunda razón de ser en cuanto permitan llegar a los principios aplicables en las relaciones entre Estado y particulares que armonicen la necesidad de eficacia funcional de los órganos fiscales con las garantías individuales de los contribuyentes. Este equilibrio entre individuo y Estado no es en realidad motivo exclusivo de búsqueda del derecho tributario sino que se observa en todo el ámbito del derecho público.

La enorme importancia del tributo en los Estados modernos deriva de que consiste en la única alternativa posible para los regímenes político-sociales que admiten la propiedad privada. Cuando los integrantes de una comunidad crean el Estado como única forma de convivencia cohesionada y le asignan la función de satisfacer las necesidades colectivas, tienen frente así dos alternativas: o todo es propiedad del ente directivo que recibe los aportes de sus integrantes y les retribuye a satisfaciendo sus requerimientos, o los dueños de los bienes son los individuos, en cuyo caso el ente directivo carece de medios para satisfacer necesidades. La

(4) De acuerdo en cuanto a esta conclusión Matías Cortés Domínguez, "La capacidad contributiva y la técnica jurídica" en "Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública" t. 15 (1965 p. 1041). También Carlos Palao Taboada en su prólogo al tercer volumen de los "Principios de Derecho tributario de Berliri. Dice Palao: "Normalmente la determinación del "an" y del "quantum" del crédito tributario son dos operaciones íntimamente entremezcladas en la realidad y constituyen el resultado de la aplicación de todas las normas reguladoras de un tributo" (p. 50).

solución transaccional que debieron adoptar los países no adictos al totalitarismo fué la de invertir al ente directivo de la potestad de recabar coactivamente cuotas de riqueza de los particulares en la medida de sus aptitudes económicas.

Dotado el Estado de la facultad de compeler a los individuos a que le entreguen parte de sus rentas o patrimonios, emergió la necesidad de que tan formidable poder fuese ejercitado con la mayor eficiencia posible pero sin transformarse en arbitrariedad.

En la temática de la determinación tributaria existen innegables dificultades para lograr el equilibrio: que por un lado la función recaudatoria se desenvuelva con la eficacia requerida para proveer de recursos en la forma más rápida, simple y menos onerosa posible (5), pero que en el ejercicio de esa función no se avance en desmedro de los derechos individuales.

En tal sentido, la protección de los derechos individuales contra el ejercicio irregular o abusivo de la autoridad tributaria, pasa a ser quizás la más trascendente finalidad del derecho tributario porque en definitiva se trata de proteger la libertad humana, o sea justamente el fundamento básico para elegir el sistema político que hizo imprescindible el tributo.

### 3.— LA IMPORTANCIA DE LA DETERMINACION DENTRO DE LA JURICIDAD TRIBUTARIA

Durante mucho tiempo se pensó que todo lo relativo a la eficacia recaudatoria era un problema de técnica fiscal que debía estar netamente separado del problema que debía ocupar preponderantemente la atención de los especialistas y que era la relación jurídica tributaria sustancial con sus distintos elementos, con especial énfasis en el hecho imponible.

Sin embargo, la realidad actual ha demostrado que “la justicia en este importante sector de la vida social no depende sólo de una correcta formulación de las leyes sustantivas, sino también, de manera decisiva, de una regulación de la actividad administrativa y de los recursos contra su ejercicio ilegal que armonice los derechos de la Hacienda y de los contribuyentes” (6).

(5) Asunto éste al que habían dado ya decidida importancia Petty y Verri en los siglos XVII y XVIII, que motivó las célebres máximas de Adam Smith sobre facultad, certeza, comodidad de pago y economía de recaudación, y que modernizaron diversos autores como Haller, Brochier y Tabatoni, Griziotti, Gangemi Balceiro etc. Ver referencia al punto en Villegas, “Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario”, 2o. Edición, Bs. As. 1975, p. 391.

(6) Carlos Palao Taboada. Prólogo al 3o. Volumen de “Principios de derecho tributario” de Antonio Berliri, Madrid 1974, p. 17.

En efecto, trasladando al derecho positivo argentino las reflexiones que Berliri se hace en su prólogo a la edición española del tercer volumen de sus "Principios de derecho tributario", observamos que de poco vale esforzarse por intentar caracterizar con la mayor precisión jurídica posible cuál es el concepto de "ganancia" que aprehende el hecho imponible del impuesto que las grava, si la Administración impositiva determina que dicha ganancia ha sido de cierta cantidad en el año, fundada en conceptos tan vagos como "el rendimiento normal de empresas similares" según lo autoriza el art. 25 de la ley 11.683.

Es preciso entonces admitir que tan importante como delinear los elementos básicos de la relación jurídica tributaria sustancial, es modelar el esquema funcional a seguir para que la pretensión crediticia tributaria se convierta en una suma debidamente ingresada.

Estas líneas tienden a brindar algunos aportes y sugerencias sobre la mejor forma posible de delinear la determinación tributaria, en forma tal de que en ningún momento se pierda el razonable equilibrio en que deben estar la eficacia recaudatoria del fisco y los derechos individuales de los particulares.

#### 4.— LOS DISTINTOS TIPOS DE DETERMINACION

Nuestro punto de partida es la afirmación de existencia de diferenciados procedimientos determinativos tributarios. Ello es así porque si bien el órgano original de actividad de determinación es la Administración, nada impide que delegue esa actividad en forma total o parcial a los sujetos pasivos.

Si la delegación es total nos encontramos con que el sujeto pasivo es quien realiza el procedimiento de determinación en forma íntegra, desde el principio hasta el fin, reservándose la Administración sólo facultades de fiscalización. Tenemos entonces la determinación por declaración del sujeto pasivo (7) a la cual y salvo contadas excepciones podemos dar el carácter de método general de determinación en el derecho argentino y latinoamericano (8).

(7) No compartimos la tesis de Jarach según quien la declaración tributaria "constituya un elemento informativo utilizable en la medida de su veracidad y correspondencia con los hechos y el derecho aplicable" (Autor citado: "Naturaleza y eficacia de la declaración tributaria" en "Temas Tributarios", editorial Macchi, Bs. As. 1968, p. 46).

(8) En el derecho argentino: ley 11.683, arts. 20 y 21 siendo de destacar que este cuerpo normativo regula los más importantes y productivos impuestos nacionales, cuales el impuesto a las ganancias, al patrimonio de las personas físicas, al

Si la delegación es parcial, sucede que ambos polos de la relación jurídica (fisco y sujeto pasivo) hacen parte de la tarea y estamos ante la determinación mixta (9).

No negamos que en estos dos tipos de determinación existen delicados problemas relacionados a los dos aspectos en examen (eficacia recaudatoria y garantías individuales).

Para dar somero ejemplo de ello bastará con mencionar el dilema que se crea respecto a si las declaraciones o informaciones de los sujetos pasivos deben ser definitivas e inmodificables en el sentido de responsabilizarlos tanto de los importes tributarios resultantes como de la exactitud de los datos proporcionados, sin posibilidades de ulterior modificación, salvo errores de hecho o de derecho que sean rectificadas antes de inspecciones fiscales, lo cual creemos necesario en salvaguardia de la eficiencia funcional administrativa (10).

capital de las empresas, al valor agregado, etc, Código Fiscal de Buenos Aires, arts. 23 y 24, Código Tributario de Córdoba, arts. 38,39 y 40; Código Fiscal de Santa Fe, arts 25 a 28; Código Fiscal de Corrientes, arts 30 y 31; Código Fiscal de Entre Ríos, arts. 23 y 24, Código Fiscal de San Luis, arts. 22 y sqtes etc. En el derecho latinoamericano: Código Tributario de Uruguay, arts. 61 y 63; Código Tributario de Perú, arts. 75 y 76, Código Fiscal de Chile, arts. 21, 22, 24, 29 y 30; Código Tributario de Bolivia, art. 133; Código Fiscal de México art. 80. Ta es el sistema que propone el Modelo de Código Tributario para América Latina. En Brasil existe la determinación "por homologación" en la cual los sujetos pasivos determinan y pagan sin previo examen de la autoridad (art. 150 *ibidem*). Según sostiene Geraldo Ataliba, este sistema es el mas usado en dicho país (Autor citado "Apointamentos da ciencia das Financas, direito financeiro e tributario", San Pablo 1969, p. 288).

(9) Esta modalidad es menos utilizada en Argentina y en general en Latinoamérica. En nuestro país la ley 11.683 preve, sin embargo, el método en el art. 20 de a ley 11.683. El dispositivo estatuye como sistema general el de la declaración jurada, pero en el parrafo 2o. expresa "La Dirección General Impositiva podrá disponer con carácter general, cuando así convenga y lo requiera la naturaleza del gravamen a recaudar, la liquidación administrativa de la obligación tributaria sobre la base de datos aportados por los contribuyentes y/o responsables o que ella posea". Por resolución general No. 1751, la Dirección General Impositiva dispuso que el "Impuesto a la tierra libre de mejoras" fuera determinado mediante este procedimiento. En Brasil, se utiliza para determinar ciertos impuestos de importancia como el impuesto a la renta y el territorial rural, estando previsto por el art. 147 del Código Tributario Nacional (ver Ataliba, "Apointamentos... "ob. cit. p. 287). Concordamos con Ataliba en diferenciar la determinación mixta de la determinación "por homologación" y no con Giuliani Fonrouge, quien, tomando como elemento de análisis del Proyecto de Gomes de Sousa, identifica ambos tipos de determinación ("Derecho Financiero", tll,p 501, nota 77).

(10) La ley 11.683 en su art. 21 dispone que la declaración jurada hace responsable por el gravamen que en ella se base o resulte, al declarante, cuyo monto no podrá

En el otro extremo, la debida garantía de los derechos individuales exige que estos datos sean secretos salvo excepciones muy justificadas (11).

## 5.— LA DETERMINACION DE OFICIO SUBSIDIARIA

Sin embargo no nos extenderemos sobre estos puntos y enfocaremos el procedimiento determinativo “de oficio” que es donde pensamos se presentan los más grandes problemas para lograr el “razonable equilibrio” buscado.

Otra ulterior limitación es aun necesaria. Sabido es que la determinación de oficio puede proceder porque la ley fije ese trámite como el único posible para ciertos tributos. En Argentina, ello suele ocurrir con los impuestos inmobiliarios provinciales, en España con el impuesto sobre las rentas del capital que grava los intereses de la deuda pública (12) y también existen casos en diversos países de América Latina ante lo cual el M.C.T.A.L. OEA/BID propone la fórmula según la cual los sujetos pasivos deben determinar por sí la obligación pero siempre que no proceda la intervención de la Administración (art. 132).

No es ese, todavía, el caso que centralizará nuestra atención sino aquel en el cual, la determinación de oficio funciona como

reducir por declaraciones posteriores salvo en los casos de errores de cálculo cometidos en la declaración misma. Asimismo el declarante es responsable en cuanto a la exactitud de los datos que contenga su declaración sin que la presentación de otra posterior, aunque no le sea requerida, haga desaparecer dicha responsabilidad. El Código Fiscal de Buenos Aires (art. 24) el de Santa Fe (art. 27) y la generalidad de los códigos fiscales provinciales argentinos son más amplios ya que admiten rectificación por “error de cálculo o de concepto”. El Código Tributario de Córdoba admite declaración jurada rectificativa por haberse incurrido en errores de “hecho o de derecho” siempre que antes no se haya determinado la obligación por el Fisco (art. 38). En América Latina, el Modelo OEA/BID admite que el contribuyente pueda modificar su declaración en cualquier tiempo y cualquier motivo sea para aumentar o disminuir su obligación y sin perjuicio de la responsabilidad en que se pudiera haber incurrido hasta entonces por falsa declaración o inexactitud (ver art. 141 y exposición de motivos). El Código Uruguayo no ha acogido la propuesta del Modelo por cuanto según su art. 64 la declaración puede ser modificada en caso de error de hecho o de derecho sin perjuicio de las responsabilidades por infracción en que se hubiere incurrido y agrega que las rectificaciones no podrán presentarse en ocasión de inspecciones, observaciones o denuncias, salvo que de las mismas resultare un crédito a favor del obligado. Esta última fórmula, coincidente con la de Córdoba, es la que nos parece más correcta.

(11) Así lo dispone el art. 94 de la ley 11.683. En cuanto a las excepciones al secreto, ver Villegas, “Curso... “ob. cit. o. 283.

(12) Dato según Ferreiro, ob.cit.p. 544.

subsidiaria de la determinación por el sujeto pasivo o mixta. Las razones del funcionamiento subsidiario están enumeradas con mayor o menor casuismo por las legislaciones, pero en definitiva pueden reducirse a dos: 1) cuando el sujeto pasivo no presenta su declaración (o información requerida) en los casos en que está obligado a hacerlo; 2) cuando la declaración es presentada (o la información proporcionada) pero por distintos motivos es desechada (13).

Tanto si la declaración o información no se presenta como si ellas son excluidas, la Administración fiscal debe llevar a cabo el acto de determinación procurando seguir un trámite que cumpla en la mejor medida posible el doble objetivo de recaudación eficaz y derechos individuales garantizados. Para lograr ello, el procedimiento determinativo debe desenvolverse a través de diversas etapas claramente diferenciadas.

Las primeras tareas a que se ve avocado el Fisco son las fiscalizadoras e investigatorias, las cuales, aun utilizando muchas veces los mismos procedimientos, se originan de distinta manera y persiguen una distinta finalidad.

Si la declaración, aun desechada, se presentó, la labor se simplifica en importantes aspectos para el Fisco. Tengamos en cuenta que en aquellas legislaciones que aceptan la determinación por declaración del sujeto pasivo, el sólo hecho de la presentación produce "per se" importantes efectos, a saber: 1) que una persona ha interpretado una norma tributaria sustantiva en forma tal que lo ha llevado a reconocer la existencia de un hecho o situación que han encuadrado en la hipótesis condicionante de la norma, es decir que un hecho imponible ha acaecido; 2) que como consecuencia de ese acaecimiento el mandato de la norma lo ha colocado en la posición de sujeto pasivo ante el Fisco, ya sea por deuda propia porque fue con respecto a ese sujeto que ocurrió el hecho imponible, o por deuda ajena si no fue así (14).

(13) La determinación de oficio subsidiaria y las causas motivantes están contenidas en la ley 11.683 (art. 23), Código Fiscal de Buenos Aires (art. 25), Código Fiscal de Santa Fe (art. 28), Código Tributario de Córdoba (art. 41) y la generalidad de los códigos argentinos provinciales. En América Latina, el Modelo regula la cuestión en el art. 135, Código Fiscal de Uruguay, art. 65, Código Fiscal del Perú, art. 88, Código Fiscal de Chile, art. 22, Código Tributario de Bolivia, art. 134, Código Fiscal de México, art. 80. En el Código Tributario Nacional Brasileño, se hace una extensa enumeración de motivos por los cuales la información proporcionada por los sujetos pasivos en la determinación mixta no es aceptada, y como consecuencia de ello, el Fisco procede a la determinación de oficio.

(14) La afirmación que se hace responde a nuestra aceptación de la teoría del jurista brasileño Paulo de Barros Carvalho en el sentido de que el sujeto pasivo de la

Como según nuestro ya expresado criterio, la declaración debe responsabilizar en forma definitiva e inmodificable al declarante por sus consecuencias (salvo los casos de error comprobado), la Administración se encuentra con la seguridad de un hecho imponible realizado y con un sujeto pasivo identificado. Sus pasos se dirigirán entonces hacia el importe de una deuda tributaria que se tiene por existente.

Más difícil es el asunto para el fisco cuando debiendo haberse declarado no se declaró. Por lo pronto adviértase la importancia de lo expresado. Para poder llegar a la afirmación de que "se debió haber declarado" es necesario poder sostener que sucedió un hecho imponible del cual el fisco no ha tenido noticia por la vía pertinente, y que ello dió como lógico resultado que "alguien" resultara presunto acreedor tributario. Se trata entonces, ahora no de la mera verificación, fiscalización o control, sino de la a veces ardua tarea de investigación cuyo objeto será descubrir la existencia de posibles hechos imponibles realizados pero ignorados por el fisco, con la consiguiente falta de individualización de los sujetos pasivos pagadores.

Ahora bien, las tareas fiscalizadoras e investigatorias descritas pueden carecer de todo efecto determinativo. Puede suceder, así, que una vez practicada la fiscalización se llegue a la certidumbre de que el sujeto pasivo había declarado bien y que las sospechas que indujeron a dudar de su actividad, fueron infundadas. Si así ocurre, la declaración privada se convierte en determinación tributaria y la pesquisa fiscalizadora pierde toda consecuencia jurídica. Pero puede también ocurrir que la investigación crea haber detectado un contribuyente pero que luego de la profundización de las averiguaciones surja la realidad de que no hubo hecho imponible realizado. Tampoco en este caso, la tarea investigatoria del Fisco trasciende en resultado determinativo de especie alguna.

## 6.— LA ETAPA INSTRUCTORIA DE LA DECLARACION DE OFICIO SUBSIDIARIA

Pero pueden suceder las hipótesis inversas. Tanto que las sospechas se confirmen y la declaración quede desechada, como que se descubra la existencia de un hecho imponible acaecido pero desconocido antes de la pesquisa.

obligación tributaria no está contenido en la hipótesis tributaria sino en el "mandamiento" de la norma. Autor citado "Teoría da norma tributaria" San Pablo, 1974, p. 135. De tal afirmación sacamos importantes conclusiones según puede verse en nuestro "Curso..." p. 216 y sgtes.

En los supuestos últimamente aludidos, la tarea del fisco se transforma en una etapa de instrucción preparatoria de la determinación con características marcadamente inquisitorias.

Sus objetivos son claros: el fisco debe intentar llegar a la verdad de los hechos tal como realmente sucedieron y apartándose de las apariencias externas que los particulares dieron a sus actos y negocios cuando ellos no se adecuaron a la "realidad económica", es decir cuando la "intentio juris" no coincidió con la "intentio facti". Debe asimismo conseguir todos los datos necesarios para llegar a una precisa, clara y circunstanciada atribución de deuda tributaria. Debe por último evitar el peligro de que desaparezcan elementos probatorios de los hechos o situaciones que motivaron la atribución de deuda.

Las legislaciones tributarias suelen ser amplias y precisas en cuanto a atribuir a la administración fiscal facultades para obtener elementos probatorios. En términos generales vemos que la administración puede interrogar a sujetos pasivos reales o presuntos, a terceros que nada tengan que ver con la deuda que se investiga, pero que pueden hacer alguna aportación útil respecto a ella (por ejemplo la institución bancaria ante la cual opera el investigado), puede examinar libros, anotaciones, documentos de la más distinta índole, facturas, comprobantes, puede realizar inspecciones en medios de transporte, instalaciones, fábricas, destilerías, explotaciones, puede realizar o requerir pericias y estudios técnicos, etc (15).

Cabe observar a este respecto que los elementos obtenidos como consecuencia de las actividades descritas, si bien se asemejan a las pruebas procesales, en cuanto a actividades de conocimiento humano, no revisten técnicamente este carácter dado que no nos encontramos ante un proceso jurisdiccional sino ante el proceso de formación de una decisión administrativa, decisión ésta que se apoyará en los elementos obtenidos como justificantes de la futura pretensión fiscal sobre la existencia y cuantía de una deuda tributaria. Solo el procedimiento jurisdiccional posterior evaluará los elementos recogidos y les dará valor o no de prueba en el sentido procesal del término. Otra peculiaridad que aleja la actividad desarrollada en esta etapa de la actividad procesal está dada por valerse el fisco de ciertos elementos cuáles son conclusiones técnicas de tipo estadístico-económico que efectúa la propia administración fiscal y de la cual se extraen cifras globales, índices, promedios,

(15) Véase, por ejemplo, las facultades que acuerdan el art. 41 de la ley 11.683, art. 139 del M.C.T.A.L., arts. 109, 110, 140, 141, etc. de la ley general tributaria española.

coeficientes, etc, en base a los cuales se cuantifican los créditos fiscales.

## 6.1.— REQUISITOS DE EFICACIA DE LA ETAPA INSTRUCTORIA

La actividad que la administración ejercita en esta etapa instructoria debe ajustarse a ciertos requisitos indispensables para que la labor resulte eficaz.

1) Falta de contradicción. Durante la etapa instructoria no debe ser admisible la intervención jurídica del investigado. La administración actúa en forma absolutamente unilateral.

2) Secreto de las actuaciones. Los resultados que van emergiendo de la pesquisa deben ser totalmente reservados y no pueden ser puestos en conocimiento de los investigados. Lo contrario significaría la posibilidad de fracaso ante actividades de obstrucción que podrían realizar los particulares.

3) Utilización de la fuerza pública. Los funcionarios fiscales deben tener la posibilidad de requerir el auxilio de la fuerza pública si tropiezan con inconvenientes en el ejercicio de sus funciones. El auxilio debe ser concedido sin demora bajo responsabilidad del requirente y la negativa o demora en prestarlo debe encuadrar al funcionario policial requerido en ilícito penal.

4) Ilimitación temporal. El fisco debe tener a su disposición todo el tiempo que le sea necesario para esta difícil misión. Por supuesto que lo ideal será la actuación rápida y tratando de evitar prescripciones.

5) Movilidad externa. Sólo habrá investigación eficaz para proteger la potestad tributaria estatal si la administración sale materialmente de su sede y a través de su cuerpo de inspectores se constituye en todo lugar donde existan indicios de hechos imposables. Los inspectores concurrirán a las viviendas, oficinas, lugares de producción, locales de todo tipo en los cuales se realicen total o parcialmente las actividades que se saben o se presumen gravadas (ver arts. 142 y 143 de la Ley Tributaria española). Sin administración móvil no puede haber eficiencia recaudatoria.

6) Especialización de inspectores. El cuerpo de agentes del fisco debe ser forzosamente especializado tanto técnica como jurídicamente. A veces la relación entre hecho y norma no se presenta con sencillez y se necesita de un cuidadoso examen por alguien capacitado para ello.

7) Deberes facilitantes de los particulares. Aun desplegando la actividad analizada, la labor investigatoria, por su extrema difi-

cultad necesita como "auxilio adicional" el cumplimiento de una serie de deberes formales por parte de los particulares, como ser, llevar ciertos libros especiales, conservar documentos por un cierto lapso, registrar las operaciones que el fisco exige, otorgar ciertos comprobantes, inscribirse en ciertos registros, solicitar permisos previos para iniciar ciertas actividades, comunicar cambios de situaciones objetivas, etc. (16).

## 6.2.— RESULTADO DE LA ETAPA INSTRUCTORIA

El resultado de toda esta tarea será un conjunto de actuaciones que constarán por escrito y mediante las cuales se llegará a la afirmación provisional de que "alguien debe tanto".

Esa afirmación puede ser enteramente presuncional. En tal sentido las leyes tributarias, suelen contener presunciones "legales" (17) de mayor valor probatorio que otras que no tienen ese carácter (18), pero en ambos casos, lo importante es que como culminación de esta etapa no se requerirá una certeza absoluta. Bastará que el fisco tenga bases para fundar una verosímil probabilidad de que se realizó una actividad gravada y que de esa actividad surge como razonable un cierto monto (19).

## 6.3.— LIMITACIONES FISCALES DURANTE LA ETAPA INSTRUCTORIA.

Podrá advertirse que entre los dos intereses que hemos tomado como punto de mira hay en esta etapa una cierta prevalencia del interés de eficiencia recaudatoria sobre el interés de tutela de garantías individuales. Pero aún admitiendo esa prevalencia, los derechos individuales están marcando un límite que la administración no puede sobrepasar, bajo pena de convertir lo necesariamente inquisitorio en indebidamente arbitrario.

Entre esas limitaciones destacamos las siguientes:

1) Todos los actos que se desarrollen en esta etapa previa instructoria, deben estar prefijados por la ley como facultades ex-

(16) Ver al respecto, art. 40 de la ley 11.683, art. 139 del M.C.T.A.L.

(17) Por ejemplo, la presunción de que un incremento de patrimonio no justificado es un rédito. art. 25, párrafo 3o. de la ley 11.683.

(18) Por ejemplo, presumir un elevado rédito por el nivel de vida de una persona.

(19) Dice bien Hensel que la administración tiene el derecho y el deber de, "transformare ogni incertezza che incomba sulla pretesa come tale o sulla sua misura in una verità procedurale (massima probabilità possibile) mediante la stima" (Autor citado, "Diritto tributario", Milano, 1956, p. 242)

presamente concedidas a la administración. Según lo requiera cada situación particular se utilizarán medidas más o menos inquisitoriales pero siempre autorizadas por normas legales, lo cual significa que la etapa previa de fiscalización e investigación se encuentra íntegramente sometida al principio de legalidad.

2) Las actuaciones mencionadas no son discrecionales. El fisco investigará cada vez que a su criterio existan motivos suficientes que lo lleven a dudar de la sinceridad de las declaraciones o a pensar que existen hechos imponderables no declarados, pero no sujetará su actividad de averiguación a criterios de oportunidad o conveniencia.

3) Ciertos resultados que atañen directamente a dichos de los determinados o existencia y contenido de sus documentos, deberán, por su importancia, constar en actas que harán plena fé mientras no sean argüidas de falsas. La necesidad de labrar actas está contenida en el art. 41 inc. 3º de la ley 11683 según el cual cuando se responda verbalmente a requerimientos o se examinen libros o papeles, se dejará constancia en actas de la existencia e individualización de los elementos exhibidos, así como las manifestaciones verbales de los determinados. Esta acta hace fe de los hechos que el funcionario anuncie como cumplidos por el mismo o que pasaron por su presencia, pero no contendrá juicios valorativos del funcionario que la labra. Como puede observarse y mediante este requisito, la ley desea poner una valla a intentos abusivos de los funcionarios inspectores (20).

4) La administración debe solicitar autorización judicial para realizar ciertas actuaciones de especial gravedad en contra de los determinados. Así por ejemplo, y en cuanto a los allanamientos de domicilio, ellos sólo podrán ser efectuados mediante autorización de juez competente a quien se le hará conocer el fundamento de la medida para que analice la legitimidad del pedido (21).

5) Existen, además, limitaciones derivadas del carácter de los asesores de los sujetos pasivos. Los primeros deben estar amparados por el "secreto profesional" y no pueden ser compelidos a relatar circunstancias atinentes a sus clientes y conocidas con motivo del ejercicio de su profesión (22).

(20) Sobre naturaleza, contenido y valor de las actas ver, Sains de Bujanda, Fernando "Notas de derecho financiero" t.I, vol. 3, p. 949, "Curso..." p. 304.

(21) Así surge legislado por el art. 40 inc. 5 de la ley 11.683.

(22) Según el art. 156 del Código Penal Argentino, se castiga a todo aquel que teniendo noticias por razón de su profesión de un secreto cuya divulgación pueda causar perjuicio, lo divulgue sin justa causa. Hacemos un estudio de la cuestión en

## 7.— LA VISTA AL DETERMINADO

Según acabamos de exponer, el resultado al cual se arriba luego de la etapa instructoria es a veces totalmente presuncional. En muchas oportunidades ocurrirá que ha subsistido una notable incertidumbre sobre la operación presuntamente gravada en sí misma y gran grado de ignorancia sobre la cuantía, no obstante lo cual, la administración se ve obligada a transformar esas dudas y desconocimientos en una verdad procedimental. En muchas legislaciones, se ha tratado de dar mayor perfección a la labor administrativa permitiendo la intervención del propio determinado en la formación del acto de determinación.

Esa es, a nuestro modo de ver, la justificación y razón de ser de las etapas posteriores de "vistas" o "traslado" al sujeto pasivo y de posibilidad probatoria, que observamos en numerosas legislaciones. No se trata de ejercicio de un derecho de defensa, como se ha afirmado por la jurisprudencia en algunas oportunidades (23), dado que la oportunidad de defensa debe otorgarse al administrado en sede jurisdiccional con todas las garantías del caso, sino de lograr su cooperación para lograr que la determinación resulte lo más correcta que sea posible, sin perjuicio, ello, por supuesto de que esa mayor corrección redunde en beneficio del determinado. Es evidente que el aporte del sujeto pasivo, haciendo las aclaraciones y demostraciones que hagan a sus derechos, contribuirá a corregir posibles errores de hecho o de derecho en que pueda haber incurrido la administración al ejercitar sus extensas atribuciones de investigación, y a todos beneficiará por igual que el resultado de la determinación no se traduzca en irrealidades o en montos desmesuradamente alejados de los correctos. En otras palabras, la audiencia del determinado se inspira en un principio de economía en la actividad administrativa pero que no altera la unilateralidad del acto (24).

Por la razón señalada, la vista al determinado, si bien aconsejable, no es elemento esencial en el proceso de formación del

nuestro trabajo "Algo más sobre la responsabilidad de los profesionales asesores impositivos por delitos tributario" en "La Información", t. 31, p. 607.

- (23) Así el Tribunal Fiscal de la Nación en el caso "Politeama S.A." en el cual sostuvo que es "requisito esencial o inexcusable la audiencia del presunto responsable, cuya observancia la resolución que se dicte adolece de nulidad por violar el derecho de defensa" (En "La Ley" t. 116, p. 730).
- (24) En ese sentido, la Suprema Corte de Buenos Aires en cuanto a su afirmación de que la determinación de los tributos tiene una naturaleza meramente declarativa y se concreta en un acto administrativo unilateral que sólo asume carácter jurisdiccional cuando es objeto de impugnación. Causa "Lofeudo Antonio Suc". en Repertorio La Ley T. 28 p. 1.442.

acto de determinación y al respecto es destacable la falta de uniformidad con respecto a su concesión tanto dentro de la legislación argentina como latinoamericana (25).

Creemos, sin embargo, que es propugnable, como mejoramiento del sistema, la etapa de la "vista" o "traslado". Ni al fisco ni al sujeto pasivo les conviene que el acto determinativo resulte viciado, abusivo, erróneo y destruible en sede jurisdiccional.

## 8.— POSIBILIDAD PROBATORIA DEL DETERMINADO

Así como es deseable que el determinado sea escuchado durante el proceso de formación del acto determinativo, también lo es que se le proporcione la oportunidad de demostrar lo que afirma, en los casos de que esas afirmaciones sean discrepantes con las apreciaciones del fisco.

Esta prueba, en cuanto a sus medios, debe ser semejante a la procesal, y como vimos, difiere de la que en algunas oportunidades utiliza la administración. Así por ejemplo, la posibilidad administrativa de llegar a cifras promediales mediante estudios técnicos de tipo estadístico-económico, escapa a las posibilidades de los particulares, pero ello no será óbice para que éstos últimos demuestren con todos los medios a su alcance que esas cifras promediales no son aplicables a su caso individual (26).

(25) En efecto, en el derecho argentino, la ley 11.683 establece en su art. 24 que el procedimiento de la determinación de oficio se iniciará "con vista al contribuyente o responsable de las actuaciones administrativas y de las impugnaciones o cargos que se formulen, proporcionando detallado fundamento de los mismos". El Código Tributario de Córdoba estipula. "Antes de dictar resolución que determine total o parcialmente la obligación tributaria, la Dirección correrá vista...". En cambio el Código Fiscal de Buenos Aires y los ordenamientos provinciales argentinos que siguen sus lineamientos no contienen el trámite de la vista dentro del procedimiento de determinación de oficio. En el ámbito latinoamericano, el M.C.T.A.L. propone en su art. 154 que la determinación de oficio se inicie con "el traslado al contribuyente de las observaciones o cargos que se le formulen", lo cual aceptan algunas de las legislaciones, como por ejemplo el Código Tributario de Bolivia (art. 164) No contienen, "vista" o "traslado", entre otros, los Códigos tributarios de Uruguay, Brasil, Perú, y Chile.

(26) Una clara legislación sobre esta contraposición probatoria entre administración y administrado, cada uno de acuerdo a sus posibilidades, puede observarse en el impuesto argentino a la renta normal potencial a la tierra de la ley 22.538. Mediante una etapa general, a cargo del organismo administrativo que se vale de elementos exclusivamente técnicos, se llega al rendimiento potencial que debe tener una zona y los fundos a ella pertenecientes (renta media potencial zonal). En un momento posterior y mediante una etapa individual, se da la oportunidad al contribuyente de demostrar que esos promedios no se adecuan a su caso particular. Vale decir, puede probar el grado de disparidad de su tierra con la

Pero, la facultad probatoria dada al sujeto pasivo como forma de perfeccionar el acto de determinación, no puede ser en manera alguna la única oportunidad probatoria que se le confiera. En ese sentido es criticable la ley argentina 11683 cuyo propósito de dotar el acto determinativo de las mayores garantías para los sujetos pasivos se ve desvirtuado mediante la injusta limitación contenida en el art. 127 según el cual en el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal, órgano jurisdiccional, únicamente podrá reiterarse la prueba que hubiera sido denegada en sede administrativa o respecto de la cual se plantearon nulidades, pudiendo al propio tiempo ofrecerse la prueba de "hechos nuevos" que se invocaren en la instancia de apelación.

## 9.— LA MOTIVACION DE LA DECISION DETERMINATIVA

Otro aspecto que creemos importante es el de la motivación de la decisión mediante la cual se procede a determinar de oficio, máxime cuando previamente se ha dado al sujeto pasivo la oportunidad de hacerse oír y de demostrar lo dicho.

En efecto, si la administración resuelve permitir que el determinado actúe como colaborador en la construcción de la determinación, carecería de lógica que, posteriormente, al llegarse al momento de la decisión, no se diera razón alguna de por qué se llega a una cierta conclusión, especialmente si en esa resolución se ha desechado lo alegado por el particular o no se ha evaluado su prueba.

Mediante la determinación de oficio, el fisco ejercita una función íntegramente reglada y de modo alguno discrecional. Pero sólo se sabrá si la función se ejercitó debidamente, si quien decide, explica las razones que lo llevaron a la conclusión arribada. De tal suerte, la motivación aparece como una manera de fiscalizar la actividad intelectual frente al caso planteado, a los efectos de constatar que la decisión adoptada es un acto reflexivo emanado de un estudio de sus circunstancias particulares y no un mero acto de voluntad autoritaria (27).

Dice Berliri que motivación no puede significar otra cosa sino "exposición de motivos" y en consecuencia preguntarse qué

tenida como óptima de la zona. Ver la descripción del procedimiento señalado en Villegas, "Curso..." p. 501 y sqtes.

(27) Ese es el criterio predominante en la jurisprudencia argentina. La Cámara Nacional Federal dijo en el caso "Dalmino Siderca S.A." que la ley exige que la determinación de oficio de los impuestos este fundada "y ello está de acuerdo con los mejores principios doctrinarios, ya que la actuación administrativa es sustancialmente formal y, por ende, las formas, hacen a la validez de los actos" (La Ley", t. 130, p. 708).

significa "motivación." equivale a interrogarse qué se entiende por "motivo" (28).

Partiendo de esa base, y refiriéndonos concretamente a la determinación de oficio, estimamos que "motivar" significa explicar, según las reglas de la sana lógica, por qué las valoraciones tanto fácticas como jurídicas se han hecho en un cierto sentido y no en otro. Es decir, motivar no es sino razonar fundamentalmente (29) como con buen criterio ha resuelto repetidamente la jurisprudencia nacional (30).

En diversos pronunciamientos, se han indicado casos de resoluciones no motivadas. En uno de ellos, el órgano administrativo dió por toda razón "las características comerciales del negocio" del contribuyente, lo cual no fué tenido por suficiente por el Tribunal Fiscal de la Plata, según el cual no se ajusta a derecho y carece de eficacia la determinación de oficio que "no se ajusta a índice alguno para calcular los ingresos del contribuyente" (31).

Según este criterio jurisprudencial que compartimos, en las determinaciones de oficio sobre base presunta y aún cuando el contribuyente no haya suministrado elementos comprobatorios de las operaciones o situaciones que constituyen hechos imponibles, ello no releva a la Administración de explicar el procedimien-

(28) Autor cit. "Principios de derecho tributario" vol. 3, p. 174. El tratadista cita en su apoyo las opiniones de Jaccarino "Studi sulla motivazione" y M.S. Giannini "Atto amministrativo".

(29) Creemos que el acento debe ponerse más en el aspecto "explicativo" que en el "justificativo de móviles" que sostiene Berliri, aunque debe destacarse que el autor italiano se refiere al "aviso de accertamento" del derecho italiano y no a la decisión final administrativa de determinación de oficio subsidiaria, que es nuestro tópico.

(30) En el caso "Desmarás Carlos" el Tribunal Fiscal de la Nación sostuvo: "Que la resolución cuya nulidad se discute ha emitido declarar en qué razones se funda para no hacer lugar a la exención impositiva solicitada por el contribuyente, a pesar de que, en las actuaciones administrativas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto transcribe normas de un Tratado Internacional, ratificado por la Nación, vinculado al derecho invocado por el recurrente respecto a la exención que pretende". En definitiva el Tribunal declaró nula la resolución administrativa ("La Ley", t. 117, p. 102).

(31) Caso "Gurini y Narvarte" en "La Ley" t. 114, p. 827. Se agregó que si bien la Dirección de Rentas está facultada para determinar de oficio sobre base presunta cuando los contribuyentes carecen de registraciones contables, ello no significa que aquella quede relevada de justificar el procedimiento seguido para establecer los ingresos del sujeto pasivo de la obligación tributaria. El criterio fue reiterado en el caso "Elmadjian, Arsene" en "La Ley" t. 120 p. 875.

to que siguió para establecer que hubo hecho imponible y cuál fue el monto de la acreencia.

De la misma manera, si una declaración jurada es rechazada y en el procedimiento de la determinación de oficio subsidiaria, el contribuyente presentó los medios de prueba con los cuales pretendía corroborar lo manifestado en la declaración, no es admisible que la administración rechace dicha prueba sin fundar los motivos para ello (32).

De igual manera, si el contribuyente expuso argumentos razonables en apoyo de su situación tributaria, es deber de la administración considerar esos argumentos y proporcionar las razones del rechazo. Sólo de esa forma el presunto responsable podrá con posterioridad defender adecuadamente sus derechos amparándose en las garantías jurisdiccionales que la ley debe prever (33).

Claro está que la exigencia no debe extremarse y llevar a sostener que el órgano administrativo debe hacer extensas y minuciosas consideraciones sobre cada uno de los descargos del determinado, sino que bastará con tomar lo esencial de éstos y compartirlos o desecharlos mediante consideraciones lo suficientemente claras y precisas como para que sea posible apreciar las razones en que se ha basado el proceder de la administración (34).

En virtud de lo expuesto y dado que el aspecto que estamos tratando presenta dificultades de aplicación, es deseable que las legislaciones tributarias establezcan en la forma lo más explícita posible (como lo hace el M.C.T.A.L. OEA/BID) los requisitos de la decisión del fisco determinando de oficio (35).

(32) Como hizo la Dirección General Impositiva, originando la sanción de nulidad de la resolución por parte del Tribunal Fiscal de la Nación, en alguna oportunidad (caso "Krys" en "La Ley" Rep. T. XXV p. 821).

(33) Tribunal Fiscal de la Nación, caso "Philips Argentina S.A." en "La Ley", t. 117 p. 64.

(34) En el sentido indicado, el Tribunal Fiscal de la Nación en el caso "Leger, Enrique" en "La Ley", t. 129, p. 1062.

(35) En la legislación argentina, la ley 11.683 se limita a estatuir en el art. 24 que la resolución debe ser "fundada", pero en el decreto reglamentario se expresa "Si en el curso de una verificación, el contribuyente hubiera alegado por escrito sobre cuestiones de hecho o de derecho vinculadas a la determinación del impuesto, el Juez Administrativo se expedirá sobre las objeciones u observaciones del fiscalizado en la resolución que determine de oficio el gravamen y sobre el mérito de la prueba producida o las razones fundadas por las que no se hizo lugar a la ofrecida en su caso" (art. 31). Si bien, en definitiva la situación aparece eficazmente regulada, no nos parece correcto que los requisitos de la determina

## 10.— LA “COSA DETERMINADA”.

Durante la tramitación del procedimiento seguido para determinar de oficio, sea que se haya dado o no al determinado la posibilidad de alegar y probar, lo cierto es que entre los dos intereses que estamos examinando (el de eficiencia recaudatoria y el de defensa de garantías individuales) ha existido prevalencia del primero, lo cual es lógico porque como bien sostiene Berliri (ob. cit. p. 310), la posición del Fisco, extraño al presupuesto de hecho, es muy diferente a la posición del contribuyente que sí está en íntima relación con ese presupuesto.

Eso explica suficientemente la razón de porqué, y a los efectos de restablecer el equilibrio, los efectos de la resolución determinativa deben ser diferentes para el fisco que para el sujeto pasivo, debiendo quedar el primero ligado en mayor medida que el segundo a dicha resolución. Eso se traduce en lo siguiente: Mientras los derechos impugnativos del sujeto pasivo son amplios y sólo se encuentran limitados por el principio de legitimidad del acto determinativo, la Administración queda vinculada al resultado arribado y si el acto fue notificado al determinado y reunió las condiciones esenciales para su validez, (forma y competencia), la decisión determinativa tendrá efectos preclusivos para la Administración en cuanto a su evaluación de los elementos para ella conocidos al momento de determinar. Como se trata de una resolución no

ción en cuanto a motivación estén contenidos en un decreto reglamentario y no en la propia ley. El Código Tributario de Córdoba estipula que “la Dirección... dictará resolución motivada incluyendo en su caso, las razones del rechazo de pruebas ofrecidas y no sustanciadas, la que será notificada al interesado” (art. 44 “in fine”). El Código Fiscal de Buenos Aires y los Códigos tributarios argentinos que lo siguen, nada estipulan sobre necesidad de motivación de la decisión determinativa, lo que es objetable. A nuestro juicio es aceptable y debe ser propugnada la fórmula del M.C.T.A.L. OEA/BID que en el art 156 propone “El acto de determinación debe contener las siguientes constancias: 1) Lugar y fecha; 2) indicación del tributo y del período fiscal correspondiente. 3) Apreciación de las pruebas y de las defensas alegadas; 4) Fundamentos de la decisión; 5) Elementos inductivos aplicados en caso de estimación sobre base presunta, 6) Discriminación de los montos exigibles por tributos, intereses y sanciones según los casos; 7) Firma del funcionario autorizado. La ausencia de cualquiera de estos requisitos vicia de nulidad el acto”. El Código Tributario de Uruguay no es tan completo, por cuanto si bien exige “los fundamentos de la resolución” carece de otras explicaciones al respecto. Por ejemplo sus autorizados comentaristas hacen notar que no fue prevista la consecuencia de la violación de los requisitos establecidos por el Código, ante lo cual debe recurrirse a la teoría general sobre invalidez de actos administrativos irregulares siendo los regímenes de invalidez en derecho público “más variados y complejos que en el derecho privado” (“Código Tributario de la República Oriental del Uruguay “concordado y anotado por Ramón Valdés Costa, Nelly Valdés de Blengio, Eduardo Sayagués Areco, Montevideo, 1975 p. 273.

jurisdiccional, no podrá hablarse de “cosa juzgada” como han hecho algunos autores, pero sí, en un sentido parecido, de “cosa determinada” (36).

A los fines del tratamiento del punto, estimo interesante tomar como base de análisis el art. 26 de la ley 11683 en cuanto a las posibilidades de modificación de la determinación en contra del contribuyente (37).

Pasando por alto el caso contemplado en el inciso primero que en realidad no es una verdadera causa de modificación de la determinación anterior, sino simplemente una circunstancia que habilita a una nueva determinación sobre puntos diferentes (38), veremos las circunstancias, enunciadas en el inc. 2º, que son verdaderas causas de modificación de la determinación.

En primer lugar se admite la modificación administrativa de la determinación cuando surjan “nuevos elementos de juicio”.

Teniendo en cuenta que “elementos” son las circunstancias de hecho que se utilizaron como base para la determinación, la “novedad” no lo es en el tiempo sino en el conocimiento de la administración (39). Es decir que es justificable la modificación en contra del contribuyente si para practicar la determinación no se tuvo en cuenta ciertos materiales probatorios por haber ignorado su existencia. Si la administración, con posterioridad a practicar la determinación toma conocimiento de una circunstancia de hecho diferente a aquellas en base a las cuales produjo el acto determina-

(36) Berliri emplea la expresión “cosa accertata” que Palao Taboada traduce como “cosa comprobada” (ver ob. cit. p. 200 y nota del traductor al pie de página).

(37) Dice el dispositivo en la parte pertinente: “...La determinación del juez administrativo del impuesto en forma cierta o presuntiva, una vez firme, sólo podrá ser modificada en contra del contribuyente en los siguientes casos. a) Cuando en la resolución respectiva se hubiera dejado expresa constancia del carácter parcial de la determinación de oficio practicada y definidos los aspectos, que han sido objeto de la fiscalización, en cuyo caso serán susceptibles de modificación aquellos aspectos no considerados expresamente en la determinación anterior; b) Cuando surjan nuevos elementos de juicio o se compruebe la existencia de error, omisión o dolo en la exhibición o consideración de los que sirvieron de base a la determinación anterior (cifras de ingresos, egresos, valores de inversión y otros).

(38) Conf. Jarach, “Curso Superior de derecho tributario”, t. I, p. 430, Bs. As., 1969.

(39) Según la Cámara Nacional Federal, los nuevos elementos de juicio que autorizan la modificación de la determinación no deben ser necesariamente anteriores a ese acto ya que pueden referirse a hechos posteriores que revelen el error en que se pudo razonablemente incurrir al estimar lo que se tuvo en cuenta al formularla (“La Ley”, t. 113, p. 77).

tivo y tales circunstancias muestran una realidad distinta a la antes creída, ello debe importar un forzoso cambio de decisión que podrá perjudicar al sujeto pasivo, siendo aconsejable que la modificación se produjera incluso si ella favorece a éste último.

Es admisible, asimismo, que si con posterioridad a la determinación, el fisco logra pruebas, que sus conocidas, no habían podido ser procuradas, y ellas modifican la situación de hecho evaluada, la revisión del acto determinativo sea procedente (40).

La siguiente causal de modificación (“error, omisión o dolo en la exhibición o consideración” de los elementos que sirvieron de base a la determinación”), merece un análisis más cuidadoso.

Es admisible que se rectifique la determinación si la administración es llevada a una decisión equivocada por errores, omisiones o actitudes dolosas de los sujetos pasivos, que en consecuencia vician la voluntad administrativa expresada en la decisión determinativa. Se trata en todos esos casos, de circunstancias ajenas a la administración que motivan su yerro. (41).

En cambio, la referencia legal a “nueva consideración” de los elementos de juicio por la administración (42), debe ser interpretada en un modo restricto, como con acierto lo ha hecho la jurisprudencia nacional. Así, por ejemplo, se ha afirmado que no es admisible la modificación de la determinación por parte del Fisco y en contra del contribuyente, por aplicación de “nuevas interpretaciones” de las normas o por “otros procedimientos técnicos” (43). También se ha afirmado que la disposición de la ley 11683 que establece la fijeza de la determinación, salvo caso especiales, se propone conferir estabilidad a las relaciones del contribuyente con el Fisco para protección de aquél, a fin de no dejarlo permanentemente expuesto a los cambios de criterio administrativos (44), razón por la cual, si el contribuyente había

(40) Conf. Jarach, “Curso...” t.1, p. 430.

(41) La Corte Suprema Nacional resolvió en el caso “Garat Enrique” que aun a falta de texto legal expreso en contrario, el eventual error de las autoridades administrativas receptoras de impuestos en el ejercicio de sus propias y exclusivas atribuciones, no perjudica al contribuyente a quien no se le pruebe haber procedido con dolo o culpa grave. En “La Ley” t. 145, p. 431.

(42) Regulación ésta que no obstante su peligrosa amplitud, reiteran en general los Códigos provinciales argentinos.

(43) Tribunal Fiscal de la Nación, caso “Villalobos, López y Clas” en Repertorio La Ley XXV, 816.

(44) Cámara Nacional Federal, caso “Salvo” en “La Ley”, t.113, p. 77.

proporcionado en su oportunidad todos los datos y antecedentes referentes a la situación fiscal, resulta inadmisibile que posteriormente la administración pretenda rever la situación fiscal por el mero hecho de un cambio de criterio de las autoridades (45). Por otra parte y cuando la determinación tributaria se practica con arreglo a elementos correctamente proporcionados, no puede ser alterada por la circunstancia de que los funcionarios hubieren incurrido en error y omisión al considerarlos ya que lo contrario importaría la constante posibilidad de rever criterios libremente adoptados (46). La Corte Suprema Nacional ha sido categórica al resolver que el Fisco no puede practicar nuevas verificaciones basadas en nuevas normas de apreciación de valores, amortizaciones y coeficientes, pues ello importaría establecer la inestabilidad del derecho del contribuyente, con la incertidumbre de su situación, y el discrecionalismo de la administración que mantendría en una constante e injusta amenaza al contribuyente de buena fé, en contra del espíritu de la ley. Ello, salvo que el contribuyente hubiere obrado fraudulentamente o que se tratase de evidentes errores de cálculo o de concepto (47).

En definitiva y en cuanto al dispositivo en cuestión estimamos que "el error en la consideración de los elementos de juicio" a que se refiere la ley como causal de modificación de la determinación en contra del contribuyente, debe ser interpretado como un error de apreciación en que el Fisco cae por haber sido inducido a ello por inexactitud culposa o dolosa del determinado. De todas maneras la norma es inadecuada y no es aconsejable su inclusión en las legislaciones tributarias ya que puede dar lugar a las múltiples controversias que originó la norma comentada, felizmente interpretada con corrección por los tribunales.

En cambio, para el sujeto pasivo, no puede hablarse de efectos vinculante semejantes y ello marca la importante diferencia entre la "cosa determinada" tributaria y la "cosa juzgada" de derecho procesal. Esta última pertenece en igual medida tanto a la parte triunfadora como perdidosa en el sentido de que ni el ganador ni el perdedor pueden negar la existencia de la situación llevada a juicio si ésta fue reconocida como existente por la sentencia, ni por el contrario alegar que existe si se ha declarado inexistente.

(45) Cámara Nacional Federal, caso "Shell Argentina de Petróleo S.A.", en "La Ley", t. 119, p. 424.

(46) Suprema Corte de Buenos Aires, caso "Mercado Central de Frutos S.A." en "La Ley" t. 135, p. 117

(47) Caso "Cia. San Pablo de fabricación de Azúcar S.A." en "Jurisprudencia Argentina", 1946 I 912.

Pero en materia tributaria sucede de esa manera. Así como la decisión de determinación es definitiva para la administración, salvo las excepciones que examinamos precedentemente, ella no hace perder la facultad que el sujeto pasivo tiene de atacar la decisión en sede jurisdiccional, en todo cuanto afecte los derechos que ha sostenido o considera que las leyes le reconocen.

## 11.— FACULTAD DE IMPUGNACION

El último aspecto a considerar es la impugnación por los sujetos pasivos de la resolución administrativa de determinación. La importancia y extensión del tema excede los límites de este trabajo por lo cual nos limitaremos a bosquejar los principios que, según nuestro criterio, deben presidir la cuestión.

1) El debido equilibrio entre el interés fiscal recaudatorio y el de defensa de las garantías individuales exige que sea acordado a los determinados una amplia posibilidad impugnativa en sede jurisdiccional, es decir en ámbito totalmente ajeno al órgano de administración activa que produjo la determinación tributaria. (48)

2) De no encontrarse ese órgano jurisdiccional dentro del Poder Judicial será necesario conceder los recursos pertinentes para que la última palabra sobre litigios planteados sea pronunciada por los integrantes del Poder Judicial y no por órganos que aun con funciones jurisdiccionales, se encuentren dentro de la órbita del Poder Administrador. Por lo menos en la República Argentina y dado su sistema constitucional "judicialista" ello es imprescindible (49).

3) La facultad de impugnación no debe estar sujeta a requisitos previos que obstaculicen la interposición o resolución de la acción, como el de "solve et repete", que debe ser eliminado de las legislaciones que aun lo conservan (50).

4) La facultad probatoria del determinado debe ser amplia durante el proceso impugnativo pero lo afirmado por la adminis-

(48) Ver, p. ej., la fórmula del M.C.T.A.L. OEA/BID en su art. 175. En doctrina y conf. con el texto, Ramírez Cardona Alejandro, "El proceso tributario" Bogotá 1967, p. 19 y sgtes.

(49) Conf. con el texto, Spila García, Rubén, "Derecho procesal tributario", trabajo de tesis inédito, p. 46, Ver también Gordillo Agustín, "Tratado de derecho administrativo" t.I, p. IV 14, Buenos Aires, 1974.

(50) Elogiable en tal sentido la disposición del art. 177 del M.C.T.A.L. En doctrina Spila García, ob. cit. p. 55 se opone al "Solve et repete" dando argumentos que demostrarían su inconstitucionalidad en el sistema jurídico argentino.

tración a través del acto determinativo deberá tenerse por válido y cierto mientras no sea destruido por prueba en contra. Juega aquí el principio de legitimidad de los actos administrativos en general.

La jurisprudencia argentina, con criterios que estimo en general acertados, ha sostenido reiteradamente esta tesis. Se ha dicho que la determinación es un acto de administración activa cuya validez debe juzgarse con el mismo criterio de legitimidad (51), y por ende debe tenerse por cierta y legítima, incumbiendo a quien la impugna la demostración intergiversable de los hechos (52).

Se afirmó, por ejemplo, que debe confirmarse la decisión determinativa de oficio del impuesto a los réditos por omisión de beneficios declarados, y que aplicó multa por defraudación, si el contribuyente no aportó prueba terminante en su favor ya que quien impugna las liquidaciones efectuadas por un funcionario de la administración fiscal, debe probar fehacientemente los errores que le atribuye (53).

En un sonado caso, la Corte Suprema Nacional consideró correcta la estimación de oficio de los importes de precio de venta de caballos de carrera vendidos en el exterior sobre la base de noticias aparecidas en publicaciones especializadas y sentó la tesis luego seguida en general por los Tribunales inferiores. Dijo la Corte argentina que si el método que aplicó el órgano fiscal para la determinación de oficio fue erróneo según el contribuyente, este debió demostrarlo suministrando la prueba de los precios reales de venta de productos exportados que no puede consistir unicamente en constancias de sus libros ni en certificaciones de sus dependientes (54).

## CONCLUSIONES

1) En la temática de la determinación tributaria existen dificultades para equilibrar debidamente la eficacia de la función recaudatoria y la garantía de los derechos individuales.

(51) "La Ley", t. 117, p. 822.

(52) "La Ley", t. 127, p. 627; idem, t. 114, p. 227.

(53) Cámara Nacional Federal, caso "Basilio Antonio" en "La Ley", t. 122, p. 355.

(54) Caso "Sia S.A." en "La Ley" t. 128, p. 462. Con un criterio similar, la Cámara Nacional Federal admitió que la estimación de oficio de un casino de juegos puede fundarse válidamente en índices extraídos de la afluencia de turistas al lugar en que se encuentra el establecimiento, si los mismos no son destruidos por prueba fehaciente. Caso Sola Felix" en "La Ley", t. 115, p. 147.

2) Tan importante como delinear los elementos básicos de la relación jurídica tributaria principal es modelar el esquema funcional a seguir para que la pretensión fiscal se convierta en una suma debidamente pagada.

3) La determinación de oficio subsidiaria debe comenzar con una etapa de fiscalización o investigación que quizás carezca en algunos casos de efectos jurídicos, pero que en otros, puede convertirse en una etapa de instrucción preparatoria de la determinación. Sus objetivos serán: llegar a la verdad de los hechos, conseguir datos y elementos para la atribución de deuda tributaria y evitar que esos elementos desaparezcan.

4) Los elementos obtenidos no tienen el carácter de “pruebas procesales” ya que será en la posterior instancia jurisdiccional donde el órgano respectivo les asignará o no el valor de prueba en el sentido procesal.

5) Para que la actividad instructoria sea eficaz debe atenerse al cumplimiento de varios requisitos (no contradicción, secreto, fuerza pública, ilimitación temporal, movilidad externa, especialización de inspectores, deberes facilitantes).

6) La etapa instructoria concluye con una atribución provisional de deuda tributaria, para llegar a la cual no es necesaria certeza absoluta sino la verosímil posibilidad de que se realizó la actividad gravada y que de ella surge como razonable un cierto monto.

7) Aun prevaleciendo en esta etapa el interés de eficiencia recaudatoria, los derechos individuales marcan límites que la administración no puede sobrepasar (legalidad, no discrecionalidad, autorizaciones judiciales, secreto profesional).

8) La “vista” o “traslado” al determinado tiende a lograr su cooperación en la correcta formación del acto determinativo. Si bien no es esencial, es propugnable como un mejoramiento del sistema.

9) También es aconsejable que se acuerde al determinado la posibilidad de probar lo que afirma si esa afirmación discrepa con la apreciación del fisco. Pero en manera alguna esa concesión de facultad probatoria debe tener efectos preclusivos o restrictivos sobre la facultad de probar en la instancia jurisdiccional impugnativa.

10) La motivación del acto determinativo es indispensable para fiscalizar la actividad intelectual de la administración frente al caso concreto. Como se trata de un aspecto que puede dar lugar a dificultades interpretativas, es propugnabile que la ley establezca los requisitos que debe tener la decisión determinativa, tal como hace el M.C.T.A.L.

11) La administración debe quedar vinculada al resultado de la determinación y si el acto fué válido y notificado, la decisión tiene efectos preclusivos en cuanto a la evaluación de los elementos conocidos al momento de resolver.

12) No es aconsejable que la ley tributaria admita la modificación de la determinación, aún firme y en contra del determinado, por error de la administración en la "consideración" de los elementos de juicio.

13) Debe ser acordada al determinado una amplia facultad impugnativa en sede jurisdiccional con la última palabra a cargo del Poder Judicial, si el órgano jurisdiccional pertinente no se encuentra dentro del ámbito de dicho poder.

14) La facultad impugnativa no debe estar sujeta a requisitos obstaculizantes como el "solve et repete"

15) Lo afirmado por el Fisco en la decisión determinativa se tendrá por cierto mientras no se demuestre lo contrario ya que a tal decisión le es aplicable el principio de legitimidad de los actos administrativos.



# Principios y Modalidades del Control en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Venezuela<sup>(\*)</sup>

**José Andrés Octavio**

Contralor General  
de la República

## I

### Principios básicos del control.

En los últimos años, y especialmente en los debates, acuerdos y recomendaciones de los Congresos Internacionales de Instituciones Fiscalizadoras —el tercero de los cuales se celebró en esta República hermana de Brasil— se han venido definiendo y perfilando, con caracteres bien precisos, los principios básicos, hoy en día indiscutibles, a los cuales debe ceñirse el control público externo.

No obstante ser principios consagrados en la doctrina del control, siempre parece necesario destacarlos, porque no todos han alcanzado establecimiento positivo y real en la legislación universal.

Es sabido que el control público encuentra su fundamentación primaria en la soberanía popular, ya que el pueblo depositario de esa soberanía, tiene interés en saber cómo administran e invierten los caudales públicos los órganos y autoridades a quienes se ha encomendado la función pública en todos sus niveles. En virtud de esa soberanía, el control primario de la Hacienda Pública ha sido encomendado a los Parlamentos, como una de sus potestades esenciales, y ha derivado después en la creación de organismos autónomos de control, habilitados para desarrollar su gestión en un marco de absoluta objetividad e imparcialidad.

(\*) Conferencia Dictada en Sn. Pablo — Brasil.

Consecuencia de estas premisas es que el control debe ser no sólo autónomo, sino esencialmente técnico, en el sentido de que ninguna otra circunstancia que no sea la especialidad de la función debe prevalecer en la toma de decisiones y en la imposición de criterios de la función fiscalizadora. Esta característica se precisa cuando se dictan normas legales ordenando que el control sea ejercido con imparcialidad y al margen de toda política partidista, vale decir, sin la influencia de ningún factor subjetivo, y sólo inspirado en la vigilancia del recto y celoso cumplimiento de las normas legales que rigen en todas las materias que caen dentro de la órbita de la acción fiscalizadora.

Este atributo, determinante de la línea de imparcialidad y apoliticismo que en todo caso hay que cuidar de establecer hace que el control constituya hoy por hoy garantía de un Estado de Derecho, y así concebido, viene a transformarse en elemento esencial de cooperación para con los órganos y servicios fiscalizados. A tal fin el control debe estar adecuando permanentemente sus sistemas y métodos de acción, en forma de tener siempre presente el desarrollo de la Administración.

#### La evolución del Estado y el control público.

El desarrollo y la extensión en la actividad fiscalizadora de los órganos de control externo no puede perder de vista que el Estado moderno, a cuyo establecimiento tiende hoy día la evolución de la sociedad, se caracteriza no sólo por una marcada intervención socio-económica en campos y actividades que antaño, dentro de una economía liberal, pertenecían por entero al dominio de los particulares, sino por un predominio indiscutible de la planificación, que constituye un instrumento cardinal de la acción del Estado moderno.

De allí que los órganos y sistemas de control externo hayan debido ajustar sus métodos y sistemas a las nuevas técnicas de administrar, que surgen de la necesaria dinámica con que actualmente se concibe la función administrativa. Los tradicionales métodos de control documentario y examen de cuentas en la sede central del órgano fiscalizador, tocan a retirada, y se abre paso, de manera avasalladora, el establecimiento de modernos métodos que apuntan substancialmente al análisis de la gestión, a la determinación de los resultados y, en una palabra definitiva, a la precisión de la eficacia o ineficacia con que se han manejado los considerables caudales públicos, que, en último término, son patrimonio de la colectividad entera. Ahora es de interés público, y por lo tanto de esa colectividad, detectar no solamente si una Administración ha manejado e invertido sus recursos legalmente, sino también y de manera determinante, si lo ha hecho con eficiencia.

No queremos con esto subestimar ni relegar la importante acción que a los órganos de control ha de corresponder en el campo denominado de la legalidad financiera. Muy por el contrario, estimamos que ese control de la legalidad financiera es y seguirá siendo siempre la función preponderante de los órganos de control.

Lo que hay es que esa función debe, por una parte, moderar sus medios de acción, a fin de que se ejercite con la oportunidad que no la torne inoperante, y por otra, que ella ha de ser complementada con sistemas de control de gestión y de resultados que, en último término, además de constituir una integración indispensable con un control formal y documentario, transforme el control en un medio insustituible de acción y de cooperación con los órganos del Estado, que han menester del conocimiento oportuno y objetivo sobre la real marcha de la Administración.

### La publicidad.

Por otra parte, siendo el control un elemento fundamental en la estructura de un moderno Estado de Derecho, surge de manera necesaria el análisis de la publicidad de que deben estar revestidas sus actuaciones. A la opinión pública le interesa saber los resultados del control, tanto porque de esta manera se informa sobre la marcha de la Administración fiscalizada, cuanto porque de tal forma constata si el control está cumpliendo la alta misión constitucional que le ha sido confiada.

A ese objetivo de publicidad indispensable obedecen los informes periódicos que los organismos de control deben presentar, a los más importantes órganos representativos del Estado.

Pero sin perjuicio de esos informes de emisión obligatoria, estimamos que la opinión pública debe ser informada, por la vía de los correspondientes vehículos de publicidad, de los actos más relevantes que inciden en el ejercicio de la función fiscalizadora. Pero bien entendido: concebimos este deber de informar como la materialización de una actividad normal y habitual ejercida de manera objetiva, sin sensacionalismo, y sin que se pretenda por esa vía la formulación de cargos o la imputación de conductas reñidas con el interés de la colectividad, en forma prematura o infundada.

Para estos efectos, la información habrá de canalizarse oficialmente y al más alto nivel de los cuerpos directivos a cargo del control. Ello implica, por una parte, que se produzca sólo en relación con actuaciones ya finalizadas, y por la otra, que se forme conciencia en todos los funcionarios en quienes se materializa la alta misión de controlar, de guardar la más absoluta reserva sobre la marcha de los asuntos que se encuentran sometidos a su conocimiento legal.

El deber de informar y el recto sentido con que ha de entenderse la publicidad de los actos de control, está así hermanado con la necesidad de evitar toda filtración de noticias que pueden producir un efecto no sólo nocivo al interés de la Administración, sino en motivo anticipado de desprestigio, tanto para esa Administración como para los funcionarios en que ella se materializa, con lo cual se perdería el elemento de objetiva justicia que debe imperar en las actuaciones del órgano fiscalizador.

### La Cooperación.

Hay que tener en cuenta, finalmente, que un moderno sistema de control no puede olvidar que la Administración no constituye un fin en sí misma, sino un medio para lograr el bienestar de la colectividad y, desde tal punto de vista, los órganos de control deben procurar que la fiscalización no se transforme en un procedimiento que contribuya a entorpecer la marcha de la Administración activa. Es preciso tener siempre presente que es a esta Administración a quien corresponde la superior misión de satisfacer los intereses generales de la colectividad. Para ellos ha sido instituida, y en esa misión está ínsita la obligación de actuar con la dinámica suficiente para que tales necesidades sean cubiertas con la oportunidad debida. La fiscalización es indispensable, más que eso, insustituible; pero la armonía de ella con la Administración activa subyace en todo sistema organizativo que pretenda estructurar de manera racional los órganos que tienen a su cargo la Administración del Estado.

Es por eso que las más modernas tendencias en materia de control público, sin perjuicio de procurar mantener y reforzar las actividades de control financiero de la legalidad, tratan de adecuar sus métodos, a fin de que ese control se ejercite oportunamente y sin las dilaciones que contribuyan en último término a transformarlo en perjudicial.

## II

### La experiencia venezolana.

En concordancia con estos principios, que en mayor o menor medida han venido siendo sistemáticamente recomendados y reiterados en las reuniones internacionales de los órganos de control externo, la Contraloría General de la República de Venezuela había venido luchando en la última década, con insistencia, por la aprobación de un instrumento legal que la habilitase para realizar su gestión fiscalizadora a plenitud, con mayor alcance y eficacia que bajo la ley anterior, ya que en la Constitución de 1961 se consagraron los más destacados principios que aquí se han bosquejado.

## Universidad.

En efecto, en dicha Constitución se reconoció el principio de la universalidad del control, en el sentido de que la ley puede hacerlo extensivo a todos los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su calificación jurídica, ya se trate de servicios de la administración central, o de los Entes funcional y territorialmente descentralizados. Lo que determina, dentro de este concepto, la extensión del control, es la calidad de los recursos o dineros que se fiscalizan. En donde hay dineros públicos, hasta allí puede llegar la acción fiscalizadora de la Contraloría, cualquiera sea quien los invierta, administre, o custodie. Otro tanto pasa con los bienes. Es por eso que la acción fiscalizadora puede proyectarse hasta las empresas del Estado, entendidas éstas dentro de la amplísima concepción de la ley venezolana, que configura como tales aún a sociedades de capital mixto y otras entidades privadas en las cuales el Estado tenga participación financiera. La universalidad del control hace que éste alcance hasta los particulares, no sólo cuando tienen la calidad de contribuyentes, sino también cuando contratan con la República, los Estados, los Municipios, o cualesquiera otro ente público.

## Autonomía

En la norma constitucional del año 1961 se establece también, con diáfana claridad, la autonomía funcional con que ha sido dotado el órgano de control externo, autonomía ésta que se realiza en el nombramiento del Contralor por el Congreso y para todo el período constitucional, así como en las potestades de dirección y subsecuente responsabilidad institucional que se le reconocen, y que implican su potestad reglamentaria para regular la marcha del organismo y para la asignación de competencias a sus distintos órganos, el manejo de su presupuesto, y las más amplias facultades de administración del personal, desde el ejercicio de la jerarquía administrativa, pasando por la atribución de nombrarlo y removerlo, hasta la adopción de todas aquellas políticas de personal que armonicen con la adecuada marcha de la Institución Contralora.

## Auxiliaridad.

Al lado de los atributos fundamentales de universalidad y autonomía, la Constitución ha establecido a la Contraloría como órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública. Se destaca así, en el texto constitucional, el carácter primario de la función contralora del Parlamento, aunque para asegurar la imparcialidad, apoliticismo y eficacia de la acción de la Contraloría, su auxilio al Congreso se cumpla dentro de la autonomía funcional que la propia Constitución atribuye al Organismo Contralor.

También se concreta la auxiliaridad, en la obligación que la Carta Fundamental impone a la Contraloría, de informar anualmente al Congreso sobre su actuación, y sobre las cuentas que son rendidas al Parlamento por otros organismos, y de presentarle los demás informes que el Congreso le solicite en cualquier momento.

### La Ley Orgánica de la Contraloría

Todo este cúmulo de atributos y potestades que se deducen explícita o implícitamente de la universalidad del control y de la autonomía funcional que el Constituyente reconoce al Organismo Contralor, figuran incorporados con nitidez en la actual Ley Orgánica de La Institucion. Esa Ley Organica que constituye la culminación de la etapa de lucha a que se aludía, antes entro en vigencia el 7 de julio del pasado año 1975.

Además de las potestades constitucionales descritas, que esta Ley cuida de regular y complementar, surgen como aspectos resaltantes del control, dentro de este nuevo esquema, los siguientes:

Reorientación del control hacia la evaluación de la gestión administrativa. Si bien se mantienen integralmente las facultades esenciales y tradicionales de controlar la legalidad financiera, la nueva ley establece un control de la gestión administrativa por parte de la Contraloría. Faculta así al Organismo para que pueda realizar, con vistas de los resultados de su labor fiscalizadora, toda clase de estudios organizativos, estadísticos, económicos, financieros, así como análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades fiscalizadas.

El establecimiento de esta nueva facultad es, sin duda, de gran trascendencia, tanto por la extensión con que ha sido concedida, cuanto por el nuevo concepto del cual se parte, de considerar al máximo órgano de control externo como una institución cooperadora de la administración activa, en su misión de lograr el bien común.

Naturalmente que, por razones obvias, este nuevo atributo tiene limitaciones que obedecen a la necesidad de evitar que, con su ejercicio la Contraloría se transforme en un órgano co-administrador, carácter que indudablemente no tiene ni puede tener. De allí que los informes y conclusiones a que la Contraloría arribe no son vinculantes u obligatorios para la Administración fiscalizada, y se materializan sólo en recomendaciones o sugerencias que esa Administración puede acoger o no, de acuerdo con su privativa capacidad de resolución y dirección. En todo caso, el órgano al cual se informa el resultado de la actuación de la Contraloría, deberá mani-

festar por escrito al Organismo las razones que lo hayan inducido a no adoptar las recomendaciones de éste, cuando así suceda.

Parece indudable que una facultad de tanta relevancia, que ya ha empezado a ejercitarse, requiere, tanto de parte del órgano de control, como de los servicios fiscalizados, la formación de una recta conciencia de que semejante atributo debe ejercerse dentro de un plano de esencial armonía entre fiscalizado y fiscalizador, puesto que así las conclusiones a que éste último llegue podrán ser ponderadas por los órganos ejecutivos y directivos de la Administración a quienes interesa más que a nadie valorar la eficacia y eficiencia con que la función administrativa se está cumpliendo.

Oportunidad y ubicación del control. La tendencia claramente reflejada en la nueva Ley Orgánica conduce a que el ejercicio pleno de la acción fiscalizadora de la Contraloría, especialmente en los aspectos de control financiero de la legalidad, se realice de inmediato, es decir, que tenga la característica básica de la oportunidad. Esto es, se trata de lograr mediante la adopción de sistemas de control in-situ que la ley prevé, que gran parte del control financiero pueda ejercerse en el terreno, es decir, en la sede misma del ente fiscalizado. De esta manera, el traslado de la fiscalización tiene la característica de la oportunidad, además de que facilita el establecimiento de sistemas ágiles y sencillos de control perceptivo. Desde otro punto de vista, se prevé ir eliminando paulatinamente el envío de grandes cantidades de documentación a la sede central del órgano fiscalizador, con el consiguiente retardo que tal proceso entraña.

En otros campos de la fiscalización, especialmente en el ámbito de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, la posibilidad de establecer Unidades Permanentes de control con facultades bien definidas, contribuye a este seguimiento de la acción administrativa que la nueva Ley Orgánica concibe como un sistema indudablemente eficaz, no sólo por su oportunidad, sino por su mayor margen de certeza.

El nuevo Estatuto de la Contraloría Venezolana mantiene la modalidad del control previo de los compromisos y pagos de la administración central. Sin embargo, la propia Ley autoriza a la Contraloría para que no sean sometidos a este paso previo los contratos de montos hasta de cien mil bolívares.

Además, otra nueva Ley dictada recientemente por el Congreso de Venezuela, la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, ha establecido normas que agilizan considerablemente la ejecución del presupuesto, que permitirán sustituir el control previo de los pagos de menor cuantía, y por tanto, más numerosos, por un adecuado control de fondos. Para ello se autoriza el empleo general,

debidamente reglamentado, de los avances de fondos a los pagadores, con la aprobación previa de la Contraloría.

Desde todos estos puntos de vista queda en claro que el sentido de la Ley no es otro que el de seguir la actividad de la administración, con el máximo de dinámica, en función de realizar una fiscalización integral, que no entrase aquella actividad.

**Averiguaciones administrativas.** La nueva Ley ha cuidado de regular el procedimiento a que deben someterse las averiguaciones administrativas. Con arreglo a sus preceptos, la Contraloría está facultada para realizar investigaciones en todos los casos en que surjan indicios de que funcionarios públicos, o particulares, que de alguna manera intervienen en la administración, manejo o custodia de los fondos o bienes controlados, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias.

Fundamentalmente se trata por esta vía de establecer la eventual responsabilidad administrativa que pudiere haberse derivado de aquellas conductas. No obstante, si de tales hechos y consiguientes averiguaciones se deduce además una eventual responsabilidad civil o penal, la Contraloría deberá perseguir la primera por la vía de la formulación del reparo pertinente, o del envío del expediente a la Procuraduría General de la República para que ésta ocurra a los Tribunales en demanda de reconocimiento de esa responsabilidad civil. Y tratándose de la responsabilidad penal, si es que a su juicio ella se deriva del expediente de averiguación administrativa incoado, habrá de formularse la denuncia ante quien corresponda, poniendo además los antecedentes en conocimiento de la Fiscalía General de la República para los efectos de que este Organismo, encargado de velar por el respeto de la Constitución y de la ley, inicie las acciones a que haya lugar.

El régimen de las averiguaciones administrativas, adecuadamente regulado, abre un amplio espectro de posibilidades de fiscalización a la Contraloría, sobre todo si se tiene presente que él se hace extensivo a todos los órganos sujetos a control, sin distinción de calificaciones jurídicas, y alcanza aún hasta los particulares.

**Control de la Administración funcionalmente descentralizada.** La nueva Ley Orgánica, en cumplimiento de una disposición de la Constitución de la República, ha regulado por primera vez en términos bien definidos la extensión del control externo hacia los Institutos Autónomos, es decir, a aquellos entes creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio propio, que han nacido con el propósito de ejercer nuevas funciones que interesan a toda la colectividad.

La extensión de la fiscalización hacia este campo es de gran importancia, sobre todo si se tiene presente que el presupuesto

anual de la Nación contempla que una cantidad considerable de sus recursos sean transferidos a estas entidades.

Puesto que se trata de recursos públicos, carácter que también tienen indudablemente aquellos que ingresan al patrimonio propio de dichos institutos, la facultad de la Contraloría para fiscalizarlos parecía indiscutible. El asunto se había prestado, sin embargo, a diversas interpretaciones. Pero a partir de la vigencia de la nueva Ley ya no pueden caber dudas en cuanto al ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría sobre los institutos autónomos, con la sola limitación de que, en general, no están sometidos a control previo. El sistema del control previo que se ejerce sobre los contratos y las órdenes de pago respecto a la administración central podrá realizarse en los institutos autónomos (aunque nunca en las empresas del Estado) sólo cuando la Contraloría compruebe que sus observaciones y recomendaciones no han sido debidamente atendidas, y también, en acuerdo con el Presidente de la República, cuando la salvaguarda del interés público así lo aconseja. Esta norma está evidentemente inspirada en que la agilidad con que estos institutos deben actuar, por lo cual se ha querido evitar un control preventivo generalizado que pudiere entorpecer el desarrollo de su gestión.

Precisamente en este tipo de instituciones funcionalmente descentralizadas, la Ley contempla la posibilidad de establecer Unidades Permanentes, que tiene la virtud de seguir en forma directa la acción administrativa, y realizan todo tipo de controles perceptivos y concomitantes, lo cual contribuye a hacer más ágil la fiscalización. Así mismo, tanto en estos Institutos como en las Empresas del Estado, y en otros entes o sociedades con participación estatal, o promovidos por entes públicos, podrá realizar la Contraloría todo tipo de auditorías, a bien de obtener un control financiero integral.

De esta manera se concilia la necesidad de ejercer el control, con la dinámica que se concibe como de la esencia de este tipo de Institutos y Empresas.

Control de la Administración territorialmente descentralizada. Como es sabido, dentro del régimen político federal imperante en Venezuela, los Estados y Municipios gozan de una amplia autonomía administrativa respecto del Poder Nacional (Central) y de ellos entre sí; en tal virtud pueden establecer sus propios sistemas de control. De allí que la Ley Orgánica de la Contraloría, en consonancia con la respectiva norma constitucional, haya hecho extensivo el control externo de la Contraloría General de la República a los Estados y Municipios, aunque sólo para ejercer funciones de inspección, fiscalización e investigación, con lo cual queda excluido el control previo. Sin embargo, el ejercicio de aquellas

funciones tiene igual amplitud que respecto a la Administración Central; pues su objeto es investigar las conductas que digan relación con la administración, manejo y custodia de bienes o fondos de los Estados y Municipios. El resultado de las actuaciones practicadas por la Contraloría en estos organismos será comunicado, según el caso, al Ejecutivo Nacional, a la Asamblea Legislativa del Estado de que se trate y al respectivo Concejo Municipal, para que se adopten las medidas que correspondan.

Además de esta facultad de practicar inspecciones e investigaciones, la Contraloría puede prescribir instrucciones en materia de contabilidad para los Estados y Municipios, (x) con el propósito de unificar las normas y procedimientos de la administración pública en dicho campo, como también solicitarles el envío de estados contables, inventarios, registros u otras informaciones. Por último, la Contraloría General de la República puede ejercer funciones de asesoría sobre las Contralorías Estadales y Municipales, en los aspectos que éstas lo requieran.

En el fondo, imbuída la Ley Orgánica del definido propósito de respetar la autonomía constitucional de Estados y Municipios, con base en el supuesto de que en uso de esa autonomía dichos órganos pueden crear sus propios sistemas de control, se ha limitado, preferentemente, a disponer para la Contraloría Nacional funciones de asesoría y supervigilancia en relación con aquéllos, salvo en el campo del ejercicio de facultades inspectivas, en el que puede actuar en plenitud, como también cuando se trata de velar por la correcta aplicación de las normas relativas al situado constitucional (transferencia de recursos del Poder Nacional a los Estados), por tratarse de fondos de origen presupuestario nacional, por lo que la Ley ha querido que el órgano de control externo pueda fiscalizar integralmente los procesos de su inversión.

El control interno. Hoy no se discute la importancia que reviste un adecuado mecanismo de controles internos en la propia administración activa, a efectos de propender a la eficiencia de esa administración y al respeto de las normas legales que la regulan. Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que en la medida en que los controles internos se perfeccionan, la acción de los organismos de control externo será también mucho más rápida, eficaz y oportuna, y con ello se procurará en mejor forma la satisfacción del bien común.

De allí que al control externo interese, y deba ser una de sus preocupaciones fundamentales, la forma y contenido que se

(x) Al igual que para la Administración Central

asigna a los controles internos. Es sabido que éstos no son otra cosa que emanación de las potestades que corresponden a todos los jerarcas, y que por lo tanto es en virtud del principio de la jerarquía administrativa que compete a las máximas autoridades administrativas disponer medidas de control interno, que tiendan a velar por el respeto a las normas legales y la corrección de procedimientos en la inversión y administración de los recursos por parte de los órganos dependientes.

Este control interno, así concebido, es tanto más necesario en el orden financiero, puesto que de su adecuada organización dependerá el que ulteriormente disminuya la formulación de reparos, cuando corresponda actuar a los organismos de control externo en el ejercicio de sus atribuciones.

Precisamente considerando todas estas circunstancias es que a estas instituciones fiscalizadoras externas no puede serles indiferente la forma como los sistemas de control interno hayan llegado a estructurarse. Por lo demás, aquéllas estarán siempre en condiciones de aportar todo un considerable bagaje de experiencia para la ordenación de estos controles por parte de la propia administración activa. De allí que últimamente se haya abierto paso la tendencia de asignarles atribuciones específicas para contribuir al establecimiento de sistemas adecuados de control interno.

Esta nueva tendencia ha sido ampliamente recogida por la Ley Orgánica de la Contraloría de Venezuela, que asigna a dicho organismo no sólo la función de evaluar, orientar y coordinar la forma como los controles internos de la propia administración activa se están ejercitando, sino que, en caso necesario, puede llegar hasta prescribir, de común acuerdo con los órganos fiscalizados, los sistemas de control interno que convenga establecer, con el propósito de buscar la conveniente complementación con el control externo.

Esta nueva atribución, que ya empieza a aplicarse, permite una concertación armónica de ambos sistemas y métodos de control, lo cual facilitará y hará más eficaz la función fiscalizadora, y la convertirá en un instrumento cada vez más provechoso de contribución al cumplimiento de los fines de interés público a los cuales sirve la administración.

San Pablo, Brasil, Diciembre de 1976.—



# El Tercer Mundo y el Nuevo Orden Económico

**D. F. Maza Zavala**

Ex Decano y Profesor titular de la  
Facultad de Economía de la Uni-  
versidad Central de Venezuela.

El decenio de los 70, en curso, ha sido pródigo en acontecimientos de excepcional importancia para la economía y la política mundial. El fenómeno de mayor significación en estos años ha sido y es la toma de conciencia de los países del llamado Tercer Mundo, no sólo sobre su necesidad sino también su posibilidad concreta de lograr una distribución menos desigual, menos injusta, del ingreso generado por el trabajo de los pueblos. La tendencia histórica de la distribución del ingreso en el sistema capitalista se caracteriza por la ampliación continua de la brecha entre los rangos de ingreso real de los países industrializados y los de los países exportadores de productos primarios (1). En otros términos: los países que adquirieron riqueza se han hecho cada vez más ricos y los países pobres han seguido siendo pobres. En 1960, por ejemplo, el ingreso por habitante, promedio, del Tercer Mundo significaba un 11 por ciento del correspondiente a los países capitalistas industrializados; en 1970 aquel ingreso sólo representó un 8 por ciento de éste. Si esta tendencia persistiera, para fines de siglo el ingreso promedio del Tercer Mundo significaría entre 1 y 2 por ciento del ingreso de los ricos. Si el grado de subdesarrollo —o no desarrollo— se apreciara por la brecha de ingreso sería forzoso concluir que el Tercer Mundo, en su conjunto, se hunde cada vez más en el subdesarrollo, y que el desarrollo

(1) El producto real por habitante de los "países en desarrollo" aumentó de US\$ 130, en promedio, en 1960, a US\$ 200, en promedio, en 1970, o sea en 54 por ciento; en el mismo período el producto promedio por habitante de los países desarrollados se elevó de US\$ 1.140 a US\$ 2.590, o sea en 127 por ciento. (Documento base del Seminario "El Nuevo Orden Económico Internacional y UNCTA IV", UCV (Cendes)-Naciones Unidas, Caracas Noviembre 1975).

es privilegio exclusivo de un grupo limitado y cerrado de países dentro del sistema capitalista mundial.

Si el alto y creciente ingreso de los países ricos de occidente —o del norte, siempre en términos geoeconómicos— se originara totalmente dentro de sus fronteras nacionales, o aun a nivel del espacio económico circunscrito por el grupo privilegiado, el problema del reparto del ingreso tendría que plantearse en términos absolutos de cooperación internacional, de generosidad de los ricos para con los pobres, de ayuda en una palabra. Sabemos que ello no es así. Desde que el capitalismo tomó forma histórica hasta el presente ha mostrado ser un sistema de expansión tanto interna como externa, en base de relaciones desiguales, de tal modo que un extendido sector del globo fue sujeto primero a una subyugación colonial directa y luego a una dominación neocolonial amparada por la independencia política nacional. En la etapa colonial —cuyos residuos están todavía en proceso de liquidación— los países sometidos fueron despojados por la fuerza de sus recursos naturales agotables y explotada sin contemplación su fuerza de trabajo, hasta extremos de esclavitud y servidumbre. Me asiste la convicción, susceptible de demostración histórica, de que ese despojo constituyó un considerable aporte al “gran impulso” de las economías dominantes hacia el desarrollo; y de que ese mismo despojo restó posibilidades de capitalización primigenia a los países dominados. En la etapa neocolonial —que tiene diferentes fases de evolución— los canales y procedimientos de sustracción de recursos a los países que alcanzaron su independencia nacional, por parte de los que siguieron siendo dominantes y de los que posteriormente se agregaron al club de los poderosos privilegiados, consistieron en el intercambio no equivalente y el monopolio de las inversiones en los sectores exportadores de los países dependientes. Mediante el intercambio no equivalente que pone de relieve la mayor tasa de explotación de la fuerza de trabajo de los países exportadores primarios, en relación con la prevalente en los países capitalistas industrializados— se transfiere ingreso real de unos a otros países: la expresión instrumental de ese tipo de intercambio es la denominada relación real de intercambio o relación neta de intercambio internacional, es decir, una relación de precios de mercancías objeto de comercio exterior, que se ha movido a travéz del tiempo en perjuicio de los países exportadores de materias primas y alimentos crudos, cuya principal fuente económica es esa exportación. Para limitar la referencia a un período reciente, la década de los 60, el índice de la relación de intercambio con base en el año 1963 disminuyó para los países no desarrollados, de 102 a 101, mientras que subió para los desarrollados, de 98 a 104. Por otra parte, las inversiones directas de los países desarrollados en los que no lo son se han aplicado al control, frecuentemente absoluto, de la economía básica de

exportación de los países dependientes, extrayendo sistemáticamente sus recursos naturales agotables —minerales e hidrocarburos—, monopolizando las mejores tierras de cultivo, explotando la fuerza de trabajo de estos países mediante salarios apenas superiores al costo de subsistencia y pagando impuestos y participaciones irrisorias a los Estados nacionales de los países así explotados. Esta aplicación exhaustiva de inversiones directas ha proporcionado a los países capitalistas dominantes —específicamente a sus concentraciones privadas de poder económico, las corporaciones transnacionales— enormes beneficios líquidos, que han contribuido, y siguen contribuyendo, a la veloz acumulación de capital de esos países, mientras que sustraen posibilidades y oportunidades de acumulación nacional a los países no desarrollados. Así, pues, la dinámica del ingreso capitalista se proyecta a escala mundial, y el proceso de creación y distribución de riqueza trasciende de las fronteras del club de los poderosos privilegiados y se realiza en la totalidad del sistema, con la participación de sus dos sectores desiguales: el desarrollado y el no desarrollado o subdesarrollado.

## II

La toma de conciencia del Tercer Mundo acerca del fenómeno referido no ha sido súbita, ni ha procedido de una simple evolución histórica. El viejo orden liberal se hundió esencialmente entre los escombros de la Primera Guerra Mundial, aunque en varios aspectos sus restos quedaron insepultos durante mucho tiempo después, incluso hasta nuestros días. Ese viejo orden se sustentaba en la absoluta libertad de comercio e inversión, en las supuestas o efectivas ventajas de la especialización del trabajo entre las naciones, en el automatismo de los pagos internacionales como reguladores del equilibrio y en las posibilidades de progreso para todos. La emergencia de los monopolios, la política de reparto de los mercados, de captura de las zonas de materias primas y de aprovechamiento inescrupuloso de las conyunturas de inestabilidad de los gobiernos de los países atrasados, pervirtió los mecanismos del sistema y los reemplazó por los artificios del poder y el arbitrio de las más oscuras maniobras. El establecimiento de un régimen socialista en Rusia, en 1917, determinó la ruptura de la unidad del mercado mundial y restó al capitalismo un territorio de inmensos recursos. En 1929 estalló la mayor crisis coyuntural del capitalismo, con seria amenaza a su propia supervivencia, y la década de los 30 osciló entre una honda depresión económica y social y una débil y precaria recuperación. Para el Tercer Mundo, particularmente para América Latina, la crisis se hizo presente singularmente en su economía exportadora tradicional, y por consecuencia, en su potencial de importación y el simple inestable equilibrio de la balanza de pagos. Los hechos negaban la validez objetiva de la teoría clásica liberal, ya que la

especialización primaria absoluta o esencial, con intercambio no equivalente, sólo había conducido a la insuficiencia económica, a la inestabilidad, la dependencia y en muchos casos al estancamiento. Se inició entonces el camino conocido como de "industrialización mediante sustitución de importaciones", que todavía tiene trayecto sin recorrer, y se aspiró a crecer internamente, como contrapeso del comercio exterior que había sido el motor del crecimiento externo, periférico o tangencial. La existencia de una demanda en el país que trata de industrializarse facilita el proceso, pero hay necesidad de protegerlo de la competencia extranjera e impulsarlo mediante la aplicación de recursos, instrumentos y medios del Estado. El objetivo de la diversificación del aparato productivo parece dar fuerzas al cuerpo nacional, pero la condición de dependencia restringe y deforma el proceso desde sus inicios. Para sustituir importaciones hay que importar: he aquí la gran paradoja; y para importar hay que exportar lo que siempre se ha exportado, es decir, los productos primarios. Sin embargo, la industrialización, en su primera fase intensiva y extensiva a la vez, permite cierta economía de divisas, estimula la capitalización interna, fomenta el empleo y el uso de los recursos del país, facilita una distribución más amplia y dinámica del ingreso nacional, entre otros efectos positivos. Más tarde, no obstante, se presentan dificultades y obstáculos más o menos graves: la maquinaria productiva debe reponerse y ampliarse mediante importación de bienes de capital; parte considerable de los insumos también debe ser importado; esencialmente la tecnología procede de los centros abastecedores de bienes de capital e insumos industriales; los hábitos del consumidor están de tal modo alienados por el proceso importador que para que el producto sustitutivo tenga éxito en el mercado debe reproducirse en él la imagen que tenía el importado. Todo ello exige vinculaciones externas de índole comercial, tecnológica y financiera. El inversionista extranjero también salta la barrera aduanera y participa de los beneficios de la industrialización sustitutiva o se apropia enteramente esos beneficios. Un nuevo campo de dependencia se abre, con lazos más refinados, menos directos, pero igualmente efectivos y persistentes. El crecimiento hacia adentro no es más que una fase superior del crecimiento hacia afuera, y todo el proceso continúa fundándose en la exportación primaria tradicional. La vulnerabilidad de la economía se hace mayor. Una nueva apertura hacia afuera se presenta como una salida a un doble problema: el de la estrechez del mercado interno, por lo cual las plantas industriales de mediana capacidad resultan subutilizadas; y el de la insuficiencia de divisas originadas en las exportaciones primarias tradicionales. La necesidad de fomentar nuevas exportaciones (2) —no tradicionales— conduce a nuevas fórmulas de

(2) Cf. "Necesidad de una estrategia de exportación para los productos no tradicionales", por D.F. Maza Zavala; *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 31, Caracas 1970.

comercio internacional y a un replanteo del esquema de la división del trabajo entre los países industrializados y los que tratan de serlo.

### III

Entre las nuevas fórmulas de economía internacional dispuestas para superar los obstáculos al crecimiento económico de los países "en vías de industrialización" debe hacerse especial referencia a la integración económica multinacional, que se orienta a la combinación de los mercados nacionales en un mercado de mayores dimensiones y posibilidades, a una mejor asignación de recursos productivos en base de especializaciones convenidas, a una política aduanera común, a una coordinación de la política económica y social de los países participantes, a una cierta planificación supranacional, en suma. En América Latina se han ensayado acuerdos de integración: la ALALC, el Mercado Comun Centroamericano, el Pacto Sub-regional Andino, con variado éxito; pero, en general, las expectativas han sido superiores a las realizaciones, hasta el presente. En verdad, el comercio exterior entre los países miembros de los acuerdos integracionistas ha aumentado; pero la proporción determinante del intercambio de estos países se efectúa con los países industrializados, de manera que persiste en esencia el modo de integración impuesto por la expansión del capitalismo internacional, o sea la relación de dependencia del Tercer Mundo con respecto al grupo capitalista desarrollado; y persiste, en esa forma de integración, la vieja división del trabajo entre los exportadores primarios y los exportadores industriales.

●tra fórmula, impulsada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo —UNCTAD, en siglas inglesas— es la penetración marginal del mercado de los países desarrollados con productos, manufacturados y agropecuarios, que no figuran en el comercio tradicional entre los dos componentes del sistema capitalista. Esa penetración debe ser facilitada por concesiones arancelarias o equivalentes por parte de los países desarrollados, sin compensación o reciprocidad por parte de los no desarrollados. Los esfuerzos en este sentido no han tenido mucho éxito hasta ahora, a pesar de la declaración formal de los países desarrollados sobre su buena voluntad y disposición a otorgar tales preferencias no recíprocas. La política comercial y de inversiones de los países dominantes —principalmente los Estados Unidos— no ha dejado de ser, en ningún momento, instrumento de dominación. El caso más reciente al respecto es

la nueva Ley de Comercio Exterior norteamericana, que incorpora la oferta de concesiones comerciales a los países dependientes "que se porten bien" con los intereses monopolistas norteamericanos y se niega explícitamente —aunque no sean las palabras crudas y directas las que se utilizan para ello— a Ecuador y Venezuela, como miembros de la OPEP, el beneficio de aquellas prometidas concesiones. Igualmente se niegan esas facilidades a los países que, en ejercicio de su derecho nacional, incorporen a su dominio autónomo en lo económico actividades e inversiones controladas por capital norteamericano (3), en condiciones en que el gobierno de los Estados Unidos considere lesivas a los intereses de los inversionistas de su país. Esta vía de penetración de los mercados desarrollados —que a pesar del pregonado liberalismo han sido y son mercados en buena parte protegidos, sobre todo en áreas de mayor intensidad de trabajo directo— no se ofrece, pues, como promisorio para los países que aspiran a la diversificación de sus exportaciones.

#### IV

La evolución económica del mundo occidental en la segunda postguerra permite apreciar objetivamente la desigualdad del desarrollo capitalista a escala internacional. Los países europeos y Japón, devastados por la guerra, han podido rehacerse en tiempo relativamente breve y superar con creces sus niveles productivos de antes de 1940, incluida la Alemania vencida que provocó el conflicto; mientras que los países del Tercer Mundo continúan debatiéndose, con altibajos, entre sus metas de industrialización y las limitaciones de su economía exterior, siempre sumergidos en el subdesarrollo y la dependencia. Me refiero, por ejemplo, una vez más, al decenio de los 60: mientras las exportaciones de los países desarrollados aumentaron en 160 por ciento, las de los países no desarrollados sólo lo hicieron en 100 por ciento; si se tiene en cuenta que los primeros representan al rededor de un 70 por ciento del comercio internacional del mundo, con tendencia al aumento de esta participación, se podrá entender que por la vía tradicional del intercambio, en las condiciones vigentes, poco deben esperar los países no desarrollados de sus relaciones con los desarrollados. En cuanto al índice de precios de intercambio puede señalarse que durante el lapso de fuerte ascenso de los precios de las materias primas (1971 a 1973) aquél se situó en un promedio de 112 (base 1963 = 100), igual a lo que fue en el período 1945/49 e inferior al promedio registrado en el decenio

(3) Cf. "La Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos", por Guillermo Márquez, en mimeógrafo, versión de una charla dictada en el Ministerio de Hacienda, Caracas, el 13/03/75.

de los 50, según cálculo de la CEPAL. Debe interpretarse que, si bien los precios de las materias primas aumentaron sensiblemente en los primeros años del presente decenio, gran parte de ese incremento, si no todo, fue anulado por efectos de la inflación acelerada en los países industrializados, transmitida a través de las importaciones de los no industrializados. Esa subida de las materias primas ha puesto de manifiesto —aparte de los factores accidentales y coyunturales que incidieron en el movimiento— una situación básica de la economía mundial: los recursos naturales, especialmente los no renovables, son escasos ante la creciente demanda de los productos que se derivan de ellos; mientras que el poder de capitalización no parece tener límites definidos, sustentado como está en la productividad creciente del trabajo, la base natural de sustentación del aparato productivo mundial y de la población humana se hace estrecha, y se plantea el riesgo a largo plazo de estrangulamiento de la expansión económica por insuficiencia real de materias primas y alimentos. Aparentemente cobra vigencia la razón clásica de David Ricardo, que hace más de siglo y medio señaló como límites del crecimiento los determinados por la progresiva escasez de recursos naturales, cuya explotación intensiva da lugar a rendimientos marginales decrecientes, o sea que la producción de bienes agropecuarios, minerales y petroleros se realiza a costos crecientes y exige, por tanto, precios en alza. La contradicción de esa ley clásica —cuya versión malthusiana se ofreció como la dificultad cada vez mayor de sostener una población en aumento— en la realidad económica del capitalismo ha dado por resultado, además de la persistencia de la pobreza en las dos terceras partes de la humanidad, la crisis de fondo del abastecimiento primario del mundo en su conjunto y la amenaza concreta, de contingencia a no muy largo plazo, de colapso del modo de producción y de civilización desarrollado por el capitalismo bajo el imperio del lucro y la acumulación como objetivos en sí. La crisis de subsistencia y de aprovisionamiento de la maquinaria industrial, de transporte y de guerra creada por el sistema de monopolio de los países dominantes ha presentado sus primeros síntomas en los tiempos que corren, bajo la forma de déficit de alimentos y de la cuestión energética centrada en el petróleo. Se intenta responsabilizar a la OPEP de estos aspectos reales de la crisis, por haber reivindicado mediante su gestión coordinada y eficaz el valor del petróleo que exportan los países miembros. En verdad, el petróleo exportado por éstos ha sido subvaluado escandalosamente durante largos años, en razón de la política de los consorcios transnacionales y de los gobiernos de los países industrializados que importan masivamente ese producto agotable y valioso; debido a esa sistemática subvaluación, acentuada durante el decenio de los 60, el petróleo ha sido desperdiciado en proporciones descomunales, quemado irracionalmente para movilizar incluso el equipo bélico de agresión

imperialista a los pueblos que luchan por su liberación y desarrollo en diferentes regiones del mundo. La consecuencia es el desequilibrio mayor entre los recursos petrolíferos y las necesidades reales de la humanidad. La OPEP ha orientado su acción en el sentido no sólo de reivindicar los precios de esa materia prima, sino de establecer mecanismos de conservación del recurso, incluso sacrificando ingresos presentes y posibles en aras de un abastecimiento normal en el futuro y una utilización menos destructiva de los productos del petróleo y demás hidrocarburos. El Tercer Mundo, representado en este caso concreto por la OPEP, dá así una lección de racionalidad económica y auténtica solidaridad universal a los países dominantes, empeñados aun en prolongar, por la vía del deterioro de los precios del petróleo y de la anarquía en la producción y el comercio, la antieconomía del despilfarro y la destrucción que, además, tiene por secuela negativa y alarmante la contaminación ambiental, el suicidio a plazo de la población, o mejor dicho, el magnicidio, ya que los medios y mecanismos de la contaminación ambiental son manejados en función del enriquecimiento de minorías concentradas y de la ampliación del poder monopólico radicado en los centros rectores del sistema capitalista. También se pretende acusar a la OPEP de la inflación generada en los países industrializados dominantes y de la cual son víctimas no sólo los países dependientes importadores de manufacturas y tecnología, sino también los sectores de menores ingresos de los países dominantes, concretamente sus clases trabajadoras.

## V

El conocimiento de los hechos anotados no es privativo de los órganos de poder de los países desarrollados, y así se ha logrado esclarecer, objetivamente, mediante investigación documentada y analítica del proceso de inflación de estos últimos años, que el alza de los precios del petróleo no contribuye en más del 3 por ciento, a lo sumo, a la presión inflacionaria mundial, y que son otros los factores responsables de la afección que altera la dinámica de los mercados capitalistas, entre los cuales el uso irracional de los recursos, la desproporcionalidad de la expansión del aparato productivo y las superganancias de los monopolios figuran como los más influyentes. También se ha intentado atribuirle a la acción de la OPEP el desequilibrio de los pagos internacionales, cuando en verdad la llamada crisis monetaria y financiera del mundo occidental que se manifestó particularmente en el quebrantamiento del dólar norteamericano y la acelerada elevación del precio del oro— tiene origen específico en la política imperialista de los Estados Unidos y en las alteraciones del equilibrio de poder económico y político en el propio seno del capitalismo dominante. La inundación de dólares a la Europa Occidental y Japón para financiar inversiones norteamericanas y turismo norteamericano, y el financiamiento de la guerra de Vietnam,

mediante el abuso de la facultad de crear divisas internacionalmente aceptadas, trastornó los mercados monetarios y financieros, y apenas se tuvo la impresión de que no había respaldo suficiente —ni en oro, ni en potencial productivo real— para hacer frente a esas obligaciones por parte de EE.UU. El pánico cundió y sobrevino la crisis que aun persiste. Por otra parte, el poder económico antes concentrado casi enteramente en los Estados Unidos se ha diversificado: en lugar del capitalismo monocéntrico de los veinte años posteriores a la II Guerra Mundial se ha desenvuelto un capitalismo multicéntrico, con tres fuentes de poder: los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón. Las contradicciones entre estos centros en la esfera de las inversiones, el comercio y la tecnología se resuelven circunstancialmente en modificaciones de la posición monetaria y financiera, manifestadas a través de las cotizaciones relativas de sus divisas y el curso de sus balanzas de pagos. Algunas de esas contradicciones afectan al Tercer Mundo: por ejemplo, el diferencial de poder adquisitivo internacional de las divisas dominantes (dólar, libra, marco, etc) puede significar un mayor costo de importación para nuestros países; también existe una competencia por invertir en determinados países del Tercer Mundo, cuyas oportunidades de crecimiento se presentan como más favorables que en otros. En relación con la llamada crisis energética aquellas contradicciones se expresan en las modalidades específicas que adquiere la posición de cada centro de poder ante la OPEP. Japón, por ejemplo, es un importador absoluto de petróleo, porque no produce internamente esta materia, y su interés tiene que diferir sensiblemente del norteamericano, que debe combinar la posición de considerable productor de petróleo con la de fuerte importador del mismo; la posición de los países de Europa occidental, con excepción de Inglaterra, difiere de la de Estados Unidos en cuanto requieren un abastecimiento seguro de petróleo aunque desean pagarlo a precios más bajos. Inglaterra emerge recientemente como productor de hidrocarburos y su política no se identifica plenamente con la de los otros países desarrollados. Además, estos centros dominantes compiten entre sí por los pedidos de importación de los países exportadores de petróleo, por los fondos invertibles de estos mismos países y por estrechar en toda forma sus vínculos económicos con ellos. Sin embargo, tales contradicciones no llegan al extremo de poner en peligro la unidad del sistema de dominación: en esencia existe una solidaridad estratégica de los poderosos frente a los débiles cuando éstos reclaman, luchan, se coordinan para defenderse y postulan posiciones convergentes ante el grupo de los privilegiados.

## VI

La Conferencia de París, todavía en curso de realización, puede considerarse, en principio, como un éxito parcial del

Tercer Mundo, y en especial de la fuerza lograda por la OPEP. En esa Conferencia se discuten temas y problemas con el propósito declarado de sentar las bases de un acuerdo para reformar el orden económico internacional, sobre todo en lo que corresponde a las relaciones entre los dos sectores del mundo capitalista: el desarrollado y el no desarrollado (4). Como se recordará, los países dominantes, en primer lugar los Estados Unidos, intentaron, en las conversaciones preparatorias del evento, separar la discusión energética —específicamente petróleo— del conjunto de problemas que afectan las relaciones internacionales: el valor justo de las materias primas y alimentos, la paridad del intercambio, la deuda externa de los países dependientes (5), la transferencia de tecnología y la cooperación económico/financiera, entre otros. Se pretende aislar a la OPEP del resto del Tercer Mundo, al considerarla como otro “club de ricos”, como una táctica para dividir la solidaridad de los no desarrollados. Justamente la OPEP —representada a estos efectos por Argelia, Irán y Venezuela— ha insistido en algo que es más que una posición principista, una estrategia de defensa: los intereses del Tercer Mundo son convergentes, sus esfuerzos para mejorar el esquema de la economía internacional en favor del desarrollo independiente de los exportadores primarios tienen que ser combinados y simultáneos; todos ellos son productores de materias primas e importadores de manufacturas y tecnología; todos son dependientes en sus relaciones con los centros desarrollados del capitalismo; todos son explotados a través de esas relaciones; en consecuencia, no se puede ni se debe romper el frente común de defensa, sino, por el contrario, fortalecerlo y consolidarlo. Para ello el petróleo es un medio muy eficaz. La Conferencia de París no debe ser una coyuntura para un arreglo exclusivo, o principal, sobre petróleo, subordinando los demás temas, sino una oportunidad para reajustar el orden económico internacional a la luz de los derechos y las justas expectativas de progreso de todos los interesados. Las conclusiones de esa reunión no pueden ser, como se teme con razón, el arreglo a largo plazo sobre petróleo y, marginalmente, declaraciones generales y convencionales sobre comercio de materias primas, inflación, tecnología, deuda y cooperación internacional. Es ésta la oportunidad para un replanteo de las relaciones económicas internacionales, más allá de la cuestión energética. El Tercer Mundo está en emergencia.

(4) Prefiero aplicar el término no desarrollo para expresar la situación de los países del Tercer Mundo, en su conjunto, en lugar de subdesarrollo o en vías de desarrollo, para significar con claridad la antítesis del desarrollo.

(5) La deuda de los países no desarrollados se estima para fines de 1976 en US\$ 160.000 millones. Cf. *The New York Times*, 20-12-76.

El propósito generico de que se habla en los estrados políticos, institucionales y económicos del mundo es el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Este propósito se sustenta en el reconocimiento de que el orden existente, a escala internacional, está en crisis, o, por lo menos, no satisface las exigencias de la mayoría de las naciones sobre el intercambio de bienes y servicios, los pagos internacionales, las corrientes de inversión y de tecnología. Ese nuevo órden —o remodelación de la economía capitalista mundial— debe fundarse en la aceptación explícita y sin reservas por todos los países de ciertos derechos y deberes de los Estados y Naciones, como los contenidos en la proposición del ex-Presidente de México Lic. Luis Echeverría. En síntesis se trata del pleno ejercicio de la soberanía política y económica de las naciones y de la garantía de que las relaciones económicas internacionales no serán medios de explotación de los más débiles por los fuertes, de los no desarrollados por los desarrollados. El principio de soberanía implica necesaria e indisolublemente el de la autodeterminación de los pueblos en todos los órdenes de la vida y la no intervención de otros Estados en el campo privativo de cada Estado nacional. Cada pueblo tiene el derecho de adoptar el sistema socioeconómico y político que mejor convenga a su desarrollo y bienestar, sin exponerse por ello al aislamiento, al bloqueo, a la agresión bajo ninguna forma. La organización de la economía y la sociedad de cada país es materia de soberanía indiscutible e inalienable. Los recursos naturales de cualquier índole constituyen base de sustentación del país que los posee y sirven a su desarrollo independiente, lo que no significa que el disfrute de esos recursos se efectúe bajo el predominio del egoísmo nacional, sino bajo el imperativo de la cooperación con otras naciones. El capital extranjero debe sujetarse a las regulaciones que imponga el legítimo interés del país que lo recibe y no debe recurrir a otro ordenamiento legal que el de ese mismo país. Las corporaciones transnacionales deben ser objeto de regulación, fiscalización y control a nivel mundial. Deben transformarse las condiciones del comercio internacional, para garantizar la distribución justa de los beneficios y para que pueda servir como factor de crecimiento económico independiente y equilibrado. Entre esas condiciones cabe mencionar como fundamental la del intercambio igual y compensado, expresado en una relación real justa entre los precios efectivos de las materias primas y los bienes industriales, compartiéndose los frutos del progreso técnico y económico equitativamente entre todos los países. La deuda externa de los países no desarrollados debe sujetarse a un régimen especial que permita su amortización en un plazo razonable, sin que ello implique una carga exagerada para los deudores, ni la renuncia a obtener nuevos financiamientos adecuados. Deben establecerse mecanismos operativos de distribución de alimentos básicos y de acervos tecnológicos a nivel

mundial, sin que puedan ser objeto de discriminación ni de monopolio. Sólo si se logran estos objetivos puede decirse que ha sido establecido un NOEI y sólo así puede superarse la emergencia del mundo actual.

# Temas de Hacienda Pública

## CAPITULO II

# Teoría General de los Recursos Públicos (\*)

(Parte Final)

**Luis R. Casado Hidalgo**

Profesor de "Finanzas en la Escuela de  
Derecho de la Universidad Central de  
Venezuela.

### III

4. Ingresos derivados o de derecho público. 4.1.— Introducción. 4.2.— Régimen legal de los ingresos tributarios. 4.2.1. Impuestos directos: A. Impuesto sobre la renta. B. Impuesto sobre Sucesiones y donaciones. 4.2.2. Impuestos indirectos: A) licores. B) cigarrillos. C) pasajes al exterior. D) hidrocarburos. E) sal. F) fósforos. G) aduanas. G) circulación de la riqueza. 4.2.3.— Tasas: A) por servicios de justicia. B) por servicios de administración. 4.2.4.— Contribuciones especiales: A) Contribución por mejoras. B) Contribuciones para-fiscales.— 5. Ingresos extraordinarios: A) 5.1. Aclaratoria. 5.2.— El nuevo régimen para el Crédito Público.

#### 4.— Ingresos derivados o de derecho público.

##### 4.1. Introducción

Ya hemos expuesto en las páginas iniciales de esta colaboración, que la segunda gran fuente de ingresos del Estado venezolano, radica en el poder que la Constitución y las leyes le otorgan para que, de manera coactiva y unilateralmente, dentro de las

(\*) Esta colaboración, como las anteriores, ha sido especialmente preparada para uso de estudiantes de derecho.

limitaciones que dichos textos señalen, recabe de los administrados a título de tributos (exacciones), prestaciones en dinero en la medida y oportunidad en que con respecto a ellos se cumplan los diferentes presupuestos legales.

La fundamentación jurídica de este poder en lo que toca a las diversas ramas rentísticas, la encontramos principalmente en el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución (32), y el correlativo deber de venezolanos y extranjeros en el artículo 56 ejusdem: "Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos". El tributo, o mejor el sistema tributario, viene a ser entonces un medio de repartir entre la población, parcialmente, el costo de la actividad total del Estado; repartimiento que se hace de conformidad con los principios rectores contenidos en los artículos 223 al 226 del texto constitucional y, como ya se dijo, en las condiciones que fijen las leyes especiales y en atención a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (33).

La atribución que el constituyente hace en el ya citado ordinal 8º, significa no sólo que el Congreso, de conformidad con el artículo 224 es el único legitimado para crear tributos y que el Poder Ejecutivo es el competente para recaudarlos, sino también, y lo que es muy importante, que el contencioso-tributario, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 24, corresponde a la jurisdicción que señale la ley nacional; lo mismo podría decirse del control sobre las operaciones de liquidación y recaudación que está en manos de la Contraloría General de la República.

#### 4.2. Régimen legal de los ingresos tributarios.

A los fines exclusivamente didácticos o de presentación de dicho régimen, utilizaremos la clasificación tripartita, universalmente aceptada, que divide el tributo en impuestos, tasas y contribuciones y dentro de estas últimas, la contribución por mejoras y los ingresos para-fiscales, y en lo que toca al impuesto la

32) Es de la competencia del Poder Nacional:..... 8o. La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserve al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley" ..

33) Al respecto puede verse nuestro trabajo. "Una presentación del sistema tributario venezolano en sus bases constitucionales y orgánicas", en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1973. Caracas, 1974, págs. 33 y siguientes.

división, también tradicional, de directos e indirectos, sin dejar de reconocer que es más técnico hablar de impuestos a los ingresos e impuestos al gasto, independientemente de que sean directos o indirectos (34).

#### 4.2.1 Impuestos directos:

##### A.— Impuesto sobre la renta

a) Existe entre nosotros desde el 1/1/43, creado por ley de 10/7/42, con modificaciones importantes en 1948, 1955, 1958 y 1961. Hasta el 30.12.66 rigió el sistema mixto cedular y global complementario. En la primera forma operaba una tarifa proporcional cuya cuantía estaba informada en la consideración del origen de la renta, y sobre la suma de los enriquecimientos obtenidos de las diversas actividades económicas que al efecto se clasificaban en cédulas, por encima de las exenciones de base propias, previa compensación de las pérdidas con las ganancias obtenidas en ellas, se aplicaba la tarifa del complementario de tipo progresivo. En 1948 fue creado el impuesto adicional, vigente todavía para una categoría muy especial de contribuyentes, esto es, los que obtengan ingresos derivados de la industria extractiva de la minería o de hidrocarburos, inclusive regalías y otras participaciones del mismo origen (35).

34) En la colaboración que tratará la teoría general del impuesto, abordaremos la explicación de estas clasificaciones.

35) Para el conocimiento del régimen vigente hasta 1966, puede consultarse OCTAVIO, José Andrés: "Curso elemental de impuesto sobre la Renta". Imprenta Universitaria. Caracas, 1968. TINOCO, hijo Pedro R. "Comentarios a la Ley de Impuesto sobre la Renta de Venezuela (de 1948). Editorial Aguilar, Madrid 1955. 2 tomos. GABALDON MARQUEZ, Joaquín, Introducción a Jurisprudencia de impuesto sobre la renta" publicación dispuesta por el Ministerio de Hacienda. Imprenta Nacional, Caracas, 1955.- ALVARADO, Manuel: "El impuesto sobre la renta en Venezuela". Editorial ABC., Bogotá, Colombia 1944; 447 páginas. En el Boletín del Impuesto sobre la Renta No. 35 (Extraordinario) editado por el Ministerio de Hacienda en septiembre de 1960, se incluye un índice cronológico de las diversas leyes de impuesto sobre la renta y de sus respectivos reglamentos desde 1942, con indicación de las modificaciones introducidas por cada una, y de los decretos de importancia capital sobre el impuesto. En este mismo sentido puede consultarse "Compilación de Leyes, Decretos y demás disposiciones dictadas en materia de impuesto sobre la renta 1942-1966, con apéndice para 1967-1968 y Exposiciones de Motivos, editada por el Ministerio de Hacienda, Caracas, 1968.

El llamado impuesto adicional, sin vigencia práctica en razón de los aumentos que ha experimentado la tarifa del impuesto general sobre la renta está establecido en el artículo 77 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en los siguientes términos:

"En los casos de rentas netas de contribuyentes que obtengan ingresos derivados de la industria extractiva de la minería o de hidrocarburos, inclusive regalías y otras

Nuestro sistema de impuesto sobre la renta vigente hasta la fecha antes indicada, reunía en su forma complementaria los elementos recomendables en toda personalización como medio de consultar la capacidad contributiva, cuales son: un mínimo de renta exento de cargas (mínimo vital o exención de base), los desgravámenes por cargas familiares, la progresividad de la tarifa y, en su forma cédular, la discriminación de las rentas por su origen, esto último con el objeto de tomar muy en cuenta el grado de esfuerzo técnico e intelectual consumido en la producción de la renta, frente a aquellos enriquecimientos exentos de riesgos y que no requieren iniciativa ni creatividad algunas (ej. intereses provenientes del préstamo de dinero, ingresos obtenidos en juegos de azar o en palabras de la ley, ganancias fortuitas).

La forma complementaria fue utilizada también como instrumento de política fiscal a través, principalmente, del otorgamiento de rebajas del impuesto a pagar "en razón del costo de las inversiones efectuadas en el país por el contribuyente en la expansión de sus medios de su producción" siempre y cuando la renta neta excediera de determinadas cifras en el ejercicio.

Obsérvense en efecto las siguientes disposiciones:

Decreto N° 580 de 30.6.61, Artículo 5°: La exención común prevista en el artículo 4° de la Ley (Bs. 12.000,00, cuando la

participaciones del mismo origen, así como ingresos provenientes de la cesión de tales regalías y participaciones, si después de haberse deducido el impuesto determinado conforme a los Títulos precedentes, la renta restante excede de la suma de los impuestos causados por razón de las actividades o de los bienes productores de rentas, el excedente estará sujeto a un impuesto adicional del cincuenta por ciento (50%).

Parágrafo primero. Estarán exentos de este impuesto en los primeros cinco (5) años contados a partir del comienzo de la explotación o de la obtención original de la regalía o participación, los contribuyentes cuya renta neta después de deducido el impuesto a que se contraen los Títulos precedentes de esta Ley, no exceda del diez por ciento (10%) del capital invertido por el contribuyente en la producción de la renta.

Parágrafo segundo. A los efectos de la exención por el plazo de cinco (5) años a que se refiere el parágrafo anterior, si la renta restante fuere mayor de diez por ciento (10%) y no excediere del quince por ciento (15%) del capital invertido, sólo estará sujeta a este impuesto la mitad del excedente de la renta sobre la suma de los impuestos causados durante el año gravable.

Para determinar el capital invertido se tomará el promedio de su monto al principio y al fin del año gravable.

Se incluirán los activos y pasivos de la empresa en el exterior, cuando estén relacionados con sus operaciones en Venezuela.

Parágrafo tercero. El impuesto a que se contrae este artículo se aplicará sobre los enriquecimientos del Título III, aun cuando por efecto de las compensaciones de pérdidas a que se refieren los artículos 63 y 64 sólo se hubieran causado impuestos por enriquecimientos comprendidos en los Títulos II o IV de la presente Ley".

totalidad de ciertas rentas no exceda de Bs. 19.200,00) queda modificada en el sentido de que los titulares de rentas a que se refieren los capítulos II, III, IV, V, VII y IX de la misma estarán exentos de los impuestos allí establecidos, cuando la totalidad de sus enriquecimientos en el ejercicio anual no exceda de once mil cuatrocientos bolívares (Bs. 11.400,00).

Artículo 38 de la ley de 3.2.61.— “El total de los enriquecimientos netos anuales de toda persona con las excepciones establecidas, estará sujeto al siguiente impuesto complementario progresivo...” Cuando la renta neta exceda de Bs. 14.000.000,00, se hará una rebaja del impuesto complementario en razón del costo de las inversiones efectuadas en el país por el contribuyente en la expansión de sus medios de producción en la siguiente forma...” Para el cómputo total de los enriquecimientos netos anuales del contribuyente, se compensarán los saldos adversos resultantes de una o varias cédulas...

Artículo 40 — Cuando se trate de personas naturales, el impuesto complementario no se causará sobre los primeros (once mil cuatrocientos bolívares Bs. 11.400,00), y a las que tengan a su cargo otras personas en el país, se les concederá además los siguientes desgravámenes...”

b) El régimen imperante a partir del 1/1/67, al decir de sus patrocinantes y autores, pretende ser distinto: elimina el sistema cédular y acoge uno de naturaleza global, aunque en la práctica pero dentro de otras consideraciones, sigue privando un tratamiento condicionado por la diversidad de las actividades económicas que originan los ingresos gravables. Dice en efecto la Exposición de Motivos. “En la misma exposición de motivos de nuestra primera ley de impuesto sobre la renta se dejaba entrever que el sistema mixto, en el futuro, cuando lo permitieran las circunstancias del progreso económico del país, debía ser sustituido por un sistema global de carácter netamente personal. Después de veintitres años de vigencia del sistema mixto, las condiciones económicas y de desarrollo porque atraviesa el país hacen necesario llevar a la realidad la referida recomendación y, en tal sentido, por lo demás, se han venido pronunciando los técnicos venezolanos y extranjeros que han estudiado nuestro sistema tributario. Por otra parte, es ésta la tendencia acusada en recientes reformas tributarias extranjeras (36).

36) La exposición de motivos se refiere entre otros, al Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela elaborado por la Misión Shoup, publicación del Centro de Estudios Económicos y Administrativos del Ministerio de Hacienda, Caracas, 1961, 2 Vols.

El sistema cedular, bajo su forma pura o mixta, ha sido abandonado en casi todos los sistemas tributarios por las desventajas que presenta. En lo que respecta al nuestro pueden citarse: problemas que crea en lo relativo a definición y clasificación de las rentas, los que deben ser eliminados o reducidos al mínimo; gravamen diferencial a la renta de acuerdo a su origen y no en relación a su monto, lo que se justifica tanto menos cuanto que tales diferencias, por ser muy pequeñas, han hecho nugatorios los objetivos perseguidos; falta de progresividad, aun siendo el sistema de tipo mixto, por la existencia de tasas fijas para todos los niveles de renta comprendidos en una cédula, lo que crea elementos de rigidez en este tipo de tributación; complejidad para poder precisar bien la naturaleza del impuesto, su repercusión en los contribuyentes y las cargas que implica; falta de subjetividad del impuesto, ya que las tarifas varían, no según la clase de las personas gravadas, sino de acuerdo al origen de la renta; y por último, diferencias en las reglas técnicas para cédulas distintas, no justificables desde el punto de vista de la equidad. Entre estas últimas pueden señalarse la ausencia de compensación de pérdidas, de forma que un contribuyente que presente pérdidas en algunas cédulas debe pagar siempre impuesto en aquellas donde obtuvo beneficios; y el trato diferencial no justificado en algunos gastos y deducciones” “El proyecto de reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta —continúa— a que alude esta exposición, acoge el sistema global progresivo (subrayado LCH) y grava a las personas jurídicas y comunidades con una tarifa (Tarifa A) y a las personas naturales con otra (Tarifa C). Sin embargo, la adopción de este sistema a la realidad venezolana exige que se establezca una tercera tarifa para las empresas mineras y de hidrocarburos (Tarifa B) modalidad que no va contra la generalidad del impuesto... Por tal razón, con la misma tarifa de las personas jurídicas (Tarifa A) se gravan todas las rentas de las comunidades, así como los ingresos obtenidos por personas naturales en actividades comerciales, industriales, agropecuarias y otras en las que los ingresos obtenidos son asimilables a rentas empresariales. En esta forma se ha pretendido gravar la empresa perteneciente a una persona natural como una unidad económica productora de rentas al igual que las empresas societarias o corporativas”.

b.a.— Bases fundamentales del impuesto sobre la renta en Venezuela (Ley de 29.7.76 G.O. No. 1895 Ext. de 20.8.76).

b.a.a. Podemos sostener que ellas están contenidas en el artículo 1º (primer párrafo) de la ley vigente que dice: “Toda persona o comunidad pagará el impuesto que esta Ley establece por los enriquecimientos netos y disponibles que obtenga, en dinero o en especie, por razón de actividades económicas realizadas en Venezuela o de bienes situados en el país”. El párrafo transcrito resume entonces la dogmática del impuesto; el resto

del articulado de la ley no hace otra cosa que desarrollarla a los fines de su expresión concreta. Tres nociones concurrentes encontramos en la norma citada. Ellas son:

i) el enriquecimiento neto, definido seguidamente en el párrafo primero: son enriquecimientos netos los incrementos de patrimonio que resulten después de restar de los ingresos brutos los costos y deducciones permitidos por esta Ley:  $R_n = I_b - (c + d)$ .

Nos hemos permitido destacar, subrayándolas, la noción del incremento patrimonial y la reserva que hace el legislador de los conceptos "costos" y "deducciones", para aclarar de una vez que entre nosotros impera un concepto de renta propio del derecho positivo; que limita entonces la teoría económica del rédito producto para acoger en una posición intermedia la teoría del rédito-ingreso: por eso habla de enriquecimientos, independientemente que provengan regular y periódicamente de una fuente estable y permanente.

ii) El enriquecimiento además de líquido o neto debe ser disponible para su titular. Ahora bien, la disponibilidad es una noción que tiene que ver menos con lo substantivo del concepto de renta y más con la oportunidad de la exigencia del impuesto que la grava. En efecto, el párrafo segundo del artículo 1º se expresa así:

"Los enriquecimientos netos provenientes de la cesión del uso o del goce de bienes inmuebles, bienes muebles, inclusive los derivados de regalías y demás participantes análogas, los proventos a que se refiere el ordinal 5º del artículo 44 (dividendos, participaciones en sociedades y comunidades y demás enriquecimientos de análoga naturaleza...); así como los producidos por el trabajo bajo relación de dependencia o por el libre ejercicio de profesiones no comerciales, la enajenación de bienes inmuebles y las ganancias fortuitas, se considerarán disponibles en el momento en que son pagados. Los enriquecimientos netos que no estén comprendidos en la enumeración anterior se consideran disponibles desde que se realizan las operaciones que lo producen, salvo en las cesiones de créditos y operaciones de descuento cuyo producto sea recuperable en varias anualidades, casos en los cuales se considerará disponible para el cesionario el beneficio que proporcionalmente corresponda a cada ejercicio. Los abonos en cuenta se consideran como pagos, salvo prueba en contrario".

iii) El párrafo tercero consagra el principio de la territorialidad del enriquecimiento, concurrente con los anteriores a la configuración del presupuesto legal. Acoge como veremos la idea de la equivalencia de condiciones:

“Un enriquecimiento proviene de actividades económicas realizadas en Venezuela o de bienes situados en el país, cuando alguna de las causas que lo origina ocurre dentro del territorio nacional, ya se refieran esas causas a la explotación del suelo o subsuelo, a la formación, traslado, cambio o cesión del uso o del goce de bienes muebles corporales o incorpóreos o a servicios prestados por personas domiciliadas, residentes o transeúntes en Venezuela...”;

b.a.b. Las tarifas y su aplicación.

Consecuente con su propósito, de globalización de los enriquecimientos, la ley establece junto con formas proporcionales que veremos más adelante, dos tarifas progresivas que son las siguientes:

Tarifa “A” aplicable a las personas jurídicas y las comunidades que ejerzan actividades distintas a las mineras y de hidrocarburos señaladas en el artículo 26, por todas sus rentas, e igualmente a las personas naturales que obtengan lo que la Exposición de Motivos llama rentas empresariales, a saber las derivadas de la actividad comercial e industrial, de la actividad agropecuaria y de pesca, de la venta de inmuebles, de la explotación de institutos privados de docencia, los premios obtenidos por animales en competencias y los derivados de la explotación de productos forestales silvestres. Exceptuadas están de la tarifa “A” las personas jurídicas “que se dediquen exclusivamente a realizar actividades profesionales no mercantiles”, porque los enriquecimientos son gravados en cabeza de los socios, esto es bajo el régimen de la tarifa “C”. Se exceptúan igualmente las comunidades “originadas por razón de sucesión hereditaria” durante los primeros cuatro años de su nacimiento que obtengan ingresos distintos a las denominadas rentas empresariales; en su lugar se aplica a los socios o comuneros el régimen de las personas naturales creado por la citada Tarifa “C”. Cuando dichas comunidades se dediquen exclusivamente a la actividad agropecuaria, el régimen ya señalado de las personas naturales se aplicará durante los diez años a partir del nacimiento siempre que en cada año los enriquecimientos no excedan de Bs. 180.000,00.

Las sociedades distintas a la compañía anónima gozan de una rebaja de impuesto de 60% por los primeros Bs. 100.000,00, y 70% por el excedente cuando la renta anual no exceda de Bs. 180.000,00.

Cuando se trata de rentas empresariales, la aplicación de la tarifa “A” recaerá solamente sobre el excedente de Bs. 80.000, en el supuesto de que el enriquecimiento neto no sea mayor de Bs. 120.000,00. Los primeros Bs. 80.000,00, ya citados caen

bajo la tarifa "C". El régimen antes descrito lo establece el Título II de la ley en concordancia con el artículo 57.

La tarifa "C" grava los enriquecimientos de las personas naturales con las excepciones ya señaladas: rentas empresariales y las provenientes de la actividad minera y de hidrocarburos. En ocho ordinales el artículo 44 enumera los rubros que componen "los ingresos brutos computables a los efectos de la determinación del enriquecimiento gravable en el ... Título IV"

En orden de importancia las tarifas proporcionales son las siguientes:

i) Tarifa "B", aplicable a "las personas jurídicas y las comunidades que se dediquen a la explotación de minas, de hidrocarburos y de actividades conexas, tales como la refinación y el transporte... (sobre) todos sus enriquecimientos netos, aunque provengan de actividades distintas a las de tales industrias. Igual régimen se aplicará a las sociedades y comunidades que se dediquen a la compra para la exportación de minerales o hidrocarburos y sus derivados.

Las personas jurídicas y las comunidades que realicen actividades distintas a las señaladas antes, pagarán igualmente conforme a la tarifa "B" "por las regalías y demás participaciones análogas provenientes de la explotación de minas, de hidrocarburos y por los enriquecimientos derivados de la cesión de tales regalías y participaciones".

El carácter absorbente y omnicompreensivo con que la tarifa "B" se presenta en el caso de las empresas mineras y de hidrocarburos, se pone de manifiesto en lo que toca a las operaciones que componen el negocio minero y petrolero en el artículo 28:

"Las personas naturales pagarán igualmente el impuesto (conforme a la tarifa "B") por los beneficios derivados de la explotación de minas, de hidrocarburos y de actividades conexas, por las regalías y demás participaciones análogas provenientes de la referida explotación, por los enriquecimientos producidos por la cesión de tales regalías y participaciones y por los beneficios provenientes de la compra y exportación de minerales o hidrocarburos y sus derivados".

La tarifa antes señalada apareció con estructura progresiva y se mantuvo así hasta diciembre de 1970; en la reforma ocurrida en dicho mes se la hizo proporcional: 72% para las personas jurídicas y comunidades dedicadas al negocio minero-petrolero en toda su integridad, y 60% para el resto de los sujetos que

participan del negocio según las normas del Capítulo I del Título III (artículos 27 y 28).

ii) Doce por ciento (12%) aplicable a personas naturales no residentes en el país, sobre sueldos, salarios y demás enriquecimientos señalados en el ordinal 1° del artículo 44.

iii) Diez y ocho por ciento (18%) sobre los enriquecimientos consistentes en honorarios y estipendios que provengan del libre ejercicio de profesiones no comerciales, obtenidos también por personas no residentes. No residente es a los efectos anteriores la persona cuya estada en el país no se prolongue por más de 180 días dentro de su ejercicio anual.

iv) 15% sobre los dividendos percibidos por personas naturales no residentes.

v) 15% sobre los dividendos provenientes de acciones al portador que no opten por el registro a que se refiere el artículo 47.

vi) El artículo 49 establece un gravamen proporcional de 15% que deberán pagar por cuenta de sus accionistas, socios o comuneros, las sociedades o comunidades constituidas y domiciliadas en el exterior o constituidas en el exterior y domiciliadas en Venezuela, que tengan en el país agencias, sucursales o cualquier otra unidad económica de explotación similar, permanente o temporal, que se dedique a realizar actividades económicas distintas de las señaladas en el artículo 26.

vii) Con el 10% están gravados los enriquecimientos netos provenientes de préstamos y otros créditos concedidos por bancos y otras instituciones de crédito constituidos en el exterior y no domiciliados en el país.

viii) Con el 30% están gravados los premios de loterías, de hipódromos y demás ganancias de análoga naturaleza; y con el 15% los ingresos obtenidos en virtud de apuestas en taquilla, efectuadas dentro del recinto de los hipódromos o establecimientos análogos.

ix) Con todo y que en la práctica ha desaparecido, restaría por citar la tarifa del 50% para el cobro del impuesto adicional.

Con excepción de los enriquecimientos gravados con la tarifa "B", los que caen bajo el régimen del resto de las anticipadas tarifas proporcionales, se excluyen lógicamente de la combinación de rentas y tarifas que la ley ha establecido como consecuencia de la globalización de los enriquecimientos y de la incidencia que tiene el origen de estos en la estructuración de dichas tarifas (artículo 60). Igual comentario puede hacerse en lo relativo

al consecuencial sistema de compensación de ganancias y pérdidas previsto en los artículos 63 y siguientes.

b.a.c.— El impuesto a los dividendos.

Esta figura fue creada por la ley de 1966 pese a que había sido prevista en la Ley de Medidas Económicas de Urgencia sancionada en junio de 1961.

De acuerdo con la finalidad del nuevo sistema y con la naturaleza de las cosas, el impuesto se hace exigible cuando el dividendo llega definitivamente a manos de la persona natural titular último de las acciones que lo producen. Es por tales razones que todo el sistema de la imposición a los dividendos se encuentra dentro del Título IV de la ley relativo a los enriquecimientos de las personas naturales.

b.b.— Incentivos fiscales.

Se concretan en desgravámenes y rebajas de impuesto que se reflejan respectivamente sobre la base imponible y sobre la cuota a pagar, y se estructura sobre elementos objetivos (ejercicio de determinadas actividades), y subjetivos (condiciones o circunstancias personales del contribuyente) en las condiciones previstas en el Título VI.

Destacan por su importancia la rebaja de impuestos por razón de inversiones hechas en el país dentro del ejercicio anual, representadas en activos fijos destinados a la producción del enriquecimiento; situación genérica que se especializa en los casos de la industria petrolera y de las actividades agrícolas, pecuarias o de pesca.

El sistema de desgravámenes y de rebajas para las personas naturales (artículos 72 y siguientes de la ley), substituye al viejo sistema de exención del *mínimum vital* y desgravámenes familiares, aplicables a la base imponible para el derogado impuesto complementario progresivo, según los términos del artículo 40 de la ley anterior, la de 1961.

b.c.— Régimen de sanciones por la violación de la ley.

Está contenido en el Título X: por su importancia hay que destacar el sistema progresivo de la multa a cargo del contribuyente y como resultado de las labores de fiscalización. Para los funcionarios existen igualmente sanciones del mismo tipo y el Ejecutivo Nacional conoce del recurso de gracia, normal de la determinación mixta que parte de la declaración.

## b.d. Procedimientos

### b.d.a. Procedimientos administrativos.

i) El régimen básico de la declaración está contenido en los artículos 81 a 83, en tanto que lo relativo a la declaración estimada, exclusiva para contribuyentes regidos por los Títulos II y III con ingresos anuales superiores a Bs. 100.000, está previsto en el artículo 84.

ii) El procedimiento administrativo tributario de determinación, del impuesto en sus fases cognoscitiva y de liquidación, notificación y recaudación, está básicamente expuesto en los artículos 85 y siguientes:

iii) Lo relativo a la fiscalización y control administrativo lo tratan los artículos 95 y siguientes. Especial mención hay que hacer de la estimación de oficio que se aplica cuando no sea posible la vía normal de la determinación mixta que parte de la declaración.

El artículo 100 de la ley, dice lo siguiente: "Cuando un contribuyente no declare o no compruebe satisfactoriamente sus enriquecimientos o no lo haga en la oportunidad o en la forma reglamentaria, o cuando se presuma con fundados indicios que la declaración, en cualquiera de sus partes, no sea fiel exponente de la capacidad contributiva de aquél, podrán los funcionarios fiscales calificar, determinar o estimar de oficio dichos enriquecimientos, sobre las bases establecidas en (la) Ley y en el Reglamento. Un caso especial de este método substitutivo lo encontramos en el artículo 41, para la exportación de minerales e hidrocarburos.

iv) El procedimiento para la admisión, conocimiento y decisión del recurso de reconsideración administrativa contra el acto de liquidación fiscal, está previsto en los artículos 116 y siguientes.

### b.d.b.— Procedimientos judiciales.

El contencioso-tributario de anulación está previsto en el artículo 127 de la ley. El contenido del mismo y las condiciones de admisibilidad donde destaca la aplicación del principio solve et repete, así como la posibilidad de la reconsideración de oficio por parte de la administración y el recurso de hecho están contemplados en los artículos 128 a 131. Corresponde su conocimiento y decisión a los Tribunales señalados en el artículo 135 con atribuciones y estructura regidas por los artículos 136, 137 y 138. El procedimiento y la posibilidad de imposición de costas lo encontramos en los artículos 139 y siguientes. La Corte Suprema

de Justicia de conformidad con lo que contempla su ley orgánica de reciente promulgación, conoce, por vía de apelación de las sentencias dictadas por los Tribunales de Impuesto sobre la Renta. La apelación deberá ser interpuesta dentro del término de diez días hábiles, previo el pago de la planilla de liquidación, si la hubiere, y siempre que su monto exceda de Bs. 5.000,00, salvo el caso de liquidaciones complementarias correspondientes a un mismo ejercicio por una suma menor, pero que en su conjunto excedan de aquella cantidad. El recurso de hecho contra la negativa de los Tribunales del Impuesto corresponde igualmente a la Corte (art. 132).

### c.— Prescripción

De conformidad con la habilitación general contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la Ley de Impuesto sobre la Renta en su Título XIII regula lo relativo a la prescripción de los créditos del Fisco por razón de dicho impuesto, es decir: las obligaciones nacidas en el ejercicio y no liquidadas; las liquidadas, las sanciones pecuniarias. Prescribe igualmente a favor del contribuyente, la acción administrativa para la aplicación de las penas y los intereses moratorios provenientes de impuestos y multas. A favor de la administración, prescriben los reintegros a que pudieren tener derecho los contribuyentes.

La interposición de los recursos autorizados por la Ley impide la prescripción de los derechos fiscales impugnados sobre los cuales versan dichos recursos. Los medios de interrupción están señalados en el artículo 153. (37)

37) Para el estudio del vigente sistema de impuesto sobre la renta puede consultarse: ACEDO MENDOZA, Manuel: "Reflexiones en torno al Capítulo IV de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966". Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal No. 132, enero-diciembre de 1967. CONTRERAS QUINTERO, Florencio: "Disquisiciones tributarias" Universidad de Los Andes. Mérida 1969. FARIÑAS, Guillermo: "Estructura general del sistema de impuesto sobre la renta vigente, Instituciones fundamentales de la nueva ley". Revista de Hacienda No. 60. Enero-marzo 1967. OCTAVIO, José Andrés: "Los elementos fundamentales del impuesto sobre la renta en la ley de 16.12.66". Facultad de Derecho de la U.C.V. Colección Trabajos de Ascenso, 1968. "La estructura de la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta", en Revista de Control Fiscal de la Contraloría General de la República No. 49, julio-agosto 1968. PARRA FEBRES, Alberto. "El sistema de impuesto sobre la renta en Venezuela" en Revista del Colegio de Abogados del Dto. Federal No. 134 Julio-diciembre de 1968. RAMIREZ MURZI, Marcos. "Los recursos en la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta", Caracas, 1969. SILLERY, Ricardo, "Anotaciones sobre la prescripción en materia de impuesto sobre la renta" Italgráfica, C.A., Caracas, 1966. En la parte especial de estos "Temas de Hacienda Pública", estudiaremos como más detalle y en forma integral el impuesto sobre la Renta.

## B.— Impuestos sobre sucesiones y donaciones.

Este ingreso tributario competencia del Poder Nacional, según la ya citada disposición constitucional, está regulado por la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos de 15.12.66 (G.O. No. 1077 Ext. de 17.1.67).

El sistema de impuesto a las sucesiones que acoge el legislador venezolano, es un gravámen a la herencia en sentido estricto y no al total del caudal hereditario (a las sucesiones propiamente dicho), por eso lo hace recaer sobre la porción hereditaria correspondiente a cada heredero, gravando igualmente los legados y donaciones, por constituir estas figuras fuente de enriquecimientos para sus beneficiarios que tienen su causa en libéralidades inter-vivos o mortis-causae.

a. Sujetos pasivos, materia imponible y causación del impuesto, régimen tarifario.

a.b. Conforme al artículo 2 de la ley vigente, "quedan obligados al pago del impuesto los beneficiarios de herencias, legados y donaciones que comprendan bienes muebles o inmuebles situados en el territorio nacional, créditos, derechos y acciones sobre los mismos o créditos derechos o acciones de cualquier clase, que hayan nacido, puedan ejercitarse o hubieran de cumplirse en Venezuela o muebles que, aun cuando se encuentren en el extranjero, sean transmitidos a personas domiciliadas en el país. Al impuesto que corresponda a las transmisiones gratuitas de bienes muebles ubicados en el exterior en favor de personas domiciliadas en el país, se le deducirá la contribución que por razón de los mismos hayan pagado sus beneficiarios en el exterior. Esta deducción no excederá en ningún caso del setenta y cinco por ciento (75%) del impuesto venezolano aplicable a dichos bienes". De esta manera el legislador venezolano acoge casi íntegramente el principio de la territorialidad como factor de conexión de su poder tributario, y en menor grado el domicilio (38).

ria de impuesto sobre la renta" Italgráfica, C.A., Caracas, 1966. En la parte especial de estos "Temas de Hacienda Pública", estudiaremos como más detalle y en forma integral el impuesto sobre la Renta.

38) Como fuentes importantes para el estudio del impuesto sucesoral pueden ser consultados: SALAZAR MAZA, T.C. "Aspectos generales de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, etc. etc. (de 1941). El orden de suceder. Control del Impuesto sobre Sucesiones". Revista de Hacienda No. 47. Octubre-diciembre 1963.-- JURADO BLANCO, "Anotaciones a la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional" (derogada en 1966). Tercera edición, Madrid 1950.

a.c. El impuesto sobre herencias y legados se causa desde el momento de la apertura de la sucesión que tiene lugar, conforme al Código Civil (artículo 993), en el momento de la muerte y en el lugar del último domicilio del causante, y se hace exigible después de haber quedado firme la respectiva liquidación. En los casos especiales de ausencia o presunción de muerte por accidente, el impuesto se causa en el momento de acordarse, conforme al Código Civil (Libro I, Título XII), la posesión provisional de los bienes del ausente (artículo 26 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, etc. etc.).

El impuesto a las donaciones se causa desde el momento en que se manifiesta ante el Fisco Nacional la voluntad de donar y deberá cancelarse antes del otorgamiento de cualquier documento que le comunique autenticidad. En el artículo 7<sup>o</sup> se crean tipos especiales de donaciones, al considerar como tales determinadas operaciones que por su naturaleza, y aunque aparezcan bajo formas jurídicas distintas, materialmente evidencian el propósito de donar.

a.d. El impuesto recae sobre la porción líquida de la herencia que corresponde a cada heredero, legatario o donatario, de acuerdo con la tarifa establecida en el artículo 4<sup>o</sup> y cuyas características son las siguientes:

El impuesto es proporcional y progresivo. Con ello acoge la legislación venezolana el sistema de calcular el impuesto por fracciones autónomas de cada porción hereditaria. En efecto, el impuesto es proporcional porque se paga un tanto por ciento sobre la porción heredada y progresivo porque este tanto por ciento es mayor a medida que va aumentando aquella cantidad, pero que sin que se aplique este aumento a las cantidades anteriores. Por ejemplo, si tomamos por caso el primer grupo de herederos, o sea los ascendientes, descendientes, cónyuge e hijos adoptivos, el impuesto es del 1% para las cantidades comprendidas entre Bs. 1,00 y Bs. 15.000,00, de 2 1/2% para las cantidades que fluctúan entre Bs. 15.001,00 y Bs. 50.000,00 y así sucesivamente según el monto fijado en la tarifa, hasta llegar al máximo de imposición de 25% para las cantidades mayores de Bs. 4.000.000,00. Por encima de este tope el impuesto vuelve a ser proporcional. Ahora bien, cada una de estas cantidades paga sus respectivas cuotas en forma independiente, de modo que la tasa de 25% sólo viene a aplicarse únicamente a la cantidad que exceda de Bs. 4.000.000,00.

Para la determinación del impuesto la ley venezolana toma en cuenta la proximidad del parentesco y el monto de la cuota hereditaria. A este respecto, la tarifa divide a los herederos en cuatro categorías o grupos (art. 4<sup>o</sup>) o sea en la misma forma

que usa la ley civil para arreglar la sucesión (artículo 822 y siguientes del Código Civil) y para cada grupo hace variar los tipos de gravamen de acuerdo con la cuantía de la herencia. De esta manera a cada uno de los cuatro grupos ordenados de acuerdo con el grado de parentesco, corresponden ocho grupos distribuidos de acuerdo con la cuantía de la suma recibida, lo cual hace que la tarifa arroje un total de treinta y dos tipos diferentes de gravámenes. Dichos tipos, a su vez, parten del 1% hasta el 25% para el primer grupo de herederos (ascendientes, descendientes, cónyuges e hijos adoptivos), 2 1/2 % hasta el 40% para el segundo grupo (hermanos y sobrinos por derecho de representación); del 6% hasta el 50% para el tercer grupo (los otros colaterales de tercer y cuarto grado); y del 10% hasta el 55% para el cuarto grupo (afines, otros parientes y extraños).

Líquido de una herencia no es otra cosa que la parte que resulta de deducir del activo las deudas señaladas en el artículo 19, entre otras, las que existan a cargo del causante, para el día de apertura de la sucesión. Por otra parte, por deudas deben entenderse sólo las que la ley permite. El artículo 20 aclara en efecto esta situación y en los artículos 12 y 13 se ha aclarado previamente el contenido del activo; contenido éste que encuentra definición cabal con la aplicación del artículo 36.

#### b. Exenciones, exoneraciones y reducciones de impuestos.

Las primeras excluyen del cálculo del activo (por lo tanto de la base imponible) los fundos agrícolas y pecuarios en explotación que constituyan la pequeña y mediana propiedad, definida por el Reglamento en Bs. 50.000,00; sucesiones deferidas a entidades de carácter público; la casa que haya servido de asiento permanente al hogar del causante, no mayor de Bs. 150.000,00; cuando se trate de descendientes menores de 21 años y del cónyuge superviviente y finalmente están exentos otros rubros del activo como las prestaciones e indemnizaciones, etc. etc. (Arts. 12, 13, 14).

Las exoneraciones están autorizadas en la segunda parte del artículo 14 y favorecen a instituciones públicas o privadas, de índole científica, cultural, religiosa, etc. etc., sin fines de lucro.

Las reducciones o rebajas del impuesto una vez liquidado se han establecido por razones de equidad y de orden económico: capacidad económica propia del beneficiario combinada con el parentesco, la edad, la aptitud física para el trabajo (artículo 15), el grado de parentesco; las transmisiones sucesivas de una misma herencia, etc. etc.

C.— Procedimiento administrativos de determinación.—  
Recursos.— Privilegios del Fisco.— Contencioso fiscal.—

La obligatoriedad de la declaración, su contenido y los funcionarios competentes, están contemplados en los artículos 25, 26 y 27.

El procedimiento para la determinación y recaudación, así como el supuesto de la liquidación complementaria son asuntos que tratan los artículos 28 a 33 ambos inclusive.

El artículo 31 señala: “Los expedientes relativos a las liquidaciones fiscales serán revisados en todo caso por el Ministro de Hacienda, a los fines de su aprobación o reforma.

Este mismo funcionario conocerá y decidirá las apelaciones (recurso jerárquico), reclamos y observaciones hechas por los interesados”.

En los términos que de seguidas se exponen, tiende la ley a asegurar los derechos del Fisco.

“Cada uno de los bienes que integran la masa hereditaria o aquellos que sean objeto de una donación, quedarán afectos para garantizar los derechos correspondientes al Fisco Nacional y las multas a que hubiere lugar. No obstante , cuando lo considere conveniente o necesario el Ministro de Hacienda podrá, antes de haberse pagado los impuestos a que se refiere (la) Ley, permitir ventas o gravámenes de inmuebles, de muebles, créditos o acciones, así como el retiro de valores en depósito y la realización de cualesquiera otras operaciones relativas a los bienes del causante, tomando las medidas del caso para que no se menoscaben los intereses del Fisco”. Los efectos que contra terceros tiene el privilegio que el artículo 23 consagra en los términos transcritos están señalados así: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1875 del Código Civil, si contraviniéndose a lo establecido en el artículo 48 fueren enajenados o gravados inmuebles de la herencia sin haberse pagado los derechos correspondientes, se podrá proceder contra cualquier poseedor de dichos inmuebles y con prelación a cualquier gravamen que se constituyere después de la muerte del causante”. (Art. 49)

Antes de cumplirse el lapso dentro del cual debe efectuarse la declaración, podrá el Fiscal pedir a la autoridad judicial o de policía de la localidad, que se tome constancia del estado y valor de todos o parte de los bienes de la herencia; si se descubriere que los herederos o legatarios pretenden enajenarlos o sustraerlos en fraude del Fisco, podrá pedir al Juez competente el embargo de todos o parte de los bienes muebles y las medidas precautelativas del caso, respecto de los inmuebles.

Del mismo modo procederá cuando vencido dicho lapso los herederos o legatarios no hubieren hecho la declaración o cuando se descubra que éstos pretenden enajenar o sustraer los bienes de la herencia en fraude del Fisco.

Los gastos que ocasionen las diligencias a que se refiere este artículo serán a cargo de los herederos o legatarios. (Art. 34).

Los Registradores no pueden protocolizar, con excepción de los testamentos, ningún documento de partición, liquidación o adjudicación de herencia o legado, ni ninguna escritura de venta, permuta, cesión, donación, hipoteca y otros contratos o actos que versen sobre bienes en los cuales tenga algún interés el Fisco Nacional, sin la presentación previa del certificado de solvencia o de liberación en el pago del impuesto, expedidos conforme a la Ley, o la autorización del Ministerio de Hacienda a que se refiere el artículo 35 a menos que ya hubiere recibido para su archivo la copia a que se refiere el artículo 32 de la Ley.

Los Jueces y Notarios no podrán autenticar ni dar curso a solicitudes de reconocimiento de documentos comprendidos en la enumeración anterior, ni dar providencia final en diligencias de testamentaría, posesión, liquidación y partición de herencias, ni poner en posesión de bienes de personas declaradas ausentes o presuntamente muertas por accidente, sin la presentación previa del comprobante de haberse satisfecho o exonerado los derechos correspondientes, o de la respectiva autorización del Ministro de Hacienda en los casos del artículo 35. (Art. 49 de la Ley).

El Ejecutivo Nacional podrá intentar y proseguir las acciones correspondientes, con el fin de hacer ingresar en el activo hereditario, a los efectos del pago del impuesto y de las multas a que hubiere lugar, cualesquiera bienes no comprendidos en la enumeración anterior, que hayan salido del patrimonio del causante por actos lesivos a los intereses del Fisco. (Art. 36, Parágrafo único).

La ley concede en materia de multas recurso jerárquico ante el Ministro de Hacienda y contencioso de anulación para ante la Corte Suprema de Justicia (Art. 74).

d) Impuesto a las sociedades.

Con el fin de combatir la evasión mediante la constitución de compañías anónimas o en comandita por acciones con la totalidad o parte importante de los bienes que representan el patrimonio de una persona física, y entre parientes en línea recta, entre cónyuges o entre hermanos, existe desde 1939 en Venezuela,

el impuesto sobre dichas sociedades. La ley actual regula el caso en su artículo 37, del modo siguiente:

“Las compañías anónimas o en comandita por acciones, cuando se constituyan con acciones al portador o cuando aumenten con acciones al portador el capital social o cuando conviertan sus acciones nominativas en acciones al portador, pagarán un impuesto del cincuenta por ciento (50%) sobre el monto del capital representado en acciones al portador, antes de que sus documentos constitutivos o las respectivas participaciones de aumento de capital social o de conversión de acciones nominativas en acciones al portador, se inscriban en el Registro de Comercio.

Se excluirán del activo hereditario las acciones al portador, si se prueba que por ellas se ha pagado el impuesto aquí previsto o aquél con que las gravaba el artículo 33 de la Ley que se deroga.

A los efectos de este artículo, los representantes legales de compañías anónimas o en comandita por acciones que se encuentran dentro de los casos previstos anteriormente, deberán formular la respectiva declaración ante el Ministro de Hacienda, quien designará el Fiscal que habrá de practicar la liquidación del impuesto.

Los datos que debe contener dicha declaración se determinarán en el Reglamento de esta Ley o por Resolución especial del Ministerio de Hacienda.

Los encargados de los Registros de Comercio serán responsables solidariamente con las compañías gravadas y con los representantes legales de éstas del monto de la contribución y multa causadas, en caso de efectuar alguno de los registros a que se refiere esta disposición legal, sin que se hubiese acreditado el pago de la contribución”.

La declaración para el pago de impuesto sobre las sociedades a que se refiere el párrafo anterior se hará conforme a lo señalado en el Art. 24 del Reglamento. En el Art. 25 ejusdem, se establecen las normas para aquellos casos en que se trate de la conversión al portador de acciones nominativas de las sociedades mencionadas y de transferencia de acciones de dichas compañías en favor de las personas indicadas en el Art. 37 de la Ley.

e) Régimen legal venezolano para la herencia yacente.—

Conforme al Art. 106 del Código Civil, cuando se ignora quien es el heredero, o cuando han renunciado los herederos testamentarios o ab-intestato, la herencia se reputa yacente y se proveerá a la conservación y administración de los bienes heredi-

tarios por medio de un curador, que nombrará el Juez de 1ª. Instancia con jurisdicción en el lugar donde se haya abierto la sucesión, a petición de persona interesada o de oficio.

El procedimiento está señalado en el Libro Tercero, parte segunda, Título III, Sección 3a. Arts. 790 a 791 del Código, de Procedimiento Civil, y a su aplicación remite el Art. 38 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones etc. Para actuar en defensa de los intereses fiscales, la ley autoriza al empleado fiscal respectivo (Art. 39 ejusdem), quien debe ser citado para los actos allí señalados (enajenaciones, reclamos etc.); y a quien le corresponde tomar posesión de la herencia cuando sea declarada vacante (Art. 41).

Los derechos de los herederos están resguardados conforme a lo previsto en los Arts. 43 y 44; y en caso de haber lugar a una restitución por parte del Fisco, la misma no se llevará a efecto si no se acredita, conforme al Art. 45, haber pagado el impuesto correspondiente.

#### 4.2.2. Impuestos indirectos.

A diferencia de los de tipo directo antes señalados, gravan manifestaciones mediatas de capacidad económica que se resuelven en dos hechos muy notorios: consumo de bienes y circulación de la riqueza.

A) Corresponde al Poder Nacional según la ya citada disposición constitucional, y en las condiciones que señala la Ley Orgánica de la Renta de Licores de 5.12.66, (G.O. No. 1070 Ext. de 28.12.66), la organización, recaudación y control de los impuestos sobre la producción e importación de alcohol etílico, la importación y el consumo de bebidas alcohólicas; tales hechos constituyen entonces, lo que técnicamente se denomina objeto del impuesto; el consumo es el hecho económico que se grava realmente a través de productores, importadores o expendedores.

a. Modalidades para el cálculo del impuesto. Las tarifas y su aplicación.— Causación y exigibilidad del impuesto.

i) El impuesto sobre el alcohol etílico y las bebidas alcohólicas de producción nacional obtenidas por destilación, o por la preparación de productos destilados se calculará en razón del alcohol anhidro (es decir sin agua) de la especie y su importe será de Bs. 9,00 por cada litro de alcohol anhidro.

El brandy o cognac, el whisky y cualesquiera otros aguardientes envejecidos no provenientes de la caña ni del agave cocuy, que se elaboran en el país en base de materias primas importadas,

satisfarán además del impuesto previsto en la primera parte del artículo 2, uno adicional por cada litro de dichas bebidas, así:

Bs. 0,75 cuando su envejecimiento sea de 2 años o más sin llegar a 3;

Bs. 0,50 cuando su envejecimiento sea de 3 años o más sin llegar a 4,

y Bs. 0,25 cuando su envejecimiento sea de 4 años o más.

ii) El impuesto sobre la fabricación de cerveza nacional será de 40 céntimos (Bs. 0,40) por litro producido; cuando se trate de bebidas preparadas a base de cerveza el impuesto a pagar será de Bs. 9,00, por cada litro.

iii) El litro de vino de producción nacional, obtenido por la fermentación alcohólica total o parcial del jugo o del mosto de la uva u otras frutas, pagará un impuesto de Bs. 0,10 cuando su graduación no exceda del 11% en volumen.

Los vinos licorosos y compuestos de producción nacional pagarán un impuesto de Bs. 0,50 por cada litro producido y su fuerza no podrá exceder del 20% en volumen.

Salvo las excepciones permitidas por la ley, las demás especies elaboradas por preparación de productos provenientes de fermentación, y las bebidas provenientes de la fermentación del jugo de la caña, miel y otras similares pagarán el impuesto de Bs. 9,00, por cada litro producido.

El impuesto organizado en la forma antes descrita, está a cargo del productor y se hace exigible desde que la especie sea retirada de los establecimientos productores. Cuando se trate de expedición de alcoholes o bebidas alcohólicas destinadas a servir como materia prima en la elaboración de otras especies, el impuesto se pagará en la oportunidad de la expedición de la nueva especie elaborada. En este caso los derechos del Fisco quedarán amparados por la caución prestada conforme al artículo 9 de la ley por los productores de la especie que van a ser utilizadas como materia prima, hasta tanto el Ministerio de Hacienda haya constatado el debido uso de estas especies.

Las normas sobre liquidación y recaudación están contenidas particularmente en los artículos 108 y 109. Impera el principio de la determinación mixta, esto es, la declaración del contribuyente que toma el nombre de relación demostrativa, seguida de los actos de comprobación y liquidación de la planilla por parte de los funcionarios competentes. En el artículo 116 se autoriza la estimación de oficio en los términos siguientes: Cuando por falta de contabilidad, o irregularidades en los asientos de ésta, pérdida o

extravío de libros o comprobantes, y en general, cuando por cualesquiera causas no fuere posible determinar las bases legales para calcular los correspondientes impuestos, podrán los funcionarios fiscales hacer una estimación de oficio mediante apreciaciones presuntivas derivadas de los datos, circunstancias o hechos que directa o indirectamente permitan establecer los supuestos requeridos para recabar la pertinente contribución.

ii) Conforme al artículo 5, los alcoholes y bebidas alcohólicas que se importen pagarán el impuesto siguiente:

- 1o Aguardiente proveniente de la caña de azúcar y ron, Bs. 8,00 por litro;
- 2o Licores amargos, secos y dulces y otras bebidas no especificadas a base de preparaciones de productos provenientes de fermentación, Bs. 9,00, por litro;
- 3o Brandy, coñac, whisky, ginebra y otros aguardientes no provenientes de la caña, no especificados, Bs. 10,20 por litro;
- 4o Alcohol etílico, Bs. 12,00, por litro de alcohol anhidro;
- 5o Cerveza, Bs. 1,50 por litro;
- 6o Vino obtenido por la fermentación alcohólica del jugo o del mosto de la uva fresca, cuya graduación no exceda del 14% en volumen, Bs. 0,30 por litro;
- 7o Vinos obtenidos por la fermentación de la pera o manzana, denominados sidra, de fuerza inferior a 7% en volumen, Bs. 0,30 por litro;
- 8o Los demás vinos, cuya graduación alcohólica no podrá exceder de 20% en volumen, Bs. 1,50 por litro.

Las bebidas indicadas en los ordinales 1o, 2o y 3o no podrán tener una fuerza alcohólica superior a los 50 del alcoholímetro centesimal. Los importadores de especies alcohólicas con carácter temporal, para ser exhibidas en ferias o en exposiciones no pagarán el impuesto a que se refiere este artículo; sin embargo, cuando no estuvieren completas dichas especies en la oportunidad de su reexportación pagarán el impuesto correspondiente a las faltantes.

El impuesto será liquidado por la oficina aduanera por donde se haga la importación y una vez recaudado, la misma oficina expedirá el certificado de liberación que constituirá la guía del cargamento hasta el establecimiento a que se destine. El impuesto será exigible en la misma oportunidad que el de importación autorizado por la Ley de Aduanas, y las especies no podrán ser retiradas de la oficina aduanera por la cual se haga su introducción, sin haberse efectuado el pago de aquel impuesto.

iii) Los expendios de especies alcohólicas clasificados en los numerales 1/4 del artículo 64 pagarán impuesto de acuerdo con la siguiente tarifa establecida en el artículo 6.

1o— Los expendios al por mayor, trescientos bolívares (Bs. 300,00) anuales, con derecho a introducir en sus respectivos establecimientos cantidades de especies que no excedan de quinientos (500) litros por mes. Cuando las entradas fueren mayores de dicha cantidad, los mayoristas pagarán, además, veinticinco bolívares (Bs. 25,00) por cada quinientos (500) litros o fracción de exceso en el mes.

2o— Los expendios al por menor, trescientos bolívares (Bs. 300,00) anuales, con derecho a introducir en sus respectivos establecimientos cantidades de especies que no excedan en total de doscientos cincuenta (250) litros por mes. Cuando las entradas fueren mayores de dicha cantidad los detallistas pagarán, además, veinticinco bolívares (Bs. 25,00) por cada quinientos (500) litros o fracción de exceso en el mes.

3o— Las cantinas, setecientos veinte bolívares (Bs. 720,00) anuales, con derecho a introducir en ellas cantidades de especies que no excedan de doscientos cincuenta (250) litros por mes. Cuando las entradas fueren mayores de dicha cantidad, los expendedores pagarán además, sesenta bolívares (Bs. 60,00) por cada quinientos (500) litros o fracción de exceso en el mes.

Cuando las cantinas formen parte de clubes nocturnos, cabarets u otros negocios de la misma índole, donde se ofrezca al público músicaailable, variedades o espectáculos similares, después de las 12 p.m., el impuesto anual será de setecientos veinte bolívares (Bs. 720,00) a tres mil bolívares (Bs. 3.000,00) según la tarifa que al efecto fije el Reglamento de esta Ley.

4o— Los expendios temporales, cien bolívares (Bs. 100,00) con derecho a introducir en sus respectivos negocios, cantidades de especies hasta doscientos cincuenta (250) litros por el tiempo que dure la licencia.

Si las especies alcohólicas introducidas fueren exclusivamente cerveza nacional o vinos naturales de no más de 14% en volumen, producidos también en el país, no se causará la contribución prevista en este ordinal.

—En el cómputo de las entradas de los expendios a que se refiere este artículo, no se tomarán en cuenta los alcohóles desnaturalizados, la cerveza de producción nacional ni los vinos naturales producidos en el país, cuya fuerza alcohólica no exceda del 14% en volumen.

Se exceptúan igualmente los productores de alcoholes y bebidas alcohólicas respecto a la expedición desde sus fábricas de las especies que produzcan o elaboren —ello por la traslación legal que se hace en el artículo 11.—

Los expendedores pagarán el impuesto antes señalado —dice el artículo 13— por trimestres anticipados dentro de los primeros quince (15) días de cada trimestre.

El impuesto complementario por las introducciones de especies alcohólicas será satisfecho dentro de los primeros quince (15) días del mes siguiente a aquél en que se cause.

Cuando el expendedor inicie sus operaciones en cualquier día del mes correspondiente a un trimestre del año civil, deberá pagar la contribución comprendiendo dicho trimestre, como si éste hubiere transcurrido íntegramente. El pago se efectuará antes de ser otorgada la correspondiente licencia. En caso de clausura del negocio, el impuesto será pagado hasta el trimestre en que ella ocurra.

La contribución a que se refiere el ordinal 4o del artículo 6 se pagará previamente a la expedición de la licencia.

La contribución que grava los expendios temporales se pagará previamente a la expedición de la licencia.

iv) En los artículos 7 y 8, la ley establece tasas de matriculación o registro y otras que tienen como propósito acreditar la correcta y legal circulación de la especie verificada por los funcionarios administrativos. El calificativo que hemos dado a estas contribuciones resulta de lo dispuesto en el artículo 17.

b) El Título VI regula el ilícito-tributario. Destacan la prisión, el arresto y el comiso dentro de las penas establecidas, y se señalan naturalmente multas y su conversión en arresto.

A los efectos de la aplicación de la penas, se consideran agravantes, entre otras las circunstancias de ser el contraventor empleado público, haberse opuesto a la intervención fiscal con armas o mediante cualesquiera otra formas violentas; haber violado o alterado las medidas o previsiones adoptadas por la autoridad competente para garantizarse o salvaguardar los intereses fiscales. A los mismos efectos, se consideran atenuantes entre otras, las circunstancias de haber facilitado el contraventor el esclarecimiento de la infracción o la aprehensión de efectos decomisables. En todo caso se tendrá en cuenta para la imposición de la pena el mayor o menor perjuicio que la contravención ocasione al Fisco Nacional.

Privilegios.—

Para el cobro de las contribuciones y para hacer efectivas las penas pecuniarias e intereses moratorios determinados en el presente Título, el Fisco Nacional tendrá una acción garantizada con privilegio anterior al de todo acreedor del contribuyente sobre:

- 1o Las materias primas, hállese o no dentro del establecimiento;
- 2o Las especies en depósito o en circulación que pertenezcan al contribuyente;
- 3o Los aparatos, útiles, enseres, instrumentos u otros bienes de la industria o comercio que se encuentren dentro del respectivo negocio, aun cuando pertenezcan a terceros; y
- 4o El inmueble donde se ejerza la industria o comercio y sus dependencias, cuando sean de la propiedad del mismo contribuyente, salvo la prelación que corresponda a los gravámenes constituidos con anterioridad al momento en que el inmueble fue destinado a tales actividades. (artículo 15)

B.= Impuesto al consumo es igualmente el que recae sobre la fabricación de cigarrillos y la introducción al territorio nacional de cigarrillos extranjeros, en la siguiente forma:

- a) doscientos trece diez milésimos de bolívar (Bs. 0,0213) por cada cigarrillo de picadura de tabaco elaborado en Venezuela, de las dimensiones señaladas en la ley (G.O. No. 1058 Ext. de 9.11.66) o autorizadas por el Ejecutivo Nacional.

En ambos casos el impuesto se cobrará por medio del papel con que se fabriquen, el cual llevará un timbre que determinará el Ejecutivo Nacional, y será suministrado únicamente por este y con destino exclusivo a la fabricación de la especie.

- b) El kilogramo de peso bruto de cigarrillos extranjeros importados al país pagará Bs. 27,00, liquidables por la oficina aduanera que intervenga en el procedimiento consiguiente a la introducción al país de la especie gravada.

- c) Los exportadores de cigarrillos elaborados en Venezuela tendrán derecho a que se les reintegre el valor del impuesto que se hubiere pagado conforme a la presente Ley, por dichos cigarrillos. Este reintegro se hará efectivo siempre que hayan sido cumplidas todas las formalidades del caso, descontando de él a favor del Gobierno Nacional, el valor del papel calculado a precio de costo.

Las exportaciones de cigarrillos que se hagan por las fronteras terrestres de la República, no darán derecho a reintegro. Sin embargo el Ejecutivo Nacional podrá acordarlo cuando a su juicio mediaren circunstancias especiales para ello.

d) El comiso y la multa así como el arresto castigan el ejercicio clandestino y las demás especies de fraude o desconocimiento de la ley. La imposición de dichas penas no impide la aplicación de las contempladas en el Código Penal, según lo prevé el artículo 41.

C) El consumo concretado en el acto personal, directo e intransferible de viajar al exterior, está gravado por el artículo 6o de la Ley de Timbre Fiscal (G.O. No. 1058 Ext. de 9.11.66) en los términos siguientes: (39)

a) Se establece un impuesto de ochenta bolívares (Bs. 80,00), que se recaudará por medio de timbres móviles, sobre toda persona que viaje al exterior en condición de pasajero, y sobre los tripulantes de naves aéreas o marítimas no destinadas al tráfico comercial de pasajeros o de carga, sean o no éstas de su propiedad. El Ejecutivo Nacional queda facultado para organizar, por vía reglamentaria, el sistema de cobro e inutilización de los expresados timbres móviles.

b) quedan exentos de este impuesto los pasajeros siguientes:

1o Quienes hayan llegado al país con visto bueno de turismo;

2o Los de tránsito fronterizo, conforme a convenciones internacionales o tratados con otros países sobre la materia;

3o Los de transbordo o continuación de viajes dentro del plazo establecido en el Reglamento o por disposiciones especiales;

4o Los funcionarios diplomáticos extranjeros; los funcionarios consulares extranjeros que sean de carrera; los representantes de Organismos internacionales a quienes se hayan acordado los privilegios diplomáticos conforme a la Ley, y los citados funcionarios de tránsito en el país, así como los miembros de sus familias que formen parte de sus respectivas casas;

5o Los funcionarios del personal administrativo y técnico de las misiones diplomáticas permanentes acreditadas en la República, así como de las oficinas consulares establecidas en ésta, y los miembros de sus correspondientes familias;

6o Quienes porten visas de cortesía otorgadas por nuestras representaciones diplomáticas o consulares en el exterior;

7o Los integrantes de las delegaciones o misiones de carácter oficial que viajen al exterior a representar a Venezuela o que, con

39) Hemos colocado este gravamen dentro de la imposición indirecta pues tal es el calificativo que consecuentemente le da el Ministerio de Hacienda cada año en la parte del presupuesto relativa a los ingresos al incluirlo dentro de la renta de timbres fiscal, así ha reactualizado el viejo impuesto de capitación.

igual carácter hayan ingresado al país en representación de alguna nación extranjera;

8o Los expulsados, deportados o extraditados;

9o Los menores de siete (7) años de edad;

10 Los determinados en Resolución que al efecto dicte en cada oportunidad el Ministerio de Hacienda, por razones de cortesía internacional o de conveniencia nacional;

11 Quienes hayan ingresado al país por arribada forzosa o por naufragio;

12 Quienes hayan ingresado al país en su condición de tripulantes de naves marítimas o aéreas, que por circunstancias especiales se vean obligados a viajar al exterior como pasajeros, y

13 Los integrantes de delegaciones a congresos o conferencias que hayan de celebrarse en el país, y que el Ejecutivo juzgue de interés docente, científico o artístico. Asimismo, quedarán exentos del pago de este impuesto los integrantes de delegaciones a eventos deportivos internacionales de carácter no profesional que, a juicio del Ejecutivo, contribuyan al desarrollo de la cultura.

D. La Ley de Hidrocarburos de 7.8.67 (G.O. No. 1149 Ext. de 15.9.67) señala en su artículo 43.

“Los concesionarios que ejerzan actividades de manufactura o refinación de conformidad con los artículos 28 y 29 de esta Ley pagarán por los productos manufacturados o refinados enajenados o utilizados para el consumo interior, el cincuenta por ciento de los derechos de importación que habrían producido si hubiesen sido importados.

Este impuesto no se aplicará a los productos manufacturados o refinados que el concesionario emplee en las operaciones de su propia explotación o manufactura.

Si los productos manufacturados o refinados, enajenados o utilizados para el consumo interior, fueren exportados por sus adquirientes, se reintegrará a éstos lo que por tal respecto hubieren pagado.

En el caso de que un producto manufacturado o refinado y enajenado o utilizado para el consumo interior fuere objeto de ulteriores refinaciones, los productos definitivos que se obtengan pagarán, al ser enajenados o utilizados para el consumo interior, el impuesto que les corresponde conforme a este artículo; pero deducido lo que por concepto de tal impuesto hubiera pagado el producto manufacturado o refinado de que provengan.

—Fuera del impuesto que establece este artículo y el que exigieren los Estados y Municipalidades al consumo de las sustancias manufacturadas o refinadas, no se cobrará ningún otro a las empresas de manufactura o refinación, salvo lo dispuesto en el artículo 46.

E. La Ley Orgánica de la Renta de Salinas de 33.7.57 (G.O. No. 25425 de 7.8.57), en su artículo 2o grava con un impuesto que podrá variar entre Bs. 0,01 y Bs. 0,50 por kilogramo, a juicio del Ejecutivo Nacional, la sal explotada por personas naturales o jurídicas distintas del propio Ejecutivo:

1o En salinas o pozos salinos que se encuentren ubicados en terrenos de propiedad particular, por procedimientos de cristalización o por cualquier otro sistema de producción industrial de la sal.

En este caso, el Ejecutivo Nacional podrá sustituir el impuesto a que se refiere el presente artículo por el pago de una cantidad determinada a base del volumen de la explotación y del impuesto sobre la especie.

2o En las salinas a que se refiere el numeral (10) del artículo (136) de la Constitución cuando sean concedidas en arrendamiento por el Ejecutivo Nacional; y en yacimientos de sal gema.

3o En las salinas que se encuentren en terrenos ejidos o del patrimonio privado de las Municipalidades.

—Este impuesto sólo se hará efectivo cuando las exigencias de la economía nacional así lo requiera, a juicio del Ejecutivo Nacional.

F. El estatuto de la Renta Nacional de Fósforos contenido en el decreto No. 451 de 24.3.50 (G.O. No. 23190 de 30.3.50), señala que el concesionario deberá pagar un derecho de fabricación de céntimo de bolívar (Bs. 0,01) por cada cajita o paquete de fósforos hasta de cuarenta (40) luces, y medio céntimo de bolívar (Bs. 0,005) más, por cada exceso de veinte (20) luces o fracción.

El derecho de fabricación se causa al producirse la especie, se hace exigible al ser expedida ésta de la fábrica, y su liquidación y recaudación se harán sobre la declaración que presente el concesionario de fabricación, relativa a sus expediciones durante la quincena inmediata anterior, en los términos y condiciones establecidos en el Título V (Artº 10).

Todo lo relativo a la importación debe ser regulado mediante resoluciones del Ejecutivo Nacional. Las disposiciones penales contenidas en los artículos 49 y siguientes, con agran el

comiso, la multa y el arresto como sanciones a la violación del estatuto.

Al igual que lo sucedido con la renta de salinas, contenida hoy en el estatuto que rige las relaciones entre el Gobierno Nacional y el Instituto Venezolano de Petroquímica, los ingresos provenientes de la explotación de fósforos derivan de las concesiones otorgadas de particulares, única fuente de ingresos impositivos toda vez que ha cesado la explotación directa.

G. Otro impuesto al gasto de magnitud considerable y por muchos años, antes de la aparición del petróleo y de la creación del impuesto sobre la renta, el más importante dentro de la llamada renta aduanera, es el impuesto a la importación que grava principalmente el consumo a través del hecho de la introducción al país de bienes producidos fuera de su territorio.

a) La Ley de Aduanas de 4.9.73 (G.O. No. 1614 Ext. de 2.10.73) señala cuales son las actividades objeto de gravamen, cuando se refiere al arancel que no es otra cosa que el instrumento donde constan la clasificación de las mercancías, las tarifas, bases para el cálculo, requisitos, etc. etc. El arancel será dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

a.a) En lo que respecta a la importación pauta en el artículo 116 que las mercancías causarán los impuestos que se fijan en el Arancel, los cuales serán ad-valorem, específicos calculados según peso bruto y por unidad y mixtos. Las cuotas del arancel estarán comprendidas dentro de los siguientes límites:

Entre un centésimo por ciento (0,01%) y el quinientos por ciento (500%) del valor de la mercancía.

Entre cinco diez milésimas de bolívar (Bs. 0,0005) y cien bolívares (Bs. 100,00), por cada kilogramo bruto de mercancía, o por unidad si fuere el caso. El Ejecutivo Nacional podrá prescribir que el cálculo del impuesto a base de peso se haga con deducción de un porcentaje del peso del empaque, en atención a la clase de éste, y en la forma y dentro de los límites que determine Reglamento.

-Las mercancías que se introduzcan por bultos postales causarán además, impuesto de dos por ciento (2%) "ad-valorem".

A los fines de la liquidación del impuesto, el Ejecutivo Nacional determinará en el Reglamento que dicte al efecto, los elementos constitutivos del valor normal de las mercancías en

Aduanas, así como las formas, medios y sistemas que deban ser utilizados para la comprobación de dicho valor.

El Ejecutivo Nacional, cuando lo considere procedente, podrá establecer precios de referencia de las mercancías importadas a los fines del cálculo del impuesto "ad valorem". Dichos precios se establecerán mediante Resolución del Ministerio de Hacienda.

a.b) El gravamen al tránsito de mercancías está previsto en el artículo 126 y se calculará de acuerdo a las condiciones que fije el arancel en base a su valor, a su peso bruto o de ambos o por unidad y dentro de los límites establecidos en el artículo 116.

a.c.) La exportación gravada conforme al artículo 129, causará los impuestos que se fijan en el arancel, los cuales serán advalorem, específicos calculados según el peso bruto, o por unidad y mixtos. Las cuotas del arancel estarán comprendidas dentro de los límites establecidos en el artículo 116.

Cuando lo exijan los intereses de la Nación el Ejecutivo Nacional podrá prohibir, gravar o limitar la exportación de determinadas mercancías.

b) En razón de su importancia vamos a referirnos brevemente al procedimiento administrativo de determinación, o "tramitación aduanera" como lo llama la ley en su Título III, aplicable a la importación.

i) Sujeto pasivo del impuesto es el consignatario que haya aceptado las mercancías. La ley lo considera introductor y propietario de las mismas a los efectos legales y reglamentarios.

ii) El procedimiento comienza con la aceptación de la mercancía dentro de un plazo determinado en el artículo 79, vencido el cual se tendrá como abandonada. El consignatario podrá negarse expresamente a aceptar la consignación si lo hace por escrito ante la Oficina Aduanera dentro del plazo de seis (6) días a que se refiere el artículo 79.

iii) Cumplido el trámite anterior sigue el reconocimiento que es un acto público y tiene por objeto identificar bultos, verificar si su peso y contenido están acordes con las respectivas declaraciones y establecer, en caso de inconformidad, la declaración correcta. Los datos del reconocimiento deben constar en diligencia que se estampará a continuación del escrito de aceptación. Las objeciones, impugnaciones u observaciones que haga el consignatario, serán resueltas por el Ministerio de Hacienda a través del recurso jerárquico autorizado en el artículo 89.

iv) La liquidación del impuesto sigue inmediatamente a los actos de reconocimiento. El introductor puede, dentro de tres (3) días hábiles contados desde la fecha en que reciba la planilla de liquidación, devolverla a la oficina aduanera cuando no estuviese conforme con la liquidación, expresando razonadamente las objeciones a fin de que sea reconsiderada la decisión (artículo 98).

v) El pago de las planillas expedidas será hecho por el contribuyente en las Oficinas Receptoras de Fondos Nacionales, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a aquel en que se deba tener por aceptada la liquidación (artículo 100). En el artículo 102 se establece a favor del Fisco Nacional un derecho de retención contra la demora en el pago, sobre las demás mercancías llegadas para el mismo consignatario que hayan sido aceptadas por éste, hasta que el pago se efectúe, sin perjuicio de los otros privilegios reconocidos al Fisco Nacional y de intentar y proseguir las acciones judiciales a que haya lugar. Este derecho de retención no es subrogable.

H. Como impuestos a la circulación de la riqueza, segunda gran categoría de la imposición indirecta, corresponden al Poder Nacional los señalados en la Ley de Registro Público de 18 de julio de 1940, reformada el 26.8.43 (G.O. No. Ext. 47 de 4.9.43) y modificada nuevamente en Decreto 185 de 25.4.58 (G.O. No. 25.642 de 25.4.58). Impuestos de este tipo se encuentran igualmente en la Ley de Arancel Judicial de 18.7.56 (G.O. No. Ext. 496 de 17.8.56).

i) Los que establece el primero de los textos nombrados, gravan con ocasión del registro “los contratos, transacciones y actos en que se dé, se prometa, se reciba o se pague alguna suma de dinero o efectos o bienes equivalentes, como vales, cheques, letras de cambio, ganados, frutos, productos, mercancías, u otras cosas de la misma naturaleza o índole”; e igualmente “las adjudicaciones de bienes en remate judicial, las particiones, las sociedades o compañías (de naturaleza civil, ya que las mercantiles están sujetas a otro instrumento como se verá más adelante), los contratos, transacciones y otros actos en que las prestaciones consistan en pensiones como arrendamientos, rentas vitalicias, censos y otras semejantes.

La tarifa es así: (Artº 114)

Veinticinco céntimos de bolívar (Bs. 0,25) por cada cien bolívares (Bs. 100,00) del valor de la operación cuando ésta sea inferior a Bs. 10.000.

Bs. 0,40 por cada Bs. 100,00, del valor de toda operación que sea o exceda de Bs. 10.000,00 sin llegar a Bs. 50.000,00.

Bs. 0,60 por cada Bs. 100,00 del valor de toda operación que sea o exceda de Bs. 50.000,00, sin llegar a Bs. 100.000,00.

Bs. 0,70 por cada Bs. 100,00, del valor de toda operación que sea o exceda de Bs. 100.000,00, sin llegar a Bs. 200.000,00.

Bs. 0,75 por cada Bs. 100,00 del valor de toda operación que sea o exceda de Bs. 200.000,00.

Por toda fracción menor de Bs. 100,00, se pagará siempre la cuota correspondiente, en cada caso, a cien bolívares.

En idéntica forma se cobrará por el registro de las adjudicaciones de bienes en remate judicial, de las particiones, de las sociedades o compañías, y de los contratos, transacciones y otros actos en que las prestaciones consistan en pensiones como arrendamientos, rentas vitalicias, censos y otros semejantes. (39-A)

#### Forma de pago. — (Artº 121).

Inmediatamente después de presentado un documento para su registro, el Registrador extenderá por cuadruplicado una planilla en la que se especificará el monto de los correspondientes derechos e impuestos que deberá consignar el interesado en timbres fiscales. El Registrador extenderá al pie de los cuatro ejemplares, la correspondiente nota de recibo y procederá a inutilizar las especies fiscales en el libro de que trata el artículo 76, al verificarse el respectivo otorgamiento.

Las planillas serán desglosadas de un talonario y destinadas así: una para el interesado, otra para el Ministerio de Justicia, otra para el Ministerio de Hacienda y otra para el archivo de la Oficina. Las planillas pertenecientes a los Ministerios mencionados se remitirán a éstos al fin de cada mes.

En todos los casos de liquidación y percepción de derechos e impuestos, los Registradores procederán en la forma indicada en este artículo.

#### Sujetos Pasivos (Artº 127)

Los gastos de registro, si no hubiere disposición legal o condenación judicial en contrario, se pagarán así:

39A) Acerca de los alcances del artículo 114, ordinal 1o. de la Ley de Registro Público, determinados por decisión de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, el 20.12.67 (G.O. No. 28551 de 6.2.68), puede verse "Foro. El impuesto al registro de las hipotecas según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia" Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Sección de Finanzas y Derecho Financiero. — Caracas, 1969.

1o Los de traslación de propiedad u otros derechos, los satisfará el adquirente; y los de permuta, se pagarán de por mitad entre las partes contratantes.

2o Los de hipoteca, prenda o privilegio, los pagará el deudor.

3o Los de usufructo, uso, habitación o servidumbre; los de constitución, traslación y redención de censos, y los de constitución de renta vitalicia, los satisfará el adquirente si fueren estos derechos constituidos por testamento o por sentencia, y si lo fueren por contrato, se pagarán de por mitad entre las partes contratantes.

4o Los de cancelación, cuando procedan, los satisfará la persona a quien se cancele.

5o Los de adjudicación en remate judicial, los pagará el rematador.

6o Los de renuncia de cualquier derecho, los satisfará la persona a cuyo favor se haga la renuncia; y si no consta en la escritura quien sea esa persona, los pagará el renunciante o el que presente la escritura.

7o Los de cesión de derechos hipotecarios o de cualesquiera otros derechos, los pagará el cesionario.

8o Los que causen los decretos judiciales sobre prohibición de enajenar... se satisfarán por aquél a quien le interese.

9o Los de fianza, los pagará la persona a quien respalde la garantía.

ii) La Ley de Registro Público, ha venido a ser complementada por lo dispuesto en la Ley de Arancel Judicial, Artº 14, letra e), cuando ordena que “las compañías anónimas y en comandita por acciones, así como las extranjeras que revistan estas formas, pagarán, además (de las tasas por inscripción previstas en la letra b), Bs. 1,00 por cada mil bolívares o fracción menor de mil bolívares (uno por mil) del capital suscrito o del capital comanditario, según los casos. Igual impuesto pagarán los aumentos de capital de estas compañías”. En la letra f) se pauta que “por la compra venta de fondos de comercio (se pagarán)... Bs. 1,00 por cada mil bolívares o fracción menor de mil, del monto del precio”.

Se pagan los tributos así establecidos mediante la inutilización de timbre fiscales, conforme al Artº 15 (Ver Decreto No. 15 de 30.12.52 que crea el Registro Mercantil, Gaceta Oficial No. 24026 de 31.12.52).

iii) En general la forma de pago de los anteriores tributos ha

dado lugar a que se les confunda con el tributo mismo, hablándose impropriamente de un impuesto de sellos o de un impuesto de timbres. Sin embargo, en general se acepta que los tributos a la circulación de la riqueza comprenden los impuestos, los derechos de registro o tasas, —que entre nosotros aparecen confundidos en las disposiciones de los Arts. 113 y 114 de la Ley de Registro Público y 14 de la Ley de Arancel Judicial— y los derechos de timbre en sus dos especies: timbre fijo, regulado en Venezuela por el Art<sup>o</sup> 7 de la Ley de Timbre Fiscal ya citada, o sea el papel sellado nacional —ya que el estatal fue eliminado al nacionalizarse ese ramo de ingresos— de un precio único de Bs. 0,50; y el timbre móvil o estampilla fiscal, a que se refieren los artículos 2 y siguientes ejusdem.

#### 4.2.3. TASAS.=

Los ingresos tributarios de este tipo que corresponden al Poder Nacional, no están correctamente clasificados del todo en los documentos oficiales; en la ley anual de presupuesto sólo se le reconoce tal carácter a las remuneraciones pagadas por los servicios portuarios, hoy en día en mano del Instituto Nacional de Puertos que es un instituto autónomo con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, (40) y a las llamadas tasas por servicios de comunicaciones (correos, telégrafos, etc. etc.) donde se incluyen formas del impuesto a la importación como el corretaje de bultos postales y el intercambio de los mismos. Por otra parte, y con el mismo equívoco se dejan fuera de la clasificación las prestaciones establecidas en la Ley de Tránsito Terrestre por servicios de matriculación, en la Ley de Aviación Civil por igual concepto y las que pauta la Ley de Navegación. En efecto la ley anual de presupuesto las considera como impuestos al transporte; en tanto que las verdaderas tasas, judiciales y administrativas, que constituyen la mayoría no aparecen en dicho texto legal, a menos que se los comprenda bajo la denominación de impuestos a las transacciones dentro de la llamada Renta de Timbre Fiscal.

Con el fin de presentar un cuadro tímidamente aproximado de estos ingresos en la actualidad, asumiremos la clasificación básica de tasas por servicios de Justicia (jurisdiccionales) y tasas por servicios de administración (administrativas).

#### A) Por servicios de justicia (tasas jurisdiccionales)

En el derecho venezolano, las tasas correspondientes a este primer tipo, se hallan reguladas en la Ley de Arancel judicial de

40) Tasas fiscales, según la clasificación que se apoya en la naturaleza del sujeto activo de la relación jurídico-tributaria. El monto de lo percibido va directamente a las arcas del Tesoro.

18 de julio de 1956 (G.O. No. 496 Ext. de 17.8.56), modificada parcialmente por Decreto No. 36 de 15 de febrero de 1958 (G.O. No. 25,587 de igual fecha).

Dicha ley, conforme a su Art<sup>o</sup> 1, determina cuales actos de la Administración de Justicia estarán gravados en beneficio del Fisco Nacional (40), fija los derechos o emolumentos que corresponden a los funcionarios judiciales, ya sean permanentes o de carácter accidental, por determinadas actuaciones cumplidas en la tramitación de los juicios; y precisa las retribuciones debidas a los funcionarios judiciales por la realización de actos de jurisdicción voluntaria, así como las correspondientes a los Auxiliares de la Administración de Justicia..." (41).

Porque "la enumeración de los actos o diligencias causantes de (los) derechos o emolumentos (a que se refiere la ley) es taxativa", se trata, en consecuencia, de ingresos de orden tributario, y el principio de legalidad resulta indubitable de la circunstancia de que "ninguna otra actuación es susceptible de cobro por parte de los funcionarios judiciales" (Art<sup>o</sup> 3) permanentes o accidentales. De lo contrario se estaría frente a una violación del Art<sup>o</sup> 224 constitucional.

Las contribuciones que a título de tasas pauta la mencionada ley son:

a) en materia contenciosa, civil o mercantil:

a en el recinto del Tribunal:

compulsa de libelos; boletas de citación en los juicios breves; rogatorias, exhorto o despacho para medidas preventivas o ejecutivas; expedición de carteles de citación; de medidas de prohibición de enajenar y gravar; rogatoria, exhorto o despacho de pruebas; mandamiento de ejecución (Art<sup>o</sup> 16, Ord<sup>o</sup> 1).

b ) fuera del recinto del Tribunal:

citación para la litis contestación; citación para evacuación de pruebas y notificaciones por órgano del Alguacil; constituciones para medidas preventivas o ejecutivas; constituciones para evacuación de pruebas (Art<sup>o</sup> 16, Ord<sup>o</sup> 2).

41) De acuerdo con la clasificación antes señalada, se trata de las llamadas "tasas estipendiarias" o "del funcionario" quien las percibe bien por haber adquirido el derecho (tasas notariales) o bien como todo o parte de su remuneración.

“En los procedimientos de jurisdicción contenciosa (a los que se refieren las notas anteriores, dice el Artº 6) cada una de las partes sufragará los derechos o emolumentos que causen las actuaciones verificadas a su solicitud. En este caso, la parte condenada en costas satisfará a la otra el monto de los derechos liquidados, y lo mismo hará con respecto de los derechos pagados por la otra parte en razón de las actuaciones efectuadas de oficio”.

Ninguna actuación en juicios o procedimientos de carácter exclusivamente penal, causará derecho o emolumento alguno, quedando a salvo lo dispuesto en el Código de Enjuiciamiento Criminal, sobre reintegro de Timbres Fiscales. No quedan comprendidos en esta exención, los derechos o emolumentos que causen diligencias con motivo de la acción civil ejercida en juicio penal. (Artº 8)

Tampoco causarán derechos o emolumentos de ninguna especie, las siguientes actuaciones o diligencias: las que se cumplan para la declaratoria de pobreza, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil; las que promuevan los que hubieren sido declarados pobres; las relativas al matrimonio, en todos sus actos; las que se refieran a la adopción, legitimación, reconocimiento de hijos naturales y constitución o ejercicio de la tutela; todas las diligencias relativas a la constitución de hogar, incluso las del juicio de oposición que pudiere surgir; las concernientes al servicio militar; las relativas a la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas, culturales o benéficas, las relativas a ofertas reales de pensiones por alquiler de viviendas, las autorizaciones a que se contrae el artículo 261 del Código Civil; las justificaciones promovidas para obtener adjudicación gratuita de terrenos baldíos; y, en general, todas las actuaciones o diligencias que las Leyes declaren exentas de derechos, impuestos y contribuciones.” (Artº 9).

En materia de jurisdicción contenciosa, inmediatamente después que el Tribunal dice el auto acordando la actuación que cause los derechos, el Secretario extenderá por triplicado, una planilla de liquidación por el monto de aquéllos, en la cual hará constar, además, la naturaleza del acto y la disposición arancelaria que autorice el cobro. (Artº 20).

Mientras no sea liquidada la planilla correspondiente, de acuerdo con los artículos anteriores, la actuación no será realizada por el Tribunal, a menos que se trate de actuaciones de reconocida urgencia, a juicio del Juez o para las cuales se requiera la previa computación del tiempo empleado en la actuación a efectuarse, pues en estos casos los derechos los podrá recibir el Secretario,

quien oportunamente entregará la planilla respectiva al interesado. (Artº 24).

La planilla a que se refiere el artículo (20), se entregará al interesado a fin de que consigne su importe, en dinero efectivo, ante el empleado fiscalizador designado conforme a lo dispuesto en el artículo 9º de (la) Ley o ante el Secretario del Tribunal, en caso de no existir aquél. (Artº 21)

Las tasas establecidas en razón de la actuación de los Auxiliares de la Administración de Justicia, señalados en el Título VIII, o sea asociados y asesores, expertos, curadores de herencias yacentes, partidores, depositarios, peritos valuadores y tasadores, y prácticos, serán percibidas por sus beneficiarios, una vez que cumplan sus funciones, mediante orden de pago que expedirá el Juez, con las mismas especificaciones exigidas para las planillas en el Capítulo IV de la Ley; pero la parte interesada deberá consignar los derechos previamente, en un instituto de crédito, a la orden del Tribunal correspondiente, o dejar constancia en el expediente del recibo de los derechos. (Artº 58).

b) En cuanto a la jurisdicción contencioso —administrativa que, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a la Sala Político-Administrativa, se aplicarán en lo procedente las mismas disposiciones, toda vez que, conforme al citado artículo 1º de la Ley de Arancel Judicial no se hace discriminación alguna.— Otro tanto puede sostenerse en lo que toca a lo contencioso-tributario en materia de impuesto sobre la renta.

B) Por servicios de Administración (tasas administrativas)

a) Concernientes a la vida física personal

a ´) por remoción de límites prohibitivos. — Son establecidas para efectuar actos o actividades regladas por el Estado. — Dentro de la legislación venezolana podrían citarse:

a ´´) telecomunicaciones (radio, teléfonos privados, etc.) Ley de Telecomunicaciones de 29 de junio de 1940. G.O. No. 20.248 de 1-8-40, reformada parcialmente por decreto No. 541 de 16-1-59 que adiciona tres nuevos artículos. G.O. No. 25.365 de 17-1-59.

Conforme al Artº 1 de la Ley, la actividad corresponde **exclusivamente** al Estado, bajo la administración del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. No obstante “el Ejecutivo (Nacional) podrá otorgar permisos y concesiones a particulares para el establecimiento y explotación, o para empleo con fines

educativos, de los servicios expresados, cuando cumplidas por aquellos las formalidades establecidas en los Reglamentos, garantice al Estado de que el permiso o la concesión no perjudica sus propias instalaciones, ni las de los anteriores concesionarios, (y) llene una necesidad de efectivo progreso”.

Bajo la incorrecta denominación de impuestos, la Ley en su Art<sup>o</sup> 15, agrupa diferente categorías tributarias, a pagar cuando los servicios de telecomunicaciones sean explotados por particulares.— Conforme a la doctrina de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, contenida en sentencia de 20-7-65 (G.O. No. 27818 de 21-8-65), tienen el carácter de tasas:

- i) un bolívar por kilómetro y por año de todas las líneas telefónicas pertenecientes a particulares (Art<sup>o</sup> 15, letra b.)
- ii) una cantidad anual que no podrá ser menor de cuatrocientos bolívares (Bs. 400,00) ni mayor de tres mil (Bs. 3.000,00), teniendo en cuenta la potencia, por cada estación privada de radiocomunicación.

Al razonar su afirmación, dijo la Sala:

“... el Estado venezolano, como casi todos los estados modernos, se ha reservado, en términos de exclusividad, los ‘servicios de telecomunicaciones’, de tal modo que, sólo excepcionalmente, y previo el cumplimiento, por los interesados, de los respectivos requisitos legales y reglamentarios, puede ‘otorgar permisos y concesiones a particulares para su establecimiento y explotación. De modo, pues, que, cuando el Estado, excepcionalmente como ya se dijo, otorga a un particular un permiso o una concesión para tal fin, está habilitando al permisionario o al concesionario para el establecimiento o la explotación de un servicio en beneficio exclusivamente suyo, al menos en casos como el de autos —estaciones privadas de radiocomunicación y líneas telefónicas—, que privativamente corresponden al Estado; es decir, el Estado coloca al particular en un régimen jurídico más ventajoso del de derecho común, del que se lo extrae, y en el cual se encuentran todos los demás particulares; dicho lo mismo de otro modo, le confiere un privilegio conforme a la terminología empleada por la Constitución de 1936.

Ahora bien, la retribución o compensación con que el permisionario o concesionario de telecomunicaciones remunera al Estado por el mantenimiento en el goce de esa ventaja o privilegio, no puede ser lógicamente un impuesto, como lo pretende la contribuyente; sino una tasa, puesto que retribuye una actividad del Estado, entendida en la forma expuesta en el fallo,

en cuanto ha sido 'realizada por el ente público respecto del obligado', o porque 'se enlaza con un servicio estatal hacia el tributante': en fin, porque se refiere, afecta o beneficia al permisionario o concesionario. Tal retribución corresponde a las tradicionalmente llamadas en doctrina 'tasas por remoción de límites prohibitivos', cuyo fundamento, 'reside en el servicio dispensado por el Estado hacia el contribuyente, consistente en alzar el límite prohibitivo existente, facultándole para llevar a cabo los actos o actividades por él vedadas y reguladas'. Es posible que, en casos como el de autos, el servicio, el beneficio, la utilidad o la ventaja del contribuyente, sea aparente, en el sentido de que el Estado señala un límite a la actividad del particular y después establece que debe pagar una cantidad para obtener el beneficio de la remoción de la traba' lo cual podría explicar, por lo demás, la confusión en que ha incurrido la contribuyente—; pero ello no desnaturaliza la índole de la exacción, la cual, en concepto de un autor moderno, es 'un tributo impuesto por la Ley en razón de una actividad realizada por el ente público respecto al obligado'.

—Se exceptúan del pago de los impuestos a que se refieren las letras b) y e) del artículo 15 de la (Ley de Telecomunicaciones), las líneas telefónicas pertenecientes a particulares y las estaciones privadas de radiocomunicación, que sean instaladas en el medio rural y que a juicio del Ministerio de Comunicaciones y previo el Informe favorable del Ministerio de Agricultura y Cría, tengan como única finalidad el mejor desarrollo de las explotaciones agrícolas y pecuarias. (artículo 17)

—Se exceptúan del pago de los impuestos a que se refiere la letra e) del artículo 15 de la presente Ley, las estaciones privadas de radiocomunicación que por su potencia, alcance, frecuencia en que operan y tipo de servicio que prestan, son consideradas como de carácter personal. El Ejecutivo Nacional determinará en el Reglamento de esta Ley, los requisitos que deben cumplir las estaciones para ser objeto de la exención de impuesto aquí establecida.”

—El Ejecutivo Nacional queda facultado para exonerar, total o parcialmente, el pago de los impuestos a que se refiere la letra e) del artículo 15 de la presente Ley, a aquellas estaciones privadas de radiocomunicación pertenecientes a empresas que realizan actividades de interés público, a juicio del Ministerio de Comunicaciones y previo informe favorable del Ministerio de Fomento. (artículo 18)

b “) deforestaciones

Todo lo relativo a la conservación, y aprovechamiento de los recursos forestales señalados en la Ley Forestal de Suelos y

de Aguas de 14-12-65 (G.O. No. 997 Ext. de 8-1-66) se considera de interés público, y en consecuencia, su explotación no podrá efectuarse sin previa autorización del Ejecutivo nacional.

Bajo el monte de “disposiciones fiscales”, la Ley en su Título IX, agrupa contribuciones de diferente naturaleza; algunas incorrectamente denominadas impuestos y otras, verdaderas tasas.

Son tasas, a nuestro juicio, y aplicando la doctrina de la Corte ya expuesta, las siguientes:

- i) lo percibido por la autorización la destrucción de vegetación que no implique el aprovechamiento de productos forestales en superficies mayores de doscientas (200) hectáreas y en urbanizaciones y parcelamientos rurales (Art<sup>o</sup> 101).
- ii) lo percibido por la expedición de permisos y autorizaciones para la explotación o aprovechamiento de productos forestales, primarios o secundarios (Art<sup>o</sup> 105).

—El Ministerio de Hacienda podrá, previa opinión del Ministerio de Agricultura y Cría, exonerar del pago del impuesto superficial y de cualquiera de los impuestos, tasas, o contribuciones establecidas en esta Ley, en los casos siguientes:

- 1.— Cuando se trate de deforestación, movilización o a aprovechamiento de productos forestales destinados al desarrollo o beneficio de los asentamientos campesinos que establece la Ley de Reforma Agraria;
- 2.— Cuando se trate de deforestación o explotación de productos que para su consumo necesiten los servicios públicos oficiales, las empresas del Estado y los Institutos Oficiales Autónomos, siempre que dichas actividades sean realizadas directamente por ellos mismos;
3. Cuando se trate de personas naturales que individualmente se propongan explotar superficies que no excedan de cinco (5) hectáreas.” (artículo 107)

#### c “) Derechos de pilotaje

Hasta diciembre de 1975 y bajo la administración del para entonces Ministerio de Comunicaciones, existieron estas tasas, caracterizadas así en la Ley de Pilotaje de 22 de julio de 1971. (G.O. No. 29577 de 6.8.71). Por el uso del servicio de pilotaje todo buque pagará una tasa denominada “derecho de pilotaje” en razón de su tonelaje bruto, de su calado máximo o de ambos elementos”, y será determinado para cada zona por el

reglamento correspondiente. Este derecho no podrá ser mayor de un mil quinientos bolívares ni menor de diez bolívares por cada entrada, salida o movimiento dentro de la zona. Los buques mayores de cincuenta mil toneladas brutas harán un pago adicional que no podrá exceder de quinientos bolívares". "El servicio de pilotajes consiste en el asesoramiento y la asistencia que los pilotos oficiales prestan a los capitanes de buques, en los parajes marítimos, fluviales y lacustres de la República donde el Ejecutivo Nacional tenga establecida o establezca, por reglamento especial, una zona de pilotaje. Conforme al artículo 2 la utilización del servicio es obligatoria para las operaciones allí señaladas. (42)

Las tasas antes indicadas desaparecieron en virtud de las circunstancias descritas en la nota No. 40; con todo, hemos creído conveniente dar noticias de ellas porque durante mucho tiempo constituyeron una importante figura tributaria de la cual se ocupó en varias ocasiones la Corte Suprema de Justicia: a título de ejemplo véase sentencia de 30.1.67, publicada en la Gaceta Oficial No. 28278 de 8 de marzo de 1967. En cuanto a la naturaleza jurídica de los servicios de pilotaje puede verse Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964. Caracas, 1965. Págs. 99-101.

d'') Habilitaciones de Aduanas (bajo la administración del Ministerio de Hacienda).

Se pagan por el empleo de funcionarios aduaneros en día feriados y en horas que no son de labor.

El Decreto No. 643 de 6-12-57 (G.O. No. 25.547 de 30-12-57), señala por tal concepto las siguientes tasas:

- i) buques de o para el exterior, Bs. 50 por hora o fracción;
- ii) buques cuyo tonelaje de registro sea o exceda de cien toneladas destinados al comercio de cabotaje, Bs. 30 por hora o fracción;

42) Ver Gaceta Oficial No. 1787 Ext. de 22.12.75. Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos. En su artículo 13 declara que los ingresos que perciba por los servicios que presta integrarán su patrimonio. En el artículo 2o. se establece: los servicios portuarios comprenden la utilización de las radas, Canales de acceso, muelles, almacenes, patios y vías internas, así como los equipos y maquinarias, necesarios para el manejo de las mercancías en los buques, gabarras y dependencias de los puertos. Todas las instalaciones, canales de acceso, vías, equipos y maquinarias actualmente existentes en los puertos, quedan afectos al servicio de los mismos.

En el artículo 32 se dice: Se derogan el Estatuto de los Servicios Portuarios Nacionales y las disposiciones contenidas en las Leyes de Navegación y de Pilotaje que colidan con esta Ley. Igualmente se derogan los literales b) y c) del artículo 5o. de la Ley de Aduanas relacionados con la materia portuaria así como cualesquiera otras de sus disposiciones que colidan con esta Ley.

iii) buques cuyo tonelaje de registro no llegue a cien toneladas destinados al comercio de cabotaje, Bs. 15 por hora o fracción.

iv) Para las operaciones de cabotaje cuya carga y descarga no requiere especial intervención y vigilancia del personal de la oficina aduanera, se reducirá a la tercera parte la tarifa aquí establecida.

v) Cuando el servicio tenga lugar en días feriados o de las 7 p.m. a las 6 a.m., se cobrará doble tarifa de la determinada en este artículo, salvo que dicho servicio sea exclusivamente para el reconocimiento y despacho de equipaje en cuyo caso se cobrará la tarifa ordinaria. (Artº 1)

—En los aeropuertos de la República la habilitación que se conceda se pagará en la forma siguiente:

i) entre 11 a.m. y 1 p.m. en días de labor, Bs. 20 por hora o fracción;

ii) entre 6 a.m. y 6 p.m. en días feriados Bs. 20 por hora o fracción;

iii) entre 6 p.m. y 7 a.m. en días feriados y de labor Bs. 30 por hora o fracción.

e'') Tasas de almacenaje (bajo la Administración del Ministerio de Hacienda).

Se pagan por el depósito de mercancías en los almacenes de la aduana.

El Decreto No. 642 de 6-12-57 (G.O. No. 25.547 de 30-12-57), establece:

i) —“Las mercancías de importación, exportación y cabotaje, causarán 10% mensual ad-valorem, por concepto de almacenaje”, de acuerdo con las circunstancias en el señaladas.

ii) —Causarán el 1% mensual ad-valorem, las mercancías de trasbordo o de tránsito, que no sea por vía aérea, desembarcadas por puertos nacionales con destino a otros países o puertos nacionales, almacenaje que empezará a correr 30 días después del ingreso de dichas mercancías a los depósitos:

iii) —Causarán 5% mensual ad-valorem, las mercancías transportadas por vía aérea, de trasbordo o tránsito para otros aeropuertos extranjeros o nacionales, a partir del vencimiento de 5 días hábiles contados desde la fecha de llegada, hasta su reexpedición.

Las exenciones figuran en el Artº 6.

f) Servicios portuarios: bajo la Administración del Ministerio de Hacienda existieron hasta diciembre de 1975. No obstante que todo el régimen que de seguidas describimos fue derogado por la legislación citada en la nota No. 40 de esta colaboración, hemos creído conveniente mantenerlo a simple título informativo, dada la importancia del ingreso y la jurisprudencia producida acerca del mismo (Véase doctrina de la Procuraduría Gral. de la Rep. 1964. Caracas, 1965. Págs. 60 y siguientes; 230 y siguientes).

La Ley de Aduanas vigente establece en su Artº 5o que el Ejecutivo Nacional deberá... b) decretar las disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de los servicios portuarios y fijar las tasas que deben cobrarse por la prestación de dichos servicios.

El Estatuto de los Servicios Portuarios Nacionales de 7-6-51 (G.O. No. 23554 de 14-6-51), dispone en su Artº 2 que aquellos "tienen carácter de públicos y comprenden la utilización de los muelles y demás obras portuarias y la ejecución de las operaciones necesarias para la carga, descarga, trasbordo, acarreo y movimiento de mercancías en los muelles, gabarras, almacenes, depósitos y patios de las aduanas de la República (CALETA), y para el manejo de la carga a bordo de los buques (ESTIBA) surtos en los puertos en que funcionen dichas oficinas".

La Resolución No. 249 del Ministerio de Hacienda, de 22-10-58 (G.O. No. 25.800 de 30-10-58), fija en su artículo 1o, las tarifas por los servicios de caleta para carga de importación, carga de exportación, carga de cabotaje (entrada y salida); equipaje de pasajeros, uso de equipos (grúas, elevadores), uso de gabarras, etc. En cuanto al servicio de estiba, el Artº 4 de la misma Resolución señala las tasas a pagar por mercancías de importación y exportación; cabotaje, etc.

En el Artº 9 se contempla la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda fije la tarifa que deba cobrarse, cuando los servicios se presten en condiciones distintas a las previstas en el Decreto que reorganiza los Cuerpos de Caleta y Estiba de la Guaira de 17-5-47, o en condiciones diferentes a las señaladas en la Resolución 249.

b) Por acreditación (solemnidad o prueba) de actos y expedición de comprobantes y documentos correspondientes:

a) de actos concernientes al estado civil.

Expedición de justificativos, Artº 16, No. 3, letra c de la Ley de Arancel Judicial. Registro de capitulaciones matrimoniales y sus modificaciones; de documentos de adopción y emancipación; de sentencias de divorcio y de nulidad de matrimonios o de

separación de bienes o cuerpos; de declaratorias de ausencia; declaratorias de interdicción, inhabilitación y rehabilitación, Ord<sup>o</sup> 8<sup>o</sup>, Art<sup>o</sup> 114 Ley de Registro Público.— Expedición de cédulas de indentidad y pasaportes; constancias de domicilio, Art<sup>o</sup> 4, Ords. 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> y 6<sup>o</sup> de la Ley de Timbre Fiscal.

b ´) de contratos y actos jurídicos privados.

a ´´) bajo esta fórmula pueden agruparse los llamados derechos de registro propiamente dichos, en cuanto no constituyan impuestos a la circulación de la riqueza. A ello se refiere la Ley de Registro Público en los ordinales 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> y 5<sup>o</sup> de su Art<sup>o</sup> 113; y en ordinales 4<sup>o</sup> y siguientes del Art<sup>o</sup> 115

b ´´) deben anotarse igualmente como pertenecientes a esta especie, los derechos contemplados en el Art<sup>o</sup> 63 y siguientes de la Ley Orgánica del Servicio Consular (de 28-10-36 reformada el 12-8-38, G.O. No. 19644 de 12-8-31) por las actuaciones de los Cónsules: certificación de facturas consulares; certificación de sobordos, o sea la constancia de la identidad entre carga y documentación; derechos de visitas, actuaciones notariales, etc.

c ´´) La inscripción de documentos de compra-venta de fondos de comercio causa Bs. 100, según lo ordena la letra f) del Art<sup>o</sup> 14 de la Ley de Arancel Judicial.

c ´) de la propiedad

a ´´) protocolización de justificativos de propiedad, de posesión o de cualquiera otra especie que no verse sobre cantidades. Art<sup>o</sup> 114, Ord. 7<sup>o</sup> Ley de Registro Público.

b ´´) Certificaciones sobre gravámenes que afectan la propiedad. Art<sup>o</sup> 114, Ord. 11 ejusdem.

d ´) de la personería jurídica

Tasas de este tipo son las establecidas por la Ley de Arancel Judicial ya citada (Art<sup>o</sup> 14) en la forma siguiente:

a ´´) por inscripción de documentos constitutivos de compañías anónimas y en comandita por acciones Bs. 200, y además Bs. 5,00 por cada folio de inscripción.

b ´´) las modificaciones al contrato social y a los estatutos de las personas jurídicas antes citadas, causarán la mitad de los derechos señalados en el párrafo anterior.

c´) por inscripción de documentos constitutivos de compañías en comandita simple y en nombre colectivo y modificaciones al contrato social de las mismas: Bs. 60,00.—

d'') por inscripción de una compañía extranjera Bs. 200,00 y, además, Bs. 5,00 por cada folio de inscripción.

e') de actos concernientes a otros aspectos.

a'') La Ley de Navegación de 11-7-44 (G.O. No. 21479 de 9-8-44) establece que:

‘por la expedición de la Licencia de Navegación se causará un derecho que se determinará también en la forma del artículo anterior’, es decir, no mayor de un bolívar ni menor de cinco céntimos de bolívar por cada tonelada de registro y en ningún caso inferior a treinta bolívares en totalidad, ‘pero rebajado en un cincuenta por ciento (50%) —continúa diciendo el artículo 27, de la cantidad señalada por cada tonelada de registro, sin que en ningún caso pueda pagarse menos de quince bolívares.....’

Y el Reglamento para la Expedición de Certificados de Matrículas, Patentes y Licencias de Navegación y Permisos Especiales dispone, en su artículo 23, que ‘el derecho causado por la expedición de la Licencia de Navegación, será el cincuenta (50%) por ciento del monto de los derechos que causaría la expedición de Patentes de Navegación al mismo buque’; y ésta, de acuerdo con el artículo 22 ejusdem, causa derechos de acuerdo con el tonelaje del buque, a cuyos efectos los ha catalogado en seis categorías. El mismo Reglamento previene, en su artículo 1º, que ‘los buques mercantes venezolanos sólo podrán usar la bandera nacional, y no podrán navegar sin el Certificado de Matrícula y sin la Patente o la Licencia de Navegación o el Permiso Especial, según el caso’.

b'') La Ley de Registro Público, en el Ordº 7 de su artículo 113, señala:

Cien bolívares por el registro de las patentes de navegación de los buques de un mil o más toneladas; setenta y cinco bolívares por las de los buques de cien o más toneladas sin llegar a mil; cincuenta bolívares por las de los buques de cincuenta o más toneladas sin llegar a ciento; treinta bolívares por las de los buques de veinte o más toneladas sin llegar a cincuenta; y diez bolívares por las de los buques inferiores a veinte toneladas.’

c'') i) La Ley Orgánica de la Renta de Licores, dice en su artículo 7:

Se establece un derecho anual por concepto de matriculación en las Oficinas de la Renta de Licores. Este derecho será el siguiente:

1º.— Cien bolívares (Bs. 100,00) para los establecimientos de producción de especies gravadas por los artículos 2, 3, y 4;

2º. Cien bolívares (Bs. 100,00) para los expendios a que se refieren los ordinales 1º, 2º y 5º del artículo 64;

3º.— Cien bolívares (Bs. 100,00) para los establecimientos destinados a la elaboración de perfumes, desnaturalización del alcohol etílico y fabricación de aparatos de destilación;

4º.— Cien bolívares (Bs. 100,00) a un mil doscientos, bolívares (Bs. 1.200) para los expendios de bebidas alcohólicas a que se refiere el ordinal 3º del artículo 6, según la tarifa que establece el Reglamento de esta Ley.

Este derecho de matrícula oscilará entre un mil doscientos bolívares (Bs. 1.200,00) y tres mil bolívares (Bs. 3.000,00) de acuerdo con la respectiva graduación de tarifa que establecerá el citado Reglamento, cuando se trate de cantinas que formen parte de clubes nocturnos, cabarets u otros negocios de la misma índole donde se ofrezca al público músicaailable, variedades o espectáculos similares después de las 12 p.m.

Quienes en un mismo local produzcan especies de las gravadas en el artículo 2 o se dediquen al expendio al por mayor y al por menor, clasificados en los ordinales 1º y 2º del artículo 64, pagarán el derecho de matriculación correspondiente a cada uno de dichos negocios.

El precio de costo de las bandas, cápsulas, sellos o cualesquiera otros aditamentos de: garantía que supla el Ministerio de Hacienda para ser utilizados en envases que contengan especies alcohólicas, en los casos previstos por la Ley o su Reglamento, debe ser obligatoriamente cancelado por productores o expendedores:

ii) La Ley de Tránsito Terrestre (G.O. No. 794 Ext. de 27.6.62) pauta en su artículo 76: "Se establecen las siguientes contribuciones:

1º. En lo relativo a licencias: Exámenes, de cinco a veinticinco bolívares (Bs. 5,00 a Bs. 25,00); expedición, de cinco a cincuenta bolívares (Bs. 5 a Bs. 50,00); renovación, de cinco a cincuenta bolívares (Bs. 5,00, a Bs. 50) y reválida, de cinco a cincuenta bolívares (Bs. 5,00 a Bs. 50,00).

2º.— En lo relativo a Registro de Vehículos: por expedición de placas y eventual revisión de vehículos, de diez a cincuenta bolívares (Bs. 10,00 a Bs. 50,00).

La determinación de las contribuciones dentro de los límites fijados se establecerá en el Reglamento.

iii) La Ley de Aviación Civil (G.O. No. 24766 de 9.6.55) señala en su artículo 68 que “habrá un registro denominado Registro Aéreo de la República de Venezuela, en el cual se inscribirán:

a) Los títulos por los cuales se adquiera, trasmita, modifique, grave o extinga la propiedad, el arrendamiento y los demás derechos reales sobre las aeronaves civiles venezolanas, los motores de aeronaves, los aeródromos civiles y las instalaciones aeronáuticas y demás ayudas a la navegación aérea;

b) Las concesiones y permisos de transporte aéreo y las resoluciones que los modifiquen o extingan;

c) Las licencias de personal aeronáutico venezolano y las renovaciones, suspensiones y cancelaciones de ellas.

En el artículo 69 se refiere al Ejecutivo Nacional la fijación de las tasas referentes al Registro Aéreo. El Reglamento de 31.1.59 crea tasas por inscripción de aeronaves, transferencias de propiedad, hipotecas y demás actos similares, en sus artículos 37 y 39.

c) Por otorgamiento de atributos personales, de especiales derechos y exenciones.

a') La Ley de Timbre Fiscal, establece en su Art. 4º, Ord. 5 que por la expedición de licencias para porte de armas o por su renovación se pagarán Bs. 50, quedando exentos los agricultores o criadores para armas de cacería.

b') El mismo texto legal señala una tasa de Bs. 20,00, por la expedición, de acuerdo con las leyes respectivas, del certificado de registro de una marca de fábrica o de comercio, de una denominación comercial o de una patente de invención.

d) Por gestiones y actuaciones ante y de cualesquiera órganos públicos.

a') por gestiones ante entes públicos.

La especie más común entre nosotros es la tasa que se paga mediante timbres fijos, o sea el papel sellado nacional por los siguientes actos o escritos señalados en el Ord. 3º del Art. 4 y Art. 9 de la Ley de Timbre Fiscal:

i) Copias certificadas o auténticas. Dos bolívares (Bs. 2,00), por la expedición en el país de copias certificadas o auténticas destinadas a particulares y autorizadas con la firma de funcionarios públicos. Cada pieza suscrita por el funcionario causa la tasa de una sola certificación, cualquiera que sea el número de documentos que ella contenga. Quedan exentas las copias certificadas

sujetas al pago de tasas del Fisco Nacional por leyes especiales, así como las expedidas de oficio o por mandato de algún funcionario, para cursar en juicios criminales, en interés de la seguridad pública, de la administración de justicia o del Fisco Nacional; y las que tengan alguna relación con la celebración del matrimonio:

ii) Las representaciones, actuaciones, sustanciaciones o sentencias en los asuntos de que conozcan los tribunales de la República, con las excepciones establecidas por las leyes; los documentos que se otorgan ante funcionarios judiciales o Notarios Públicos y los que deban asentarse en los Protocolos de las Oficinas Principales y Subalternas de Registro Público y en el Registro Mercantil; las copias certificadas o auténticas expedidas por funcionarios públicos; las licencias o permisos para espectáculos o diversiones públicas en los cuales se pague derechos de entrada; las licencias o constancias de empadronamiento para armas de cacería; las patentes otorgadas para el ejercicio de cualquier industria o comercio; las actuaciones de partes civiles en juicios criminales; las representaciones, peticiones, solicitudes o memoriales, que se dirijan a los funcionarios o a corporaciones públicas.

Las exenciones están señaladas en el Parágrafo Único del antes citado artículo 9º: y en el artículo 10º (escritos referentes a los actos del estado civil; diligencias relacionadas con la celebración del matrimonio).

b') por actos de jurisdicción voluntaria.

Tales serían las tasas fijadas en el Art. 16, Ord. 3 de la Ley de Arancel Judicial: instrucción de autorizaciones; apertura de testamentos; justificativos; instrucción de títulos supletorios; aprobación de una partición. nombramiento de curadores, etc.

c') por actos en general del Estado.

Legalizaciones.

e) Concernientes a la vida intelectual.

La Ley de Timbre Fiscal en el Ordinal 8º del Art. 4 señala que por la expedición de "Títulos o Diplomas Profesionales", excepto los Certificados de suficiencia de Educación Primaria, se pagarán las siguientes tasas:

a') Cincuenta bolívares (Bs. 50,00), los otorgados por Universidades venezolanas para obtener el doctorado en cualquier ciencia.

b') Veinticinco bolívares (Bs. 25,00), los profesionales y académicos, distintos de los anteriores, otorgados por Universidades y Tribunales Colegiados Venezolanos, y por Corporaciones Académicas Oficiales; y

c') Cinco bolívares (Bs. 5,00), los de cualquier otra naturaleza otorgados por Organismos Oficiales en cualquier ramo de la enseñanza, y los diplomas de validéz legal.

f) Concernientes a la vida colectiva.

a') por contralores que atañen a la vida colectiva.

a'') Inspecciones sanitarias.

“El Reglamento de Sanidad Marítima (de 15-5-39, G.O. No. 19886 de 26-5-39) establece, en su artículo 10, que ‘la Patente de Sanidad será expedida en los puertos venezolanos por los Médicos de Sanidad, dentro de las 48 horas que preceden a la salida del buque, sin cobrar emolumento alguno.....’; y, en su artículo 15, que ‘los Médicos de Sanidad de los Puertos de Venezuela están obligados a remitir con oficio al Administrador de la Aduana, o a quien haga sus veces, una copia de cada Patente de Sanidad que expedieren....., para los efectos del pago del impuesto que prescribe la Ley de Renta Nacional de Estampillas para esta clase de documentos’, Ley ésta que fue sustituida por la mencionada Ley de Timbres Fiscal.....

En lo que concierne a la patente de sanidad, la exacción a que la misma da lugar, no se causa por su expedición, como claramente lo previene el artículo 10 del Reglamento de Sanidad Marítima, sino por la certificación o alestación de su contenido, cuya liquidación está a cargo del respectivo Administrador de la Aduana, como también lo previene el artículo 15 ejusdem”. (Véase Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 20 de julio de 1965, G. O. No. 27.818 de 21-8-65).

b'') vigilancia de seguridad.

a''') Corresponden a este tipo las tasas establecidas conforme al Artículo 35 de la Ley de Aviación Civil por el Ministerio de Comunicaciones.

Se pagan por concepto de aterrizaje, calculadas sobre el valor de los pasajes y de los fletes de carga transportada cuando el tráfico sea dentro del territorio nacional por empresas venezolanas.

Las aeronaves de empresas venezolanas o extranjeras dedicadas al transporte aéreo internacional pagarán tasas por los siguientes conceptos: por aterrizaje, por cada pasajero desembarcado procedente del exterior; por tonelada de aero-expreso.

Las aeronaves que efectúan operaciones remuneradas (aerofotografía, propaganda o cualesquiera otra) pagarán el 1% del valor total del contrato para cada servicio con exclusión de los contratos para trabajos de fumigación.

Las aeronaves privadas destinadas al transporte de particulares o carga pagarán por aterrizaje, por pasajero desembarcado y por cada día de hangarización.

Hay además tasas especiales por aterrizaje nocturno en vuelos internacionales y por estacionamiento cuando no tengan instalaciones propias.

(Véase Procuraduría de la Nación, "Informe al Congreso Nacional 1957-58. Caracas, 1959, págs. 658 y sigs.)

b'') verificación de pesas y medidas.

En el orden nacional prácticamente no existen, pero en la hacienda municipal constituyen importante fuente de ingresos.

Dice en efecto, la "Ordenanza sobre aplicación del sistema métrico decimal en el Distrito Federal" de 16-12-43, en su Art. 2 que:

"Todas las pesas, medidas, aparatos de pesar, medir, contar y controlar el expendio o suministro de cualesquiera productos, así como los aparatos que se empleen en la fabricación de recipientes o se utilicen para llenar éstos, deberán ser contrastados por la Oficina Municipal de Contrastes", cuya estructura, atribuciones, y procedimientos están establecidos en los Capítulos II y III de la mencionada Ordenanza.

En su Art. 18, dice que la contrastación causa un derecho que se calculará conforme a la tarifa allí establecida, por el uso de medidas de longitud, de peso y de capacidad; aparatos contadores de energía eléctrica, bombas de gasolina, romanas, etc. etc.

b') Por prestaciones concernientes a la vida colectiva. Bastarían como ejemplo los actos de sanidad (aseo urbano, cloacas, cementerios). Como quiera que casi todos los servicios están en manos del Poder Municipal o de entidades descentralizadas (p.e. Instituto Metropolitano de Aseo Urbano), nos abstenemos de comentar el régimen vigente.

#### 4.2.4. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

A.— Contribución por mejoras:

La encontramos prevista en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social de 16-10-47 (G.O. No. 25642-de 25-4-58), en los términos siguientes:

a) "Los inmuebles que con motivo de la construcción de obras públicas, como la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas, parques o jardines, caminos, carreteras, obras de riego o de

saneamiento, adquiriesen por ese concepto un mayor valor que exceda del diez por ciento (10%), debido a su situación inmediata o cercana a las mencionadas obras, quedarán sujetas al pago de las tres cuartas partes (3/4) de ese mayor valor (plusvalía) que la entidad pública o privada que hubiese ejecutado los trabajos cobrará de conformidad con lo dispuesto por la presente ley.

La contribución de mejoras será pagada en una sola cuota al contado o en diez cuotas anuales y consecutivas, en cuyo caso, el valor de la contribución será aumentado en un veinticinco por ciento (25%). Las zonas afectadas por la contribución de mejoras serán determinadas expresamente por la autoridad competente" (Art. 15).

b) "A los fines de la fijación del mayor valor, la Administración hará levantar un plano parcelario de las propiedades colindantes o inmediatas a la obra de que se trate, y antes de la ejecución de esta; hará tasar los inmuebles que según dichos planos sean susceptibles de la aplicación de aquella contribución....." (Art. 16) El crédito de la contribución de mejoras gozará del privilegio que tienen los créditos fiscales (43).

B.— Ingresos para-fiscales (44).

a) Contribuciones para la educación:

Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) de 22.3.59. G.O. No. 26.425 de 6.12.60, señala en su artículo 10, ordinales 1º y 2º, que el Instituto dispondrá para sufragar los gastos de sus actividades de "una contribución de los patronos, equivalente al uno por ciento (1%) del total de los sueldos, salarios, jornales y remuneraciones de cualquier especie, pagados al personal que trabaja en los establecimientos industriales

43) Para una mejor comprensión de la teoría y la técnica de la contribución por mejoras entre nosotros, puede verse el Proyecto de Ley que autoriza la creación de una contribución especial para el financiamiento del metro de Caracas", publicado por la Oficina Ministerial del Transporte del extinguido Ministerio de Obras Públicas. Particularmente valiosa es la Exposición de Motivos en sus páginas 24 a 32.

44) Hemos reseñado estos ingresos por la sencilla razón de que su régimen legal es competencia del Poder Nacional. En cuanto recursos pertenecen a los institutos que tienen a su cargo los servicios cuya prestación motiva el cobro, pero no ingresan al Tesoro Nacional sino a las cajas de aquellos; están pues afectados especialmente desde su nacimiento. Para el estudio de la parafiscalidad en Venezuela puede verse: Bouza Izquierdo, José: "Notas sobre la contribución para-fiscal debida al INCE", publicación del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, Caracas 1971. Sánchez Piña, Germán, "Naturaleza jurídica de las cotizaciones patronales y de trabajadores. 1947. Clarke Pérez, Jesús: "Naturaleza Jurídica de las cotizaciones del seguro social" en Revista del Instituto Venezolano del Derecho Social No. 20, Caracas, diciembre de 1962.

o comerciales no pertenecientes a la Nación, a los Estados ni a las Municipalidades”, así como del “medio por ciento (1/2%) de las utilidades anuales pagadas a los obreros y empleados y aportado por éstos”, cantidad que “será retenida por los respectivos patronos para ser depositada a la orden del Instituto, con la indicación de la procedencia”. La contribución prevista en el ordinal 1º, está a cargo de “las personas naturales y jurídicas que dan ocupación a sus establecimientos a cinco o más trabajadores.

b) Contribuciones para seguridad social.

a') El Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión y Asistencia del Ministerio de Educación (IPASME), de 23.11.49, G.O. No. 23081 de igual fecha, establece en el literal b del artículo 4º y en los artículos 19 y 20, que el Instituto tendrá como ingresos, entre otros, las cotizaciones de los afiliados constituidas por el 3‰ de la suma mensual fija que devenguen por razón de los servicios administrativos y docentes que presten al Ministerio; cuota que será descontada en cada pago por las oficinas y dependencias encargadas de efectuarlos, e ingresará a la Caja del Instituto dentro de los diez días siguientes a la fecha de la retención.

b') La Ley del Seguro Social de 22.7.66 (G.O. No. 1023 Ext. de igual fecha), establece que “los patronos y los trabajadores sujetos al régimen del Seguro Social Obligatorio, están en la obligación de pagar la parte de cotización que determine el Ejecutivo Nacional para unos y para otros”. El cálculo de las cotizaciones se hará sobre el salario que devengue el asegurado o sobre el límite que fijará el Reglamento para cotizar y recibir prestaciones en dinero, cuando el salario sea mayor que dicho límite, el cual no podrá ser inferior a tres mil bolívares (Bs. 3.000,00) mensual. La cotización será determinada por el Ejecutivo Nacional mediante un porcentaje sobre el salario efectivo, sobre el salario límite o sobre el salario de clase. En fin, el patrono está obligado a entregar al Instituto su cuenta y la de sus trabajadores en la oportunidad y condiciones que establezca el Reglamento. El atraso en el pago causará un interés de mora de uno por ciento (1%) mensual, además de las sanciones correspondientes.

## 5.— INGRESOS EXTRAORDINARIOS

### 5.1.— Aclaratoria

En la primera parte de nuestras “Notas para un estudio del régimen legal del crédito público en el derecho venezolano” (45), así como en la colaboración “Teoría general de los recursos pu-

45) Revista de Control Fiscal No. 74, julio-agosto-septiembre 1974.

blicos" (46), expusimos las ideas fundamentales que concurren entre nosotros para configurar el carácter extraordinario de un ingreso público, así como los efectos que en otros puntos de la hacienda pública tiene ese calificativo legal-financiero. En el primero de los trabajos citados presentamos los aspectos principales de cada uno de los medios idóneos para lograr ingresos extraordinarios, particularmente lo relacionado con el crédito público; el estudio que hicimos de este último quedó referido como es lógico, a la Ley de 1970, vigente para entonces. En esta colaboración nos vamos a referir solo a las reformas introducidas por la nueva Ley Orgánica de Crédito Público de 15.7.76 (G.O. No. 1893 Ext. de 30.7.76), dado que los aspectos substantivos no sufrieron modificaciones mayores. Remitimos pues a las fuentes citadas, y a manera de introducción diremos que este nuevo texto legal en verdad, no hace otra cosa que recoger la interpretación administrativa que mereció desde 1959 a 1974 la legislación sobre crédito público.

## 5.2.— El nuevo régimen para el crédito público.

Desde un punto de vista orgánico, la ley, en su artículo 2º califica los entes a los que privativamente les corresponde realizar operaciones que originan deuda pública, a saber:

1º.— La República, los Estados, las Municipalidades, los Institutos Autónomos y demás personas de derecho público;

2º.— Las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social;

3º.— Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%);

4º.— Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudiera derivarse compromisos financieros para esas personas.

En lo que toca a los motivos para contraer deuda pública, el artículo 3º se ajusta más a la fórmula contenida en el artículo 231 de la Constitución; en efecto, esta norma, viene a constituir el fundamento del antes citado artículo 3, y siendo así, autoriza a sostener que las operaciones de crédito distintas del empréstito son por su naturaleza y por los motivos que a su realización condu-

46) Revista de Control Fiscal No. 83, octubre-novembre-diciembre 1976, páginas 127 y siguientes

cen, formas excepcionales muy propias de la ley venezolana. Tal carácter se nota igualmente en las formalidades necesarias para la contratación del empréstito: corresponde al Presidente en Consejo de Ministros, negociar los empréstitos nacionales conforme al ordinal 13 del artículo 190 de la Constitución. Nada se dice con respecto a las otras operaciones de crédito público.

A) El primer aspecto importante de la nueva ley radica sin dudas en la fórmula del artículo 6. Ya hemos comentado en nuestro trabajo citado al comienzo, como la imprecisión conceptual y terminológica del texto derogado, hizo necesaria una interpretación de su artículo 3 acorde con el régimen de excepción que autorizaba y las discusiones y pareceres que motivó el proceso de formación de la ley en 1959 y en 1970. Las circunstancias concurrentes para que proceda la excepción permanecen iguales, pero se aclara el sentido y alcances de la expresión ingresos, al señalarse de manera expresa que se trata de aquellos ordinarios estimados inicialmente, —tal como lo dijo desde 1971 la Procuraduría General de la República (47) en el presupuesto del ente público contratante. Por otra parte, y con ello se está acorde aún más con el régimen excepcional de tal modo previsto, se fija una categoría muy precisa de ingresos que restringe sensiblemente el concepto que surge de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, pero que también atiende a una realidad: en efecto, en el caso de la República, el 5% que limita la libertad del gobierno para contratar sin autorización del Congreso, “se calculará —dice el literal b del ordinal 1º del artículo 6º— sobre la cantidad que resulte de deducir de los mencionados ingresos ordinarios los aportes presupuestarios destinados al Fondo de Inversiones de Venezuela, los que constituyen el situado establecido por el artículo 229 de la Constitución y los aportes específicos establecidos en leyes especiales e incluidos en la Ley de Presupuesto.

Con esta fórmula se despeja una situación indefinida hasta el momento de entrada en vigencia de la ley, y se atiende a una realidad que pesa fatalmente sobre los poderes del gobierno para disponer del ingreso y sobre las potestades del Parlamento para negarse a su aprobación: las asignaciones presupuestarias citadas gravan permanentemente a los ingresos ordinarios del Poder Nacional porque constituyen un derecho preexistente y porque significan desde un punto de vista material en ciertos casos, una afectación de ingresos a gastos determinados con todas las consecuencias que ello aparece. Veamos en efecto algunas de las disposiciones directas o indirectamente remitidas por la Ley Orgánica de Crédito Público.

47) Doctrina de 1972, págs. 158 y siguientes.

i) Para los gastos del presupuesto se afectará la masa de los fondos del Tesoro, sin apropiarse especialmente los productos de algunos ramos de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos, salvo en los casos siguientes: .....

3. El 50% de los ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuesto de explotación del petróleo y gas y de impuesto sobre la renta que grava dichas actividades que se destinarán al Fondo de Inversiones de Venezuela...” (Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, artículo 184).

ii) En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente:.....” Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12 1/2%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (1/2%) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%)...” (Constitución artículo 229).

iii) En los presupuestos de los entes públicos deberán incluirse las partidas correspondientes al servicio de la deuda pública.... ‘Ley Orgánica de Crédito Público Art. 13).

iv) El artículo 72 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que crea un fondo para el pago de las prestaciones contempladas en la Ley de Carrera Administrativa y ordena nutrirlo anualmente con una cantidad equivalente al 1% de los ingresos ordinarios.

B) El ordinal 2º del artículo 6º, exceptúa los contratos de gestión ordinaria destinados a la adquisición de bienes o servicios necesarios para satisfacer el normal funcionamiento de los entes públicos, para la adquisición o mantenimiento de equipos destinados a la dotación de hospitales, centros de salud y establecimientos educativos y de equipos o armamentos para las Fuerzas Armadas Nacionales; a la adquisición de material de transporte y de equipos para el mantenimiento de vías de comunicación y de otros bienes similares.

Como puede observarse, la norma transcrita es más completa y de mayores alcances que la derogada; contiene no obstante dos categorías todavía imprecisas que sólo admiten un tratamiento

casuístico: “gestión ordinaria” y “normal funcionamiento” (48), pero en los tipos más usuales de gastos por estos conceptos, cuya vigencia diaria dio origen a la interpretación recogida en la norma, el legislador se expresa directa e inequívocamente.

Los contratos señalados en el ordinal 3º, se apartan sensiblemente de las ideas que presidieron la excepción en el texto de 1959 y que fueron mantenidas por la interpretación administrativa de la ley; adquisiciones o gastos de tal naturaleza no se concilian con tales ideas y excluirlos constituye francamente una exageración y una manera de contribuir a la distorsión del concepto de crédito público que acoge la legislación nacional. En cambio, la fórmula del ordinal 4º se explica claramente y se justifica en los mismos términos del régimen singular que establece la ley para institutos autónomos que cumplen actividades bancarias y de financiamiento, es decir, en el caso concreto del ordinal 4º, la condición de país miembro que tiene la República y las operaciones de tales entes con sus socios se regulan por un estatuto especial que generalmente es una ley de la República, porque el convenio inicial constitutivo tiene que ser aprobado legislativamente por el Congreso y en el mismo se establecen obligaciones cuyo cumplimiento o perfeccionamiento puede dar origen a operaciones que materialmente son idénticas a algunas de las previstas en la Ley Orgánica de Crédito Público: aceptación de pagarés, por ej. (véase el artículo V de la Ley que aprueba el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. G.O. No. 608 Ext. de 19-2-60).

### C) Modificaciones en el régimen del empréstito.

Un aporte interesante a la mejor ubicación de la teoría general del empréstito dentro de la legislación venezolana; está contenido en el segundo párrafo del artículo 9. El régimen derogado era particularmente severo en su intención de sujetar al Poder Ejecutivo en su capacidad de negociación, como lo prueba el texto por demás categórico del actual artículo 11. Con todo, en un punto que por su propia naturaleza exige para el Ejecutivo cierto grado de flexibilidad, la ley ha innovado, sin dudas: nos referimos a esas operaciones que deben considerarse ajenos a toda autorización para emitir o contratar empréstitos, cuales son aquellas que tienen como finalidad última la renegociación de los mismos cuando surjan condiciones favorables a la creación de un nuevo status: “No se requerirá la opinión (del Congreso de la República) para las operaciones que tengan como objeto la reducción del tipo de interés de las obligaciones que constituyan deuda pública, o cuando se trate

48) Para la interpretación de estas expresiones sigue siendo útil el parecer de la Procuraduría General de la República. Doctrina citada págs. 134 y siguientes.

de convertir una deuda pública externa en interna en condiciones más favorables". Esto es una excepción al principio de que "la consolidación, conversión o unificación de la deuda pública deberá ser autorizada expresamente por el Congreso de la República". Puede decirse además que esta habilitación era tanto más necesaria si se toma en cuenta que desde 1959, el Congreso puede autorizar al Ejecutivo para contratar dentro de un lapso, determinado, empréstitos u operaciones de crédito público en las oportunidades, formas y condiciones que considere más convenientes a los intereses de la Nación dentro de los límites fijados por el Congreso de la República. Pese a que en la parte final del artículo 20 que contiene la antes citada habilitación, se le otorga un inexplicable papel decisivo a la Comisión de Finanzas del Congreso, la innovación merece reconocimiento. Creemos que la opinión calificada deja a salvo la intervención determinante que del órgano legislativo exige la Constitución.

D). En lo que respecta a estados y municipios, la nueva ley acaba para siempre con los restos de autonomía de tales entidades y pasa a ejercer ampliamente los poderes que le otorga la Constitución (artículo 17, ordinal 4º y 33). La primera nota importante consiste en que elimina toda posibilidad de recurrir al crédito externo (artículo 38), mientras que la ley derogada sólo prohibía el empréstito externo. No hemos podido dar con las razones del cambio.

En cuanto a la intervención del Congreso y la que corresponde al Ejecutivo Nacional se han radicalizado las cosas, en un todo consecuentes con la premisa anotada: prácticamente todo queda en manos del Ejecutivo Nacional. En efecto representa ante el Congreso en busca de la autorización (artículo 38) y aprueba el acuerdo preliminar emanado de la asamblea o del Concejo Municipal respectivos.

La disposición citada indica cómo han perdido dichas entidades, al menos a los fines de la ley y casi en forma absoluta su condición de personas jurídicas: no tienen ningún poder decisivo, ni siquiera pueden comparecer directamente ante el Congreso; han perdido igualmente la facultad para realizar directamente operaciones a corto plazo (artículo 42 de la ley derogada); hoy en día debe autorizarlas el Ministro de Hacienda. A tono con el sentido habilitante que le da la Constitución al Congreso, se utiliza el término "autorización" en vez del de aprobación que usaba en forma equívoca la ley derogada.

E) Puede decirse que en lo que hace a los institutos autónomos, no hay modificaciones de importancia; siguen dependiendo totalmente del Presidente de la República, quien debe en Consejo de Ministros dar su consentimiento para que puedan realizar ope-

raciones de crédito público, salvo en los casos de negocios de tesorería a corto plazo que deben ser autorizadas por el Ministro de Hacienda y cuando se trate de otorgamiento de garantías por institutos que estén facultados por su régimen legal para tal cosa, los que deben recabar la autorización del mismo funcionario; fuera de estos casos especiales rige el dispositivo consagrado en el artículo 44 para los entes descentralizados. Ahora bien, en cuanto al régimen de operaciones de Tesorería a corto plazo (artículo 47) quedan a salvo “los institutos autónomos que sean entidades financieras o de crédito”, las cuales “solamente notificarán al Ministerio de Hacienda la realización de estas operaciones”.

De la normativa contenida en el Título V, Capítulo I, quedan exceptuados el Fondo de Inversiones de Venezuela, y la emisión de obligaciones con garantía hipotecaria que realicen el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, el Fondo de Crédito Industrial y el Fondo de Crédito Agropecuario. (Art. 44 *in fine*). Se explica claramente la excepción: los entes indicados fueron constituidos para participar en actividades bancarias y de financiamiento que suponen el crédito como recurso esencial y determinante y no parece lógico someterlos a la complejidad de instancias que entre nosotros caracteriza al crédito público.

F) Hemos dicho en nuestro trabajo ya citado que la inclusión de las empresas o sociedades del Estado en el régimen del crédito público fue duramente combatida por el Banco Central de Venezuela, no sólo por razones técnico practicadas sino porque en cierta manera contraría lo que puede llamarse la soberanía estatutaria que reposa en la asamblea de accionistas y que le permita a ésta disponer la vida societaria. Lo cierto es que la necesidad de armonizar requerimientos impostergables de control de grandes recursos públicos manejados a través de la sociedad mercantil con la mejor ortodoxia que recomienda flexibilidad y esquemas operativos oportunos, impuso un régimen a base de excepciones en la Ley Orgánica de Crédito Público, el cual autoriza a sostener sin exageraciones que prácticamente todas las actividades empresariales están fuera de la potestad del Congreso e inclusive de la del Poder Ejecutivo. Veámos

a) Quedan exceptuadas del régimen de consentimiento por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros y de la autorización del Congreso, en sus operaciones de crédito, el Banco Central de Venezuela, las sociedades del Estado dedicadas a la intermediación de crédito regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, las regidas por la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, las creadas o que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, y las creadas o que se crearen de confor-

miudad con el artículo 10 del decreto. Ley No. 580 del 26 de noviembre de 1974, mediante el cual se reservó al Estado la industria de la explotación de mineral de hierro.

b) Las sociedades del Estado que sean de carácter agrícola o industrial o se dediquen a prestar servicios de transporte, de comunicaciones y de electricidad, así como las creadas o que se crearen para operar en los sectores minero, metalúrgico y petroquímico, podrán realizar las operaciones de crédito público previstas en la ley (artículo 4º) con la sola autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros y previa consulta con el Banco Central de Venezuela, siempre que el monto de las obligaciones pendientes por tales operaciones más el monto de las operaciones a tramitarse no exceda del cuarenta por ciento 40% de su patrimonio neto.

Esta norma aclaró definitivamente la confusión creada por el texto derogado; el límite cuantitativo estaba señalado por las 2/3 partes del capital y fondos de reserva y para cada operación concreta. Se presentó como es lógico el problema de precisar los alcances de la expresión "capital", es decir si se trataba del capital como factor de producción o como figura o noción de derecho. Tratándose de un régimen de excepción tanto técnica como jurídicamente, hubo que aceptar el concepto económico pues de otra manera no era posible admitir y entender la inclusión de la empresa pública dentro de un régimen tan exigente.

C) Las sociedades que cumplan actividades distintas a las señaladas en el punto anterior, podrán garantizar obligaciones asumidas por terceros, con la sola autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, hasta por un monto global que no exceda del cuarenta por ciento (40%) de su patrimonio neto, tomando en cuenta el de las garantías ya otorgadas más el de las que se encuentren en tramitación.

D) El régimen de operaciones de tesorería a corto plazo quedó estructurado en la misma forma que el aplicable a los institutos autónomos: presencia decisoria del Ministro de Hacienda, posibilidad de que el Presidente de la República en Consejo de Ministros fije a cada una de las sociedades del Estado sujetas a la ley —límites anuales de endeudamiento para la realización de dichas operaciones. Un caso muy especial, nacido de una circunstancia concreta, es el previsto en el párrafo único del artículo 53: cuando se trate de sociedades "que tengan por objeto el desarrollo urbanístico de ciudades o la remodelación o renovación urbana será necesario la certificación de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Congreso de la República de que se cumplen los extremos contenidos en las letras a), b) y c) del citado artículo).

Obtenida esta certificación el Ministerio de Hacienda podrá, si lo considera conveniente, otorgar la autorización.

Resulta un tanto extraño que a simples grupos de trabajo del Congreso, que no tienen categoría legal ni pueden substituirse al Parlamento y menos en un régimen de excepción como el que motiva estos comentarios, tengan papel determinante y posibilidad de juzgar sobre el mérito y oportunidad de asuntos que no están a su alcance.

# Breves Consideraciones Sobre el Sistema Tributario de Venezuela.

**Rafael Martínez Mendoza**

“To do one's best”

● En 1918 la Academia de Ciencias Políticas y Sociales promovió un Concurso sobre la Hacienda Pública en Venezuela. El trabajo que insertamos a continuación, escrito por el señor Rafael Martínez Mendoza, mereció el galardón.

### CONTENIDO

1. *Una rápida ojeada a nuestras finanzas.*— Estado de la Hacienda al comenzar la República y al presente. La época propicia para algunas reformas arancelarias. 2. *Los impuestos.* 3. *El proteccionismo.* 4. *Unas líneas acerca del libre cambio* 5. *La carestía de la vida.* 6. *La baratura de la vida* 7. *La inmigración.* 8. *Nuestras grandes industrias naturales* Debemos preferirlas a todas las demás. El más eficaz halago para atraer al inmigrante. Somos pueblo agrícola-pecuario-minero. Nuestra riqueza agrícola demostrada en un solo cultivo. Los grandes proventos de la cría. La inexplorada riqueza minera del país. La protección que requieren las industrias naturales. El alto flete aumenta la carestía de los víveres. Las vías de comunicación abaratan los víveres. 9. *El incremento de la importación por la modicidad del impuesto* La Balanza del Comercio

cio. Necesidad de estrechar nuestras relaciones comerciales con España. Los vínculos comerciales entre Estados Unidos e Inglaterra. Nuestro acercamiento a España por medio del Arancel. La importación de Alemania. Los Estados Unidos, nuestro gran mercado natural. 10.— *Otros medios para promover la importación.* El consejo del comerciante en la legislación aduanera. Facilidades para la carga y descarga de buques. Los derechos de puerto, más equitativos. Multas en los casos que no impliquen intención de fraude. Modicidad en los emolumentos consulares. 11. *El 30% Adicional.* El comercio exterior de Trinidad. El tráfico clandestino. El comercio directo con Europa, lo mismo con o sin el 30%. El creciente malestar de Coro por el 30%, Laxitud del comercio de Oriente por el 30%. Ciudad Bolívar y el 30%. Apure, Zamora y demás Estados del Centro, perjudicados por el 30%. El comercio cubano-venezolano y el 30%. Las naciones sin colonias en el Caribe, únicas favorecidas por el 30%. 12. *Conclusiones* El impuesto de la *Harina de trigo.* *El del Arroz.* *El del Aceite de comer y el de los Vinos.* *El de las Telas ordinarias.* *La Mecánica.* *Para la carga y descarga de buques.* *Más equidad en los Derechos de Puerto.*— *Desaparición de las multas cuando no haya fraude* *Modicidad en los emolumentos consulares* *Abolición del 30% Adicional.*

## RAPIDA OJEADA A NUESTRAS FINANZAS

Ante todo, consideramos el actual sistema tributario, del impuesto sobre la importación y el de los demás impuestos indirectos que constituyen la Renta Interna, como el sistema más conveniente para la Nación, dadas las presentes condiciones y circunstancias propias de un país nuevo que apenas se inicia en el progreso y el cual está comenzando ahora, puede decirse, el desarrollo de sus fuentes de riqueza.

Con todo la franqueza del patriotismo tenemos que confesar la visible lentitud con que ha venido efectuando el país su desenvolvimiento económico, sin que pueda ser completamente satisfactorio el progreso alcanzado en los años transcurridos desde la Independencia. Rechazamos desde luego la afirmación de que tan pobre resultado se deba a inconvenientes en sí del sistema de tributación adoptado, para creer más bien que pueda atribuirse a su deficiente aplicación, junto con otras causas de índole diversa.

Todos los sistemas de tributación ideales habidos y por haber habrían fracasado irremisiblemente si hubieran encontrado en su aplicación práctica la misma rémora que entre nosotros el sistema tributario vigente, pues sábase que los organismos mejor

dotados dejan de llenar su fin si encuentran obstáculos accidentales o permanentes que impidan su normal funcionamiento.

No podemos dejar de lamentar tampoco la falta de verdaderos profesionales en materia de Finanzas, la cual desde un principio se echó de menos en el ramo fiscal, aumentándose con ello las dificultades para la buena marcha de la Hacienda Pública, que en más de una ocasión, como un navío sin timonel y sin rumbo, abandonado en medio del océano, por fuerza tuvo que zozobrar fatalmente una y muchas veces. El estudio de las Finanzas ha sido frecuentemente materia de simples aficionados, sin que para el desempeño de los cargos fiscales preceda el necesario trabajo de instrucción y de conveniente preparación para obtener los conocimientos que se han menester, como se practica en otros ramos de la Administración.

Por eso en el largo transcurso de la dirección de nuestra Hacienda, casi pueden contarse con los dedos los nombres de los hacendistas que han ocupado el portafolio de Hacienda que tocara inaugurar al probo don Santos Michelena al comenzar nuestra vida de República. A falta de verdaderos hacendistas y en determinados y cortos períodos, se ha apelado en veces para la dirección de la Hacienda a hombres honrados, que a fé, lo han hecho lo menos mal posible; mas la honradez, con ser la más encomiable virtud del ciudadano, carece por desgracia de toda la eficacia necesaria para llenar el puesto de la ciencia. No basta, en efecto, a un hombre ser honrado para poder ser Director de un Hospital o capitán de un transatlántico; para ello son menester conocimientos especiales.

Con todo, en la Hacienda Pública la honradez habría sido siempre virtud todopoderosa, porque los hombres honrados lo son hasta para confesar su incapacidad y estudiar la manera de instruirse para dominar la materia confiada a su honradez.

#### Estado de la Hacienda al comenzar la República y al presente

Para dar una idea del estado de nuestras Finanzas al principio de la República copiaremos de seguidas parte de la Exposición que dirigió al Congreso de Venezuela en 1831 nuestro Ministro de Hacienda, señor Santos Michelena. Dice así:

*“Ingreso y gastos de los años económicos de 1829 a 1830 y de 1830 a 1831. En el primer año aparece que entró en Tesorería por las diversas rentas, contribuciones y arbitrios, la suma de 1.634.099 pesos, a que acreció la de 32.071 pesos que de su capital y además de sus utilidades, enteró la administración del tabaco, quedando por lo tanto disponible para atender al servicio público la suma de 1.660.170 pesos. Aplicáronse de ella para los gastos civiles, militares y de hacienda, 1.370.197 pesos; y*

para la amortización de la Deuda calificada y flotante 251.446 pesos. Resulta de aquí un sobrante de 44.527 pesos que quedó en algunas tesorerías y que ha debido ser aplicado al servicio del año corriente...

“Comparado el déficit del año de 1829 que ascendió a 536.260 pesos con el que acaba de citarse se nota que fué mayor en aquél por la suma de 233.430 pesos, no obstante que las rentas importaron la suma de 224.672 pesos más en el primero que en el último.

“En el año corriente, a pesar de haberse aumentado las fuerzas de mar y tierra, sería el déficit mucho menor porque el Ejecutivo puso la más grande atención en suprimir todos los empleados que eran innecesarios y en hacer y recomendar la más severa economía en los gastos. El presupuesto de ingresos se calculó en 1.551.000 pesos, deducido al importe de las Rentas que desde el mes de octubre fueron suprimidas o disminuidas por el Congreso Constituyente, y el de gastos a 1.637.613, incluyendo la amortización de la Deuda calificada y flotante. Pero desgraciadamente la insurrección ocurrida en algunas provincias de Oriente, ha exigido un aumento considerable de fuerzas, para cuyo equipo y mantenimiento ha sido necesario pedir las contribuciones anticipadas y negociar empréstitos de dinero y de víveres con la autorización del Consejo de Gobierno”.

Desde entonces la Estadística con su impasible laconismo nos viene demostrando ese demasiado tardo progreso, señalado cada diez años por un aumento en las cifras de importación y exportación que resulta insignificante comparado con el que vienen logrando otras naciones americanas que no gozan de más ventajas que nosotros.

Si es verdad que el impuesto de importación, como fuente permanente de ingresos del erario público debe hacerse cada vez más abundante, también es verdad que exige de parte del Estado una cuidadosa atención, a fin de que el impuesto sea, no una rémora para la vida económica, sino más bien un estimulante de prosperidad. De ahí la importancia trascendental de la Ley de Arancel de Importación, que si puede dar la vida industrial puede asimismo producir la muerte económica de todo un pueblo, o cuando menos, una existencia precaria y miserable. En este punto conviene no olvidar nunca el sencillo consejo de los economistas acerca de que, el mejor plan administrativo es el más económico y el mejor impuesto el más pequeño. La previsión de los países en favor del bienestar, impóneles la labor de practicar detenidos estudios cuanto a los gastos de producción de cada artículo, de su precio corriente en el mercado nacional y en el extranjero, el uso a que se le destina, si para lujo o de necesidad indispensable, si

se produce o nó en el país, si conviene y si es posible o nó fomentar su producción, y todas las demás circunstancias que sea necesario conocer para, con vista de todas ellas, fijarle el aforo correspondiente. Merced a este detenido estudio pueden alcanzarse al mismo tiempo los dos únicos e inseparables objetos que se persiguen en un buen arancel, a saber, el aumento de la renta aduanera y el aumento de la prosperidad pública.

Herederos del régimen fiscal de los tiempos de la colonia, el cual sólo miraba a la mayor producción de la renta, y guiados asimismo por la sola tendencia proteccionista apasionadamente aplicada en algunos casos, con menoscabo del bien entendido interés general, tenemos vigentes todavía algunos aforos que por lo elevados no se encuentran en ningún otro arancel, y los cuales no obstante, subsisten aún, como subsistieron hasta 1909 los gravosos derechos de exportación, que tocó en suerte rayar de la legislación nacional al General Juan Vicente Gómez, para gloria de su Administración y para gloria también del Ministro de Hacienda, Doctor Jesús Muñoz Tébar, que refrendó el Decreto de abrogación de dicho impuesto que es justo intercalar aquí y el cual reza:

GENERAL JUAN VICENTE GOMEZ,  
ETC., ETC., ETC.

*Decreto.* Artículo 1°.— Se eximen de la contribución extraordinaria creada por Decreto Ejecutivo de 16 de febrero de 1903, el café, el cacao de todas clases y los cueros de todas clases.— Artículo 2°.— Desde la publicación de este Decreto en la *Gaceta Oficial*, cesará el cobro de dicha contribución sobre los frutos expresados.— Artículo 3°.— El Ministro de Hacienda, etc.— Dado, etc.— (Firmado) JUAN VICENTE GOMEZ.— Refrendado.— El Ministro de Hacienda y Crédito Público, (Firmado).— JESUS MUÑOZ TEBAR.

De paso debemos consignar algunas consideraciones acerca de esta medida fiscal, cuya trascendencia en toda su amplitud merece especiales comentarios en un trabajo de esta naturaleza.

En efecto, la supresión de los derechos de exportación marca un innegable adelanto en nuestra legislación fiscal, rectificándose con ella un antiguo error económico, cuyas consecuencias afectaban seriamente a la industria agrícola, obligada a soportar la enorme carga de los millones de bolívares que pagaban anualmente los frutos de exportación. Ese impuesto injusto y anti-económico no podía ser sino simplemente una dura exacción cometida por el Estado, contra la industria que más ha menester del apoyo y de la protección del Poder. De las legítimas ganancias

de los agricultores el impuesto de exportación que llevó distintos nombres separaba las sumas que recaudaban las Aduanas bajo tal o cual nombre de impuesto. A los desvelos del agricultor, a sus ansiedades por la baja de los precios en los mercados extranjeros, a las mil pruebas que sufría por las continuas guerras civiles, que hacían inestable el trabajo e insegura la existencia, agregaba dicho impuesto, su enorme injusticia contra el obrero más útil de la Patria, contra el hombre que extrae del seno de la tierra los productos indispensables para el sostenimiento de la sociedad. Sin embargo, este error funesto que mereció la aprobación de personas que sinceramente querían el bienestar de la agricultura, subsistió por largo tiempo en nuestra legislación fiscal. Los millones que él producía anualmente enriquecían, a la verdad, la renta pero de sus consecuencias fatales no podía librarse la industria que en todo ese tiempo tuvo que llevar vida precaria y lánguida. Qué mucho pues, que así como llegara a nuestros días el gravamen sobre la exportación de los productos agrícolas, subsistan todavía, como resabios del régimen colonial algunos gravámenes arancelarios sobre los artículos de primera necesidad, que sea menester corregir, como lo han corregido hace ya mucho tiempo otras naciones civilizadas?

Como ayer, la clase de agricultores libertada en 1909 de los injustos derechos de exportación por una medida que todavía no ha sido justamente aplaudida, cual lo merece, existe una gran clase social, la clase en general formada por los pobres, sobre la cual pesa el fuerte derecho arancelario de una manera desigual y dura. Buscar la manera de aliviar la vida de esa preciosa porción del organismo nacional, de cuyas energías depende la suerte del país, es y será el principal cuidado del estadista patriota y consciente de sus altos deberes. Aquí especialmente mencionaremos a Cuba, como país de envidiable prosperidad, porque en ella no de ahora, sino de mucho tiempo atrás, y a pesar de ser un país agrícola, no rigen los impuestos arancelarios vigentes entre nosotros. La misma España, desde antes de la Independencia de la grande Antilla había modificado en ella por propia conveniencia y por propio consejo de la ciencia económica, el régimen aduanero, haciendo posible merced a moderados derechos sobre los artículos extranjeros la importación de ellos así de procedencia española como de los americanos que pronto dominaron los mercados a cambio del azúcar, tabaco, y demás producciones naturales de la isla.

Menos mal si todavía subsistieran esos primitivos derechos que entonces ya parecían exorbitantes al Ministro Michelena puesto que los actuales los exceden en mucho, pagando la harina, el arroz, la manteca, y casi todos los artículos comestibles, más de un 50% *ad valorem*.

En distintas épocas hicieron otros Ministros de Hacienda declaraciones en el sentido de disminuir los impuestos arancelarios de los citados artículos de consumo.

El solo hecho de la modicidad de los impuestos sobre estos artículos en países nuevos como el nuestro y actualmente en la mayor prosperidad, debiera ser más que una imperiosa recomendación para optar por la más pronta reforma en el sentido de la rebaja de dichos impuestos, que además resulta aconsejada por todos los maestros de la ciencia económica, como medio eficaz para el desarrollo de las riquezas de un país, puesto que éste no prosperará mientras el pueblo coma y se vista caro. En todos esos países se desenvuelven las industrias a ojos vistas, afluye la inmigración espontáneamente y la vida del trabajador se hace cada vez más llevadera y barata. Dudamos que con un régimen arancelario distinto hubieran llegado a tan envidiable bienestar.

Tenemos un sueño cuya realización nos llenaría de gozo patriótico y es el poder lograr ese mismo bienestar, merced a la disminución de los derechos con que están gravados los artículos de primera necesidad, sea hoy, mañana, o algún día, cuando los genios propicios de la Patria lleven estas convicciones a la mente del ciudadano que rija los destinos del país.

El decoroso indumento, la alegría del semblante, la animación del ánimo, la satisfacción de la vida revelada en la mirada jubilosa del obrero en la calle, camino de la fábrica, en el taller, en la plaza pública, en las fiestas de la Patria y en las del culto; la comodidad en el hogar sin lujo pero luciente, oloroso a nuevo, en el que se siente el influjo de una voluntad activa, deseosa de mejorar y dispuesta para gozar de la vida desde que apunta el alba hasta que el sueño cierra los ojos, son las características visibles de los pueblos tocados por la vara mágica del progreso, pasando todo lo contrario en los que no gozan de sus incontables beneficios. Vestidos desarrapados, arrugados y zurcidos, caras tristes, ojos sin esperanzas, laxitud en los movimientos, desilusión e inercia para todo, así en lo espiritual como en lo corporal, en público y dentro del hogar, frecuentemente privado de toda estética porque falta a sus amos la satisfacción, o el disgusto les llena el alma de contrariedad, todo eso se ve y se palpa, haciendo pesado el ambiente e infiltrando frío glacial en el pecho, cuando el carro del progreso por cualquier causa detiene su marcha triunfal en un pueblo. Por tanto no se cansa la prudencia de aconsejar a los estadistas que, por más que la prosperidad sea indiscutible, se tengan siempre a mano específicos para prevenir el malestar, y para acrecer la misma prosperidad: para esto es específico infalible la modicidad de los impuestos sobre los géneros indispensables para la vida.

Ya para 1831 parecían enormes en efecto, al Ministro Michelena los impuestos contra ciertos artículos, como se verá en los siguientes párrafos de su citada Memoria, que dicen así:

“La ley que dictó el Congreso Constituyente en el año pasado, relativa a la importación nada deja que desear en cuanto al modo de cobrar los derechos. Se ha adoptado el método sencillo y justo de hacerlos sobre el valor de las facturas en todos los efectos que son susceptibles de avalúos generales; único que puede acomodarse a las frecuentes variaciones que experimenta el comercio por la admirable variedad de inventos y modificaciones, que diariamente ocurren en los productos de la industria humana y que conviene a un pueblo esencialmente agricultor como Venezuela, donde las artes más necesarias a la sociedad están aún en la infancia y que por su despoblación y otras desventajas no puede aspirar a *ser manufacturera* en algunos siglos. Mas no puede decirse otro tanto de la tarifa. Ella tiene defectos no menos perjudiciales bajo el punto de vista fiscal, que bajo el económico. En general las cuotas señaladas a las diversas clases de mercancías que pagan *ad valorem* son muy altas. Las que tienen mayor consumo han sido gravadas con un 27%, los efectos no detallados en la tarifa con 32%, y los de lujo con 37%, que es el máximum de derechos bajo bandera nacional; cuyas cuotas aumentadas por el cambio de la moneda vienen a ser en la del país 36 y cuarto, 40 y 46 y cuarto por ciento ”.

“Pero no es este solo el defecto de que adolece: se han colocado en estas clases y en la del 22%, artículos que aunque de lujo, deberían estar en la ínfima clase, porque por ser de algún valor y de poco volumen pueden ser introducidos clandestinamente, tales como los bordados de oro y plata, chales de encaje de hilo o seda, etc., etc... Además han quedado comprendidos en efectos no detallados y por consiguiente sujetos al 32% de derechos algunos artículos de consumo industrial, como la suela y el becerrillo que debieran hallarse en la primera o segunda clase, para que los artefactos de que son parte pudieran concurrir con los extranjeros. La brea, el alquitrán, la jarcia, los cables y todos los artículos que son necesarios para la construcción y aparejo de buques han sido gravados con un derecho tan alto que parece que se ha querido prohibir la construcción en nuestros puertos, e impedir el fomento de la marina nacional de guerra y mercante ; en los específicos hemos fijado sobre los aguardientes de uva y sus compuestos, *el jabón, las velas, el sebo, LA HARINA*, un derecho casi prohibitivo como si tuviésemos en nuestro país iguales productos que proteger contra la invasión de los extranjeros: como si en nuestras actuales circunstancias bajo la latitud en que nos hallamos, sin capitales, sin genio ni conocimientos adecuados, fuese posible por *meros estímulos legislativos cultivar la viña y el trigo*, y manufacturar los otros artículos a tan bajo precio como

en los lugares donde nos proveemos; o en fin como si la riqueza de un pueblo consistiese en poseer este género o el otro género de industrias al favor de la ley y a expensas de los consumidores, *o en producir la mayor cantidad de la mejor calidad posible de productos exportables de la tierra o de las fábricas*”.

“Una experiencia incontestable de todos los pueblos comerciantes ha demostrado, *que la extrema elevación de los derechos disminuye el consumo, perjudica la agricultura, y en último resultado atenúa los ingresos que se esperan de ellos. Y esta experiencia la vemos también nosotros, si no adoptamos un sistema en que se combinen los intereses del comercio con los del erario, en que no haya estímulos para el fraude*”.

“Por todas estas consideraciones me atrevo a proponer la adopción del sistema contrario, como único que aliviará la suerte de los consumidores, fomentará la agricultura, dará impulso al comercio, preservará la moral de los empleados y comerciantes, y aumentará los ingresos de las aduanas”.

#### La época propicia para algunas reformas arancelarias

Fuera del Arancel, la más importante ley fiscal de la República y por su naturaleza constantemente revisable, poco hay que decir de las demás leyes tributarias, por haber éstas recibido en los últimos cuatro años la más conveniente y científica organización, cuya eficiencia comprueban los excelentes resultados obtenidos que unánimemente ha aplaudido el país, como inconcluso exponente de la inteligencia y laboriosidad del Jefe del Despacho de Hacienda, quien no ha omitido esfuerzo para la aplicación metódica y adecuada de todos los principios recomendados por la ciencia de las Finanzas.

El vigoroso impulso que en tan corto lapso se ha impreso a estos impuestos, a despecho de las antiguas prácticas que se basaban en rutinas y errores administrativos, los más originados del sistema de los remates arraigado desde remota data, y todos, por causa de defectos fundamentales de orden vario, induce a pensar en más vastos planes de mejoramiento económico que podrán llevarse a cabo con tanta mayor facilidad cuanto que al día han acrecido las fuentes surtidoras del erario público, pudiendo adoptarse las más útiles y prudentes innovaciones en la tarifa arancelaria que por tanto tiempo ha venido soportando ella sola las cargas de los gastos públicos.

Tanto por la excelente organización dada como por la ineludible acción del progreso, con las contribuciones del impuesto de estampillas, de cigarrillos, de licores y de salinas, aparece la Renta Interna con un ingreso de cerca de Bs. 50.000.000 del primero de julio de 1914 al 31 de diciembre de 1916, o sea un

promedio anual, aproximadamente de Bs. 20.000.000 la que es de esperarse aumentará de año en año.

El feliz suceso de la normalización de esas rentas que es de justicia encomiar por constituir página brillante en la administración pública, presenta al legislador especialísima oportunidad para revisar uno por uno todos los aforos del Arancel, a fin de corregir los antiguos errores que en él existen, ya que si la ciencia económica establece las reglas para acrecer las rentas, también las da para aliviar la suerte de los contribuyentes. Ese trabajo cuyo aplazamiento siempre se ha querido justificar aduciendo las condiciones angustiosas para el Fisco, puede acometerse ahora sin el más pequeño temor de crear desequilibrio alguno entre las entradas y los gastos públicos, merced a la probidad y al celo con que ha podido hacerse surgir una nueva renta anual de más de Bs. 20.000.000, a la que puede agregarse todavía lo que produzcan las contribuciones vigentes de tierras baldías, telégrafos nacionales, minas, productos naturales, impuesto de perlas, papel sellado, etc., y otros semejantes que asimismo pudieran crearse, como por ejemplo, la explotación del petróleo por cuenta del Estado o de otra manera conveniente, la de las minas de carbón, teléfonos, estampillas de pasajes de ferrocarriles y de teatros, construcción y administración de ferrocarriles, etc.

No puede, por tanto, ser más propicia la ocasión presente para el consejo de todo aquello que el patriotismo considere recomendable después de un detenido estudio de las diferentes cuestiones económicas que puede decirse están sobre la mesa de la administración pública esperando las favorables soluciones para asentar sobre bases aún más firmes la prosperidad de la nación. Obra compleja y ardua que exige el concurso de todos y de cada uno de los venezolanos: para ella será nuestra contribución como humilde grano de arena estas "BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO DE VENEZUELA", que escribimos para corresponder a la patriótica iniciativa de la honorable Academia de Ciencias Políticas y Sociales, que integran ilustres mentalidades de la Patria en esta rama del saber humano.

## LOS IMPUESTOS

De la necesidad de los impuestos en un trabajo de esta naturaleza hay que hacer algunas consideraciones, aunque sea bien conocido su origen y el empleo que de ellos debe hacerse.

Los impuestos son la parte del sudor del pueblo que éste entrega a sus representantes para los gastos que requiera la administración pública. Todo impuesto, pues, es una carga que pesa sobre el pueblo, la cual toca aliviar a los legisladores y a los

hombres de Estado de las naciones, haciendo cada vez más fructífero el destino que se dé a los impuestos, para que éstos al cabo resulten menos gravosos a los contribuyentes.

No podría existir ningún país, a la verdad, sin las contribuciones con qué sufragar las diversas erogaciones para el mantenimiento del orden, de la administración de justicia, del ejército, y demás ramos del Ejecutivo, de la mejora y ornato de las poblaciones y de los demás servicios públicos de naturaleza ineludibles: todo ello implica la necesidad del Tesoro Nacional, que no puede formarse sino con las contribuciones directas o indirectas que paguen los asociados. Por lo que el impuesto no puede tener otro objeto ni otro destino que el bien público, o sea el bienestar de todos y de cada uno de los ciudadanos de un país.

Así, un impuesto equitativo y honestamente invertido deja de ser carga para convertirse en fuente perenne de la dicha de un pueblo, mantenida por la ventura de todos y la cooperación del trabajo de todos; allí progresan las industrias, las ciencias, las artes; y allí, con las satisfacciones que al hombre produce la conciencia de una vida laboriosa y útil, y los legítimos placeres de la vida y de la sociedad, surge al mismo tiempo el capital, o sean las utilidades o sobrantes entre lo ganado en el trabajo y los gastos ordinarios de la vida. Porque el capital no es lo que vulgarmente se cree, vale decir, los millares y los millones de pesos únicamente, sino toda cantidad ahorrada que pueda ser empleada en un trabajo reproductivo por insignificante que éste sea.

La modicidad y la honrada inversión de los impuestos aseguran la estabilidad social y garantizan el florecimiento material y moral de los pueblos, con el contento general, el gradual aumento de la población que se multiplica de modo sorprendente dondequiera o que la vida no sea un peso insoportable para el hombre, por ley natural obligado a reproducirse mientras la edad y sus medios lo permitan.

La tendencia al mejoramiento moral casi siempre se revela más durante la dicha del hombre, como si de la salud del cuerpo fuera complemento la limpieza del alma; pues el hombre al satisfacer sus necesidades indispensables queda libre y en actitud para pensar, para instruirse, para elevarse espiritualmente, como criatura racional dotada de la imponderable luz de la razón. Todos esos beneficios pueden obtenerse cuando el Estado no impone tributos que por excesivos e insoportables crean la miseria pública con el estancamiento de las industrias, el paro del trabajo, la completa ausencia del capital o su escasez, la desconfianza de los pocos que lo tienen y la consiguiente ruina de las clases trabajadoras, que parecen lenta pero seguramente, sin que en veces el cuadro de desolación que ellas presenten deje de hacer contraste

con la brillantez y el lujo de otras contadas clases de la sociedad, no perseguidas aún por el feroz infortunio.

## EL PROTECCIONISMO

No podremos considerar una por una todas las recomendaciones que hacen del Proteccionismo los moderados y los exaltados partidarios de este sistema económico que preconiza el alto derecho arancelario a objeto de que pueda prosperar la industria nacional de cada país; porque ello haría demasiado largo este humilde ensayo acerca del mejor sistema de tributación para la Patria bien amada.

Sobre el particular sencillamente debemos declarar que consideramos a las aduanas y a las contribuciones que ellas recaudan, como a las fuentes de ingresos para formar la Renta Nacional, y no precisamente como a medios maravillosos para hacer brotar como por encantamiento la industria del país, puesto que el sistema protector arancelario propiamente dicho, las más de las veces, como lo demuestra la experiencia de las naciones, lejos de ser eficaz estímulo de progreso en las industrias, es por el contrario, causa eficiente del atraso de ellas, estableciendo al mismo tiempo privilegios en favor de contados productores contra el mayor número de los consumidores, por falta de la posible competencia industrial extranjera. Para hacer más claro nuestro pensamiento, copiamos de un maestro de la Ciencia:

“Se ha visto y se observa con demasiada frecuencia en ciertos períodos en que el Proteccionismo impera en algunas naciones, sociedades febriles que reparten a sus accionistas dividendos de treinta y cuarenta por ciento; y si esto no es general en los pueblos, si lo es que muchísimos artículos tienen en los Aranceles derechos considerablemente mayores de los que son necesarios para que no se arruine la industria nacional, a la que debe colocarse en buenas condiciones para que pueda trabajar con justas utilidades, sin arrancar al consumidor, por ejemplo, ocho, por lo que sólo cuatro debe pagar. En este caso, no podrían los proteccionistas invocar protección sagrada para las industrias nacionales, puesto que nadie les negaría lo justísimo que necesitaran para trabajar, obteniendo como remuneración de sus esfuerzos, ganancias moderadas, sin perjudicar los intereses de los consumidores que tienen derecho a que no se les cobre veinte por lo que a la industria nacional le cuesta seis, como según sucede en muchos artículos a causa de los exagerados derechos impuestos para la importación de mercancías extranjeras que impiden la competencia que obligaría a rebajar los precios de sus productos al fabricante nacional.

El sistema de estudiar artículo por artículo, lo que cuesta la producción de cada uno de ellos, ver los precios a que los mismos se vendan y pedir la rebaja de derechos de importación en aquellos géneros que puedan expendirse por los fabricantes nacionales a precios más reducidos de lo que los ceden, obteniendo moderadas ganancias, es lo que más conviene a los intereses generales, por más que no sea lo mismo para algunos industriales”.

Sin pronunciarnos, pues, por el proteccionismo, estamos, por derechos moderados que permitiendo la competencia en casos precisos, defiendan a los consumidores contra posibles desatentadas ambiciones de los productores, sobre todo, en esta época de *trusts* o combinaciones comerciales concebidas para imponer precios altos a los géneros del consumo.

Los derechos moderados favorecen tanto al consumidor y al Fisco como perjudican a ambos los derechos prohibitivos; por lo que, desde el punto de vista fiscal éstos van contra la Renta Nacional: los artículos que por causa de dichos altos derechos han dejado de importarse total o parcialmente produciendo antes pingües ingresos aduaneros, no nos dejarán mentir: citemos algunos a mayor abundamiento: azúcar, maicena, cigarrillos, tabaco elaborado, velas, cerveza, liencillo de algodón, calzado, sombreros y muchos artículos más.

Por lo que hace el país no tuviéramos que objetar demasiado contra el proteccionismo, si, como consecuencia del derecho protector que priva al Fisco de cuantiosas entradas, hubiéramos celebrado la baratura y la bondad de los artículos de las industrias protegidas; antes por el contrario, confesaríamos como una excepción tales beneficios del proteccionismo, combatido sin tregua por la ciencia económica, como contrario al progreso de las industrias, tanto en los nuevos como en los viejos Estados.

Sin salir de nuestro país tenemos pruebas palmarias de la ineficacia del sistema protector, con solo traer a colación nuestra industria azucarera, protegida por más de ochenta años con altos derechos y prohibiciones arancelarias, la cual a estas horas es que empieza a desarrollarse, y se ha comenzado a exportar azúcar tan sólo por la guerra europea. Durante tantos años hemos tenido que consumir y aún todavía consumimos el primitivo papelón que fabricaban nuestros tatarabuelos, con la agravante, últimamente, de tener que pagar a peso de oro como es notorio, una preparación que solo tiene de azúcar la calidad de ser dulce, pero con todas las impurezas de una rudimentaria elaboración. Cuanto al azúcar blanca, todavía no es un artículo al alcance de la gran mayoría de los venezolanos, los pobres, pues, por su elevado precio, debe considerarse como un artículo de lujo, para el uso solo de la gente acomodada, pues, en tanto que el azúcar

fina, polarización, 96, se ha llegado a vender de cuarenta a cincuenta centavos la arroba en La Habana con ganancia para los productores, aquí, cuando más barata, ha bajado a *doce bolívares y medio*, y en veces, por un aguacero fuerte u otro pequeño motivo cualquiera, ha doblado y triplicado su altísimo valor; y esto, tratándose nada menos que de un artículo de primera necesidad como el azúcar, de tantísima influencia para la salud pública, como alimento nutritivo por excelencia. La derrota completa de la doctrina proteccionista la tenemos, pues, comprobada en nuestro propio país, no solamente con el azúcar sino con otros artículos cuya protección arancelaria, lejos de mejorar la producción en calidad y precio la ha perjudicado estancándola, con el mal aplicado remedio del derecho protector.

Las demás industrias protegidas marchan como ellas quieren, y casi todas se encuentran estacionarias: nada producen al Fisco, y poco o nada producen tampoco en bien de los consumidores, pues sus precios resultan exorbitantes comparados con los de los productos de las industrias similares extranjeras.

Sosteniendo la ineludible necesidad de los derechos de importación que constituyen principalmente la Renta Nacional, sostenemos al mismo tiempo la conveniencia de su prudente modicidad, para que aumenten los ingresos aduaneros por la mayor importación que se haga de los artículos que no producimos, como también para evitar asimismo el constante perjuicio que sufre el consumidor por los excesivos precios de algunos productos, que por falta de competencia extranjera tiene que consumir caros y malos de la industria nacional.

En materia de industrias, como en otras cosas de la vida, es casi imposible el mejoramiento, sin el estímulo de la competencia. El propulsor infalible de la industria es la competencia pues el temor a ella no abandona un instante al productor, que se ve así constreñido a estudiar la más económica producción y la más acabada calidad de los artículos que fabrica; en cambio de la falta de competencia resulta el estancamiento y el retroceso de las industrias. Por eso, un impuesto moderado, a favor del cual pueda competir el producto nacional con el extranjero, sería de eficacia extraordinaria para el desarrollo de algunas de nuestras incipientes industrias.

Otro medio eficaz para ayudar a las industrias que llevan lánguida vida en el país, es en nuestro sentir, el de la disminución de los derechos que pagan las materias primas que no producimos y las cuales se encuentran gravadas con los mismos derechos fijados a los artículos manufacturados: el hierro en bruto, por ejemplo, que no explotamos y que estamos lejos de producir, se encuentra gravado en la segunda clase arancelaria con 10

céntimos de bolívar, cuando hay artefactos de hierro como los ejes y resortes para carros y otros que no pagan sino 5 céntimos por encontrarse en la primera clase, hallándose asimismo en la segunda clase otras manufacturas de hierro, carretillas de mano, artículos de carrocería y otros efectos en que pudieran y debieran ocuparse las herrerías, fundiciones y demás establecimientos de mecánica del país, si la materia prima, hierro, no pagara el mismo impuesto que pagan los artefactos de hierro.

De no poderse proscribir, pues, como en algunos casos sucede el alto derecho protector, atendida la necesidad de la Renta y la de mantener a ciertas industrias, ninguna de éstas más digna de la protección que la de la mecánica que es esencial para el desarrollo industrial del país.

En efecto, un pueblo sin talleres de mecánica, sin herrerías, sin fundiciones, que tiene que importar hechos hasta los casquillos que gastan sus bestias, que carece de mecánicos, de herreros, fundidores, etc., es un pueblo que depende en absoluto del exterior, del que debe recibir toda clase de instrumentos y de máquinas con sus repuestos para las diferentes industrias establecidas en el país.

Hay ciertas industrias que a la vez que por conveniencia, deben prohibirse hasta por el nombre del propio país: la mecánica es de esas, pues sin ella, se hace demasiado lento si no estacionario el progreso en el campo industrial, y raros o ningunos serán los inventos que mejoren y multipliquen las facultades productoras del país: de las falanjes de mecánicos, obreros del músculo y de la mente, salen los inventores que promueven el adelanto de las industrias de una nación. La misma defensa del país, sin ella, resultaría deficiente, pues en la Mecánica se comprenden las fábricas de armas de toda clase y de municiones.

Por eso abogamos especialmente por la protección de esa importante e indispensable industria, en la fácil forma de que se reduzcan los derechos de las materias primas que no tenemos, y que para compensar este rebajo hartamente justificado, se aumente en proporción el de algunas manufacturas de hierro que pagan el mismo derecho del hierro u otro de insignificante diferencia.

Como la Mecánica existen otras industrias que pueden merecer una indirecta y racional protección arancelaria, mediante la fijación de derechos bajos para las materias primas que no producimos, y el aumento proporcional de los efectos manufacturados.

Formamos un pueblo joven que apenas empieza a dar sus primeros pasos por el mundo, y tócanos aprovechar los tesoros de experiencia acumulados por las viejas naciones del orbe, y

de esa experiencia, adoptar lo que más convenga a nuestras condiciones y circunstancias, de acuerdo con las leyes naturales creadas por Dios para bien de los hombres y de los pueblos.

Del trabajo de adopción de principios económicos no debe resultar una copia servil de lo que hace tal o cual nación, puesto que una cosa es buena o mala según los casos en que se emplee. Por consiguiente, si en el estado actual del comercio internacional no puede pensarse en la proscripción del impuesto arancelario, saquémosle a este sistema todo el bien que podamos y que él en efecto puede producir, aplicándolo con mesura e inteligencia, nunca para convertirlo en sistema prohibitivo, sino tan solo para que llene sus dos fines esenciales a nuestros intereses, a saber: la producción de renta, y el estímulo a nuestra industria, merced a una prudente permitida competencia que le sirva de acicate para su mejoramiento.

### Unas líneas acerca del libre cambio

Asimismo conviene desechar las fantásticas doctrinas libre-cambistas, considerando al libre cambio como una utopía, idéntica a la del desarme universal, materia buena por ahora solo para ser tratada en libros y periódicos que deseen entretener a sus lectores, puesto que para que el libre cambio pueda existir algún día se requerirá el consentimiento o el acuerdo de todas las naciones del mundo, sin que baste el querer de una sola para alcanzar ese ideal.

Confirma estas opiniones el hecho de que no existe propiamente ninguna nación libre-cambista, por más que tanto se hayan recomendado las excelencias del sistema, dignas de recomendación, sin duda, pero no para los tiempos que alcanzamos, sino para otros todavía bien distantes por venir. El llamado libre cambio de Inglaterra, en la práctica, no es sino el comercio de cabotaje que sostiene por propia conveniencia la Metrópoli con su vasto sistema colonial. No es otra cosa.

En materia de libre-cambio las doctrinas han andado siempre y andan divorciadas de la práctica: probamos esto con solo citar la última Convención de Bruselas, por la cual Inglaterra y las demás grandes Potencias firmaron el compromiso de prohibir la exportación de azúcares que antes hacía libremente cada una de ellas.

No es libre-cambio tampoco el que Inglaterra y otras grandes naciones así llaman, permitiendo la libre entrada de materias primas y efectos tropicales que ellas no producen, pues esto figura entre las recomendaciones del proteccionismo que permite esta ventaja en favor de la industria nacional manufacturera.

Conviene, pues, librarnos de las enunciadas teorías libre-cambistas que no dan luz sino sí mucha sombra en la materia económica-fiscal.

## LA CARESTIA DE LA VIDA

En todas partes la carestía de la vida es una tremenda calamidad, porque en todas partes ella crea condiciones contrarias al bienestar individual; solo que ciertas circunstancias en algunos lugares pueden atenuar un tanto sus efectos, en un todo semejantes a los que produjera en el crecimiento de una planta un obstáculo físico cualquiera. Cuando la tierra es fecunda por riqueza natural o por bien abonada, la planta, merced a su vigor lucha con el obstáculo y a pesar de él eleva sus brotes por doquiera, menos lozanos por cierto, que lo fueran sin la dificultad vencida. Tal sucede con el progreso en algunos países, en que las ganancias de algunas industrias compensan las pérdidas de otras, manteniendo jornales y sueldos elevados aparentemente, pues en realidad no lo son, comparados con los altos precios de los géneros del consumo.

En las tierras no muy fértiles por causas varias, pasa por lo contrario, que la planta no puede sufrir el más ligero estorbo porque o vive ánguidamente, o perece el menor obstáculo por la exiguidad de su savia. Así, el obstáculo de la carestía de la vida en las naciones de industria incipiente y de reducida población mantiene la estagnación en ambas, si no la ruina de las dos.

Muchas causas determinarán la carestía, pero la predominante en estas últimas naciones es siempre el impuesto elevado, o más precisamente la elección de la materia imponible, esto es, los artículos de primera necesidad. Porque en estos países la mayoría de la población está constituida por las clases más pobres de las cuales, no obstante, debe esperarse todo, por ser ellas las fuerzas vivas de la nación y las que tienen que rendir la mayor suma de trabajo. En ellas es, por tanto, que hace todo su estrago, como causa permanente de la carestía, el alto impuesto sobre los comestibles, por la sencillísima razón, de que el obrero tiene que adquirir éstos a precios considerablemente más altos, en veces al doble, de su costo original, y en la mayoría de los casos, lo que gana el obrero no es suficiente para una alimentación adecuada, por más que el trabajo que se efectúe tienda siempre a ser caro en todas las ocupaciones e industrias.

En una inmensa clase de trabajadores la carestía de la vida hace imposible toda suerte de acumulación de ganancias, puesto que éstas apenas alcanzan para el lleno de sus principales obligaciones, o sean comer y vestir; y ya se sabe que donde no hay posible acumulación de ahorro no hay capital nacional pro-

piamente, el cual, chico o grande, es esencial como explorador de las fuentes naturales de riqueza y para atraer al capital extranjero, que no emigra fácilmente si no se le ofrece hecho con el capital nacional ese trabajo de exploración, entendiéndose por capital toda riqueza, desde una azada o una yunta de bueyes, hasta la maquinaria de un Central o de una oficina de café.

Diversas causas desconocidas deben haber determinado nuestro demasiado lento progreso; pero sin duda, que entre las principales figura la acentuada carestía de la vida, no solamente en esta época por virtud de la guerra europea, ni siquiera en este siglo, sino desde mucho tiempo atrás, debido a la inconsiderada elección de la materia altamente pechada —los comestibles— que han soportado siempre los más fuertes impuestos.

La desproporcionada distribución del impuesto sobre los víveres que resulta exactamente igual para los ricos y los pobres, es otra objeción que hay que hacer en tesis general a los pechos de las subsistencias, pues no es justo que el obrero que apenas gana ocho reales diarios, pague por impuesto del pan de trigo, por ejemplo, la misma contribución que paga el rico, propietario y rentista.

En resumen, los altos impuestos sobre las subsistencias al causar la carestía de éstas afectan a toda la vida económica de un país, porque recaen principalmente sobre los pobres, la clase social más numerosa y que es por cierto la menos apta en la lucha de la vida encarecida por aquellos antes que por ninguna otra causa; por lo que sabiéndose que las contribuciones son sacrificios que pesan sobre los pueblos, es de la mayor prudencia aminorar si no proscibir aquellas que más directamente se opondan al bien de la mayoría social.

Sabemos por la Estadística lo que han producido y producen al presente tales derechos, pero si pudiéramos medir los perjuicios de todo orden que ellos originan como eficientes que son de encarecimiento de la vida, resultaría la evidencia de todo el mal que han causado al desarrollo de nuestra vida económica.

## LA BARATURA DE LA VIDA

El ideal en Economía Política al cual han consagrado desvelos y los más arduos trabajos los maestros de la Ciencia, es la baratura de la vida, sin la cual tiene que ser ficticio el bienestar público.

Recomiendan ellos con tal fin la reducción al mínimum de los pechos que gravan los artículos de primera necesidad, pudiendo en cambio aumentarse al máximum los que no tengan este carácter, es decir, los artículos de lujo o que no se consideren

de absoluta necesidad. Nótese que por más movimiento que haya en un lugar y más apariencias de bienestar existan allí, si la vida es cara, fuera de lo natural, el trabajador jamás podrá ahorrar ni una mínima parte de sus utilidades aun suponiendo que éstas fueran considerables, puesto que cuanto gana tiene que consumirlo. Está demostrado como hemos visto que el fenómeno de la carestía de la vida que se observa en veces donde reina la prosperidad no es efecto de ésta, sino más bien causa que trabaja contra ella aminorándola.

Los economistas han probado que todo lo que de alguna manera, haga aumentar desproporcionadamente el valor original de los comestibles y demás artículos indispensables, ora sean las pechos, ora las combinaciones del capital, al ir contra la baratura de la vida, produce la disminución de la producción y por consiguiente, la de la población, puesto que es principio económico que ésta depende de la primera.

No hay nada en efecto que pueda justificar el fuerte impuesto sobre los artículos de primera necesidad, porque, por razón de impedir él, como la impide a ojos vistas la baratura de la vida perjudicando directamente a la mayoría del pueblo, y estorbando el progreso, produce en definitiva la misma disminución de los ingresos, debido a que el aumento del impuesto disminuye el consumo. En nuestra estadística fiscal está plenamente comprobada esta doctrina, y de sus funestas consecuencias deben inferirse las causas de la estagnación o lento progreso de nuestra población.

La baratura de la vida pues, no solamente es un inapreciable bien social, por el cual predomina la dicha hasta en la choza del último de los asociados, que, merced a ella no ve perecer de inanición a los seres que ha procreado, sino que es también un medio certísimo para el paulatino aumento de los ingresos del Fisco con el consiguiente crecimiento de la población.

Cualquiera medida artificial adoptada, que impida la baratura de la vida, sea por proteccionismo arancelario, o por necesidad de aumentar los ingresos, puede considerarse contraria a la ciencia económica que acepta los impuestos, tan sólo para que la sociedad viva y no para su malestar.

## LA INMIGRACION

En los países de extenso territorio y escasa población, y en donde la mayor parte de los grandes problemas sociales esperan a la inmigración para resolverse por fuerza y virtud de este factor decisivo, la cuestión impuesto debe estudiarse desde el punto de vista de la necesidad en que se está de atraer a ese elemento, mediante el sebo de la baratura de la vida, a la cual se

opone el alto impuesto arancelario y algunos impuestos que sin ser en efecto fuertes, son no obstante, abiertamente contrarios a esa baratura para la gente trabajadora en general y particularmente para el inmigrante, que no se instala de repente en nuestros bosques a talar montañas y hacer la vida de los naturales, sin pasar antes un período de iniciación, en veces de años, en nuestras poblaciones.

Tales son los impuestos arancelarios que pechan algunos artículos de primera necesidad, los cuales no produce el país, o si los produce, no es ello en cantidad suficiente. Algunos de esos artículos constituyen la alimentación de las clases trabajadoras de Europa, de donde debemos esperar la inmigración.

Para tales inmigrantes es rémora invencible, por ejemplo la escasez y carestía de la harina, el vino, el aceite y otros productos indispensables en la alimentación europea, pudiendo asegurarse que los Estados Unidos y la Argentina, más que por la semejanza de sus condiciones climáticas con las de Europa, deben la preferencia entre los inmigrantes al hecho de encontrar éstos en dichos países una alimentación semejante en calidad y costo a la de la propia Europa.

Por falta de gente con que formar núcleos de población para henchir de caseríos y de pueblos nuestro dilatado territorio, ha permanecido estacionaria y marcha demasiado despacio nuestra evolución social necesaria por ineludible ley del progreso. En efecto, el aumento de nuestra población, comparado con el de cualquiera otro país, deja mucho que desear. Por tanto, el punto de la inmigración es y será cuestión capital para Venezuela, e importa por consiguiente relacionarlo con la cuestión baratura de la vida, sin cuyo incentivo no llegaremos jamás a establecer la inmigración espontánea, de todo punto esencial para nuestro desarrollo económico.

## NUESTRAS GRANDES INDUSTRIAS NATURALES

### Debemos preferirlas a todas las demás

La Agricultura, la Cría y las Minas son nuestras verdaderas grandes industrias naturales: el ejercicio de ellas es el que más beneficios y utilidades nos ofrece, dado que los elementos naturales nos hacen la mitad del trabajo para la explotación de las riquezas que producen; y a ellas es que, por consejo de la sola sana razón, debemos dedicarnos preferentemente.

Con abundancia de tierras fertilísimas, abonadas y regadas naturalmente y en las que el trabajo del hombre casi se reduce a depositar la semilla, para que ésta germine, fructifique y rinda en breve óptimos productos que dan el ciento por uno; con abundancia de prados naturales inmensos, cuyos verdes pastos

que hacen horizonte brotan espontáneamente, y en donde los ganados y las bestias útiles se multiplican silvestres necesitando apenas unos cuantos y ligeros cuidados del hombre; con un subsuelo rico en toda clase de minerales, cuya explotación demanda incesantemente la industria humana, pagándolos a elevados precios dotados así de tantas riquezas, nos encontramos obligados a explotárlas metódica y diligentemente, so pena de exhibirnos como incapaces, o al menos como indios faltos de sentido común.

Rinden nuestras tierras especiales productos tropicales que no pueden ser competidos sino por sus similares que dan las pocas naciones que ocupan nuestras mismas latitudes. Tienen por tanto nuestros productos ilimitados mercados en las zonas templadas del Norte, en donde se concentra la mayor población del mundo, y en donde puede consumirse cuanto cosechemos. Por consiguiente, con la apertura del Canal de Panamá debía coincidir nuestra aspiración de que en las innumerables y feraces hoyas hidrográficas de prodigiosa vegetación y hoy selváticas, se siembre y se coseche gran parte de los productos que necesite el consumo universal; que en nuestros llanos se seben millones de reses para surtir de carne a los pueblos que ya tanto la demandan y que de nuestras minas salgan los diversos metales que exigen con apremio los grandes centros fabriles.

¿Cómo trocaremos la penosa y cronica laxitud de esas tres grandes industrias por un surgimiento de intensa actividad y por una producción mayor de la que hasta ahora han ofrecido?

¿Cómo lograremos ese resultado obtenido ya por otros pueblos americanos? Indefectiblemente y simplemente que por medio de la inmigración, que, por cierto no puede ser de Colombia ni del Brasil, ni de Centro América, países que están en el mismo caso nuestro, sino de la propia Europa; estando gran parte del secreto para atraer a esa inmigración al hacer en el país fácil la vida a los inmigrantes, sobre todo, en lo que respecta a sus alimentos. Nuestras arepas nos saben bien porque las comemos de niños, y así para ellos, su pan ideal es el de trigo, que allá consumen a ínfimo precio; su obligada grasa es el aceite que emplean en la cocción de sus comidas, en las que nosotros usamos la manteca, y quien los prive del vino entre sus bebidas principales les hace un gran daño.

Bajo este concepto no es aventurado suponer que la analogía entre las bases de alimentación de los Estados Unidos y de la Argentina y la de los pueblos de Europa ha sido el principal incentivo que aquellos dos florecientes países han podido ofrecer a las masas de inmigrantes europeos a las cuales deben su sorprendente estado de riqueza; porque además de la costumbre y del gusto debe tener influencia decisiva en la salud del hombre el brusco

cambio de los alimentos, maxime, si son inferiores en sustancias nutritivas los que sustituyen a los nativos.

Por tanto, el alto precio a que tienen que pagar estos y otros artículos alimenticios de que no pueden prescindir sino haciendo un imperioso esfuerzo, lo consideramos como uno de los obstáculos que ha presentado el país a la aclimatación del inmigrante en grande escala. No quiere decir esto que nuestra alimentación sea fatalmente defectuosa, pero sí que es generalmente deficiente y cara para el que está acostumbrado a comer bien, mucho y barato.

### El más eficaz halago para atraer al inmigrante

Cuando se estudian mil planes para traer la inmigración, se gasta dinero con tan beneficioso propósito que desgraciadamente no se ha podido lograr y se desea vivamente remover las dificultades que para su realización se presentan, deben tenerse muy en cuenta estas consideraciones que tienden a aconsejar un medio seguro y de infalible eficacia para el establecimiento de la inmigración voluntaria hacia una tierra cuyas riquezas, si fueran mejor conocidas, harían de por sí la mejor propaganda en tal sentido.

En gentes acostumbradas a la baratura de la vida que ha resultado por efecto de las continuas conquistas de la inteligencia humana en los diversos campos de la industria, es de imaginar la desconsoladora impresión que causa la lista de los precios corrientes de artículos indispensables del mercado del país que en su necesidad de mejorar alguna vez pensaran elegir para emigrar: pan de trigo, el kilo 30 centavos; arroz, el kilo 20 centavos; azúcar, el kilo 25 centavos; aceite, el litro 70 centavos; vinos, el litro, regular, 50 centavos en la región de la costa, y más caro o ninguno en el interior, y por este tenor, los demás comestibles, y asimismo los géneros para el vestido, etc. Por lo regular es siempre el fantasma de la miseria y el hambre, no tanto como la ambición humana, el que fuerza al hombre a dejar la tierra amada para buscar en otra remota la incierta fortuna; y, por de contado, ningún hombre dejará su país con necesidad y todo por otro lejano que, con ser extraño, no le ofrece sino miseria y hambre también. Hay más, la mayoría de los inmigrantes europeos, alemanes, italianos, rusos, es generalmente ruda, habitadora de los campos, y por ende habituada a comer mucho, por lo general ración doble de la que consume nuestra clase obrera; y si para ésta es escaso el jornal con los precios corrientes, para aquélla tiene que serlo con mayor razón: un kilo de pan que puede alcanzar para cuatro de nuestros obreros, en algunos casos resulta insuficiente para un robusto inmigrante europeo.

Estas dificultades alimenticias no permanecen en secreto, sino que el interés privado de los amigos, de los parientes, de los paisanos, las comunica y las difunde en los centros de inmigración, al punto de que nadie las puede ignorar, siendo inútil cuanto quisiera hacerse para ocultarlas, por cuanto el que las sufre, o las ve sufrir a sus paisanos, lo primero que hace es escribirlas a la familia ausente, la que tiene medios de sobra para divulgarlas y aún exageradas, que es lo que a menudo acontece.

Pudiendo creerse en consecuencia que más que nuestras guerras que, relativamente, en poco perjudican al extranjero, cuyos derechos siempre están garantizados, como es notorio; más que nuestro clima, fuerte para los que no conocen otros, pero benigno y envidiable para los que soportan temperaturas elevadas a 95 grados en verano, que causan la muerte por insolación y a 10 grados bajo cero en invierno; más que nuestras condiciones de salubridad, exageradamente juzgadas por los que quieren ignorar que en todas partes existen enfermedades y epidemias, como existen médicos y boticas; más que la gratuita propaganda de descrédito de nuestra vida en todos los órdenes, emprendida desde antiguo por naciones egoístas con la mira de hacer nugatoria entre nosotros la natural acción del progreso; más que todo eso, ha hecho imposible el bien de la inmigración en Venezuela, la notoria carestía de la vida que tanto horroriza al inmigrante, debida principalmente a los altos derechos de los artículos de primera necesidad.

### Somos pueblo agrícola-pecuario-minero

Hoy sin la inmigración y mañana con la inmigración, siempre tenemos que cumplir el destino de pueblo agrícola-pecuario-minero que quiso darnos la Providencia poniendo a nuestra disposición tierras ubérrimas, prados inconmensurables y minas sin cuento repletas de toda suerte de metales.

Dar de mano a estas industrias por otras, aparentemente más beneficiosas, equivale a dejar el oro por la plata; y esto, aunque parezca paradójico es lo que por desgracia hemos venido haciendo seducidos por los espejismos del sistema protector, merced al cual queremos cambiar nuestra suerte de país agrícola por naturaleza por la de un país fabril artificialmente, apelándose para ello al socorrido expediente del alto derecho arancelario, que, en vez de favorecer el logro de tal propósito, lo distancia cada vez más.

Porque ni desarrollamos, como debemos, nuestras riquezas agrícolas por falta del principal elemento que es la población, ni menos hacemos faena fructífera y próspera en el campo de la industria fabril, manteniendo *ad perpetuam* el estado rudimen-

tario de ésta con los derechos arancelarios restrictivos. En esto nuestro país puede compararse a un hombre colocado en medio de un monte y privilegiado con el secreto de conocer ciertas plantas de valor precioso, que dejara de recoger éstas para dedicarse a fabricar cabullas, sillas u otros artefactos. Son, con efecto, pasmosos los rendimientos que nos ofrecen los más de nuestros cultivos, el cacao o el coco por ejemplo. Debemos destinar aquí siquiera unos cuantos párrafos a los cálculos precisos hasta donde es posible, de los rendimientos del primero, para que nadie pueda creer que incurrimos en el hábito racial de fantasear, al ocuparnos de materias de tan vital importancia como la que venimos tratando. Veámoslo.

### Nuestra riqueza agrícola demostrada en un solo cultivo

La fundación de una hacienda de cacao, de diez mil matas, por ejemplo, cuesta alrededor de Bs. 8.000, calculando que se funden en cuatro años, a razón de 2.500 por año, y gastándose en el trasplante, cuidado y conservación Bs. 700 anualmente, partidas que suman Bs. 2.800 en los cuatro años. En la plantación del cacao se aprovecha el terreno mientras la mata no es frutal y lo permita la sombra, con la siembra de frutos menores, maíz, caraoas y plátanos, cuyos productos quedan a favor del plantador. El costo de la sencilla oficina, que a la vez sirve de casa de habitación al plantador, no pasa de Bs. 5.600 que, junto con lo gastado en la plantación, suman los Bs. 8.000 calculados. Desde el cuarto año comienzan a producir las dos primeras *plantillas* o plantíos del primero y segundo año, cubriendo ya aproximadamente los gastos de toda la plantación, la cual a los diez años representa un valor de Bs. 40.000 apreciada como es corriente cada mata en cuatro bolívares, con una renta posible de tres a cuatro mil bolívares anuales. En la misma proporción, con una suma menor, puede acometerse la siembra por un agricultor que no posea sino reducidos medios, y siempre quedará favorecido con una utilidad de trescientos por ciento anual, capitalizable en una finca que a su vez reditúa cerca de un cincuenta por ciento anual. Así, el pequeño labriego, que gasta trescientos bolívares en una arboleda de cacao triplica su capital al cabo de un año, pudiendo luego producirle éste un interés de suyo halagador. Qué negocio mejor que éste puede presentarse en Europa o Estados Unidos al trabajador pobre y mucho menos qué ocupación, oficio o industria puede aventajar al cultivo del cacao en nuestro propio país? El cacao es un producto de consumo universal, que no se vende más porque no se produce más, no habiendo por tanto temor de competencia porque él es un privilegio del suelo tropical. Y conste que este es solo un ramo de una de nuestras tres grandes industrias naturales. Como el cacao, tenemos infinidad de plantas, todas en extremo productivas, y muchas silvestres,

como el caucho, la sarrapia, maderas preciosas, que no exigen más trabajo que el cortarlas.

### Los grandes proventos de la cría

Como es natural, la cría no ofrece menores proventos. Con unas cuantas noticias sobre ella nos es fácil demostrar las pingües ganancias que da esta industria a los que la ejercen. La tierra para la cría en Venezuela casi no se cuenta, pues de los quinientos mil kilómetros cuadrados que de ella calculó el sabio Codazzi apenas habrá mal aprovechada al presente sólo una quinta parte, que decimos mal aprovechada porque efectivamente no está ni con mucho explotada en debida forma.

Entre nosotros el principal producto del ganado vacuno es la leche, pues el solo ordeño de una vaca durante los ocho meses de invierno y nortes, puede producir al año una suma equivalente al triple del valor de la vaca; y eso tratándose de vacas en que no ha habido ningún trabajo de selección, criadas sin cuidado alguno, razón por la cual la cantidad de la leche es mucho menor, quizá la mitad, la tercera menos que en las vacas cruzadas de buenas razas lecheras. De esta manera una vaca de cinco botellas, produce en los ocho meses mil doscientas, que convertidas en queso son trescientas libras o trescientos bolívares, vendidas a un bolívar la libra. En los Llanos vale una vaca de tales condiciones de cuarenta y ocho a sesenta bolívares. Por manera que en solo ocho meses queda pagado varias veces el valor de la vaca.

Es cálculo de los llaneros que, deducidas las reses de saca y las que mueren y se extravían en la sabana, un rebaño se duplica cada tres años, duplicándose por supuesto en cada uno de estos períodos el capital que, además, aumenta con el valor de la leche o queso y el de las reses vendidas.

Cedemos la pluma a una antigua e indiscutible autoridad en la materia, el autor del "Agricultor Venezolano", señor J. M. Díaz, quien hizo bien al país divulgando conocimientos útiles.

"Supongamos una fundación de ganado, cuya base sea de cien vacas paridas compradas a 10 pesos: una legua de tierra de potrero o sabana que valga mil pesos y cuatro toros para padres a 5 pesos uno, forman en todo un capital de dos mil veinte pesos. Agréguese el valor de doce yeguas, y un caballo a veinte pesos y el de siete peones que ganarán de 6 a 8 pesos mensuales, cuyas partidas aumentarían poco más o menos 980 pesos y el capital invertido en la totalidad será el de 3.000 pesos.

"Veamos ahora el producto de esta fundación. De las cien vacas, contando solo con sesenta de ordeño, dejando las cuaren-

ta por las que se *ahorren* y por la leche que se consume por los mismos peones, así en su estado natural, como en queso y pichero, y estimando el producto de las sesenta, por 50 pesos: son 3.000 pesos, es decir, que en el primer año se sacó el capital.

“El segundo año parieron ochenta de las cien vacas, y se ordeñaron las mismas sesenta con los mismos gastos. Este año ha habido además el aumento de ochenta becerros y de diez potros, mitad machos y mitad hembras, lo que nos da un resultado de doscientas cabezas en ganado y treinta bestias caballares.

“El tercer año hubo el mismo ordeño, los mismos gastos y se aumentaron otros ochenta becerros, y diez potros y potrancas: el ganado se aumentó en 340 cabezas y las bestias en 40.

“El cuarto año parieron, además de las vacas primitivas, las 40 nacidas el primer año: se ordeñaron con sus madres, esto es, 120 vacas, que produjeron a 50 pesos, 6,000.

“Deduzcamos de todo esto un 25 por ciento, acontecimientos imprevistos, y gastos ordinarios y extraordinarios, y siempre tendremos al cabo de cuatro años, un producto líquido en plata, de más de 4,000 pesos, habiéndose aumentado el ganado a 460 cabezas, y las bestias a 55 por haber parido cinco yeguas de las primeras crías.

“El quinto año se ordeñaron las ochenta vacas fundadoras, las cuarenta de las primeras crías y otras cuarenta de las segundas que son ciento sesenta, a cincuenta pesos dieron 8,000 pesos, y sólo se aumentó el gasto de un peón, montando entonces la totalidad de gastos a 1,646 pesos, quedando un resultado líquido de 6.354: a este producto debe añadirse el de sesenta novillos de la primera y segunda cría que se vendieron a diez pesos; son 600 pesos mas.

“Reunidas estas cantidades tendremos en cinco años los siguientes resultados; en dinero, ganado y bestias como de 18 a 19,000 pesos con el capital de 3.000; y siguiendo esta misma proporción, ¿a donde montaría este segundo capital en otro período igual? y si los productos se han empleado en comprar más sabanas, vacas y caballos, no sería exagerado calcular que en otros cinco años podría acumularse la cifra de *100,000 pesos*, después de hechos todos los gastos necesarios y racionales.

“Y no es esto todo, sino que los toros padres, después que contribuyeron a la propagación de la especie, y las vacas después que nos dieron las crías y su leche, y el buey después que por nueve años nos ayudó a fertilizar nuestros campos y a conducir los frutos tirando de los carros y arrastrando los pesados maderos para nuestras máquinas y edificios, nos rinde sus despo-

jos como los novillos que solo medraron para el matadero y con mayores ventajas; porque el toro adquirió con el tiempo más abundantes y pesadas carnes, su piel se hizo más gruesa, grande y pesada, y aunque no engrasó en proporción, y su carne resulta más aspera, su producto es siempre mayor. La carne de la vaca es más suave, gustosa y digestiva, en la ceba engrasa más que el toro, y todas sus partes son más blandas y estimables”.

Si hubiera algunas dudas acerca de estos extraordinarios rendimientos las disiparía el hecho de la prosperidad que alcanzan, así nacionales como extranjeros, que se dedican en el país a este ramo de industria. Pueden verificarse además los datos apuntados y aún castigándolos y rebajándolos a un cincuenta por ciento, las utilidades que ellos comportan, siempre darían una ganancia que no ofrece ninguna otra industria ni en el exterior ni en el propio país. También debe hacerse constar que se trata de una sola rama de la gran industria pecuaria. Otras crías como la cabruna y la porcina dan iguales o aproximados proventos. La multiplicación del capital por la primera es maravillosa, pudiendo asegurarse que diez chivas con su correspondiente padrote, al cabo de diez años bastan para convertir a un pobre en capitalista. Igualmente acontece con la cría de puercos, siendo suficiente un pequeño número de cerdas y su berraco para que un pobre asegure su independencia y el porvenir de su familia, pues para estas crías sobran tierras y lugares apropiados.

### La inexplorada riqueza minera del país

Los veneros de la minería no son para contados: la ilusión del Dorado tiene que vivir aquí como en su propia casa, pues mientras la aguja imantada señale el sitio de los metales preciosos la atención y el interés del mundo permanecerán fijos hacia nuestro opulento subsuelo. Desde las minas de carbón de piedra hasta las de oro se encuentran aquí en visible abundancia. Las primeras, las menos lucrativas, por las comunes dificultades del transporte, véñense en las costas, cercanas a espléndidos puertos para hacer más fácil su explotación; y las segundas, las de oro, hállanse en medio de las selvas de Guayana, como para así obligarnos, merced al acicate de la ambición, a explorar y poblar aquellas desiertas e inmensas regiones, sin dejar de encontrarse minas de oro y demás metales preciosos en toda la extensión del país. No hace mucho que cedimos un río de petróleo, una riqueza que ni siquiera imaginábamos, a una compañía extranjera que actualmente construye acueductos para conducir este preciado líquido a las mismas bodegas de los buques que han de llevarlo al exterior; y, sin la oportuna novísima Ley de Minas, derogatoria de la anterior, por la cual hicimos ese regalo a capitalistas extranjeros, estuviéramos a punto de ceder el tesoro de los restantes yacimientos de petróleo, artículo de grandísima necesidad actual, en tanto que nos

preocupamos en proteger por medio del antieconómico derecho protector arancelario, los pequeños oficios e industrias del jabón, velas, fideos, arritrancos, sombreros, etc., y otras ocupaciones de poca relativa importancia por estar limitadas al consumo interno y no ofrecer las ventajas de las grandes industrias naturales.

### **La protección que requieren las industrias naturales**

Como fácilmente puede comprenderse, son estas tres grandes industrias naturales las que por fuerza deben absorber la atención del país, porque su explotación puede ser inagotable, desde que para todos sus productos existen de sobra mercados universales que compran cuanto les ofrecemos: metales, carnes, café, cacao, caucho, cuero, etc., etc., y demás efectos del trópico que el Norte no produce. Desde un principio han debido recibir ellas toda la preferencia, toda la protección, todos los cuidados, que estaban indicados, no ya por la ciencia económica, sino hasta por la simple sana razón.

Protección, cuidados y preferencia en el sentido de aumentar el número de obreros aptos para explotarlas, haciendo lo más posible barata la vida del trabajador, mediante disposiciones de todo orden tendientes a la reducción del precio de las subsistencias y el vestido; logrando por todos los medios necesarios la permanencia cómoda y grata del inmigrante, permitiéndole comer baratos sus alimentos nacionales que no producimos como ellos: los vinos, los aceites, el pan de trigo, azúcar, en tanto que su brazo descuaja montañas, funda haciendas, levanta oficinas, establece hatos, multiplica los rebaños, edifica plantas frigoríficas, descubre y explota minas, establece fundiciones, traza y construye caminos, echa puentes, canaliza ríos y así, progresivamente, nos presta su valiosa cooperación en la obra urgente por ya demasiado retardada, de poblar el desierto que nos rodea por todas partes.

La otra protección, la conocida, la celebrada en todos los tiempos, la que decimos prestar a estas industrias desde el principio mismo de la República, dice la Estadística en su laconismo duro e indiscutible que no solo ha sido ineficaz, sino lo que es peor, ha sido contraproducente. Nos referimos a la protección arancelaria por la cual los artículos de primera necesidad pagan fuerte derecho a cambio de poderes importar libres los machetes de rosar, las azadas y otros artículos e instrumentos de la agricultura. Hubieran hecho los primeros legisladores al revés esta clasificación, es decir, dar a los machetes de rosar, azadas, etc., el aforo de los víveres y el de éstos a los machetes, arados, etc., y no estuviéramos ahora, al cabo de un siglo, hablando de estas cosas, ni estuviera la estadística señalando nuestro comercio exterior con cifras iguales a las de países económicamente atrasados. Porque en la busca del origen de nuestro exiguo adelanto, del

estado incipiente de dichas industrias, cuando otros países de igual y aún de menos edad, de igual o de menos población, las han desarrollado ampliamente, sin duda que ha debido tener y debe tener parte principal el falso concepto que hemos dado a lo que debe entenderse por protección para estas industrias.

Es axiomático, se ha dicho mucho, se ha repetido en todos los tiempos y lo palpamos al presente, que faltan brazos para sembrar los campos, criar ganados, y explotar nuestras minas; y el alza exagerada de los artículos de primera necesidad, ocasionada principalmente por los fuertes derechos arancelarios, que pesan sobre dichos artículos desde tiempo inmemorial, es causa eficiente de disminución de los brazos que tanto se necesita aumentar, puesto que la dificultad para obtener los géneros indispensables de la vida es fatalmente causa de despoblación, haciendo nulo el aumento vegetativo, y asimismo, anulando el aumento de población por la inmigración.

A la incierta luz que arroja nuestra Estadística puede verse la penosa marcha de nuestro movimiento económico desde que constituimos un país independiente.

Por lo que hace a la Agricultura fué regularmente progresivo ese movimiento casi hasta el término de la esclavitud; y ello se explica perfectamente. Los esclavos, a modo de bienes semovientes de las propiedades rurales, se multiplicaban por los hijos de los esclavos en cada finca, la cual cada año aumentaba el número de matas y su poder de producción. Estaba, por supuesto, en el propio interés del dueño alimentar racionalmente al esclavo, como se alimenta a una bestia de carga para que no desfallezca y rinda la mayor porción de trabajo. Tampoco tenía el esclavo más gastos que su comida y vestido, sin que ni a él ni al dueño los preocuparan las demás necesidades de la vida civilizada: he ahí el por qué del progresivo aumento de las exportaciones desde 1831 hasta 1860, progreso que no era más que un mal remedo del progreso que debe sentirse en los pueblos libres. Durante el régimen de la esclavitud, los efectos de los altos pechos arancelarios sobre las subsistencias tuvieron que sentirse menos en la clase agrícola que en las demás industrias. Pero después que esta injusticia social quedó borrada de nuestra legislación, y los esclavos dejaron de ser las obligadas máquinas de los trabajos agrícolas, entrando a su vez como hombres libres junto con los demás a formar entre los agricultores, entonces sí se hicieron patentes en dicha clase, la más numerosa, los efectos de los gravámenes arancelarios que encarecían los géneros de la vida, recargados todavía más por los fletes costosos debidos a la falta o por el mal estado de las vías de comunicación, mal que, si remediado en algunas regiones, todavía subsiste en muchas: al presente cuesta, por ejemplo, cuarenta bolívaes la conducción de una carga de harina a Calabozo, y así

en proporción para los lugares más distantes o más inmediatos. En el Tuy, en Barlovento, paga el labriego algunas veces veinte y cinco centavos por el kilo de arroz. Hasta 1860 el crecimiento del comercio de explotación había venido mostrando un considerable aumento, doblando sus cifras cada diez años. Pocos años después de dicha fecha se señaló un visible decrecimiento en este aumento que fué acentuándose cada año, hasta convertirse en verdadera disminución y así vemos que de Bs. 86.520.250 a que montó el valor de la exportación en 1874, bajó a Bs. 80.982.119 en 1906.

### El alto flete aumenta la carestía de los víveres

A la verdad que en un país dotado con las magníficas vías de comunicación modernas, serán menos sensibles los efectos de los fuertes derechos arancelarios de los artículos de primera necesidad; pero se hacen doblemente sensibles éstos en las naciones que apenas comienzan a gozar de los bienes derivados de las carreteras y los ferrocarriles. Un objeto de lujo, liviano, por más alto derecho que pague, puede en cambio conducirse a grandes distancias con relativo pequeño flete; pero no así un saco de harina o un barril de vino destinados para un lugar del interior a siete o más días de camino del puerto de desembarque.

Cuando nos fijamos con atención en todas estas dificultades con que constantemente han tenido que luchar nuestras industrias naturales, tenemos que convencernos por fuerza de que no han sido solamente las guerras los principales obstáculos para el deseado y necesario desenvolvimiento de ellas, sino que tanto como las guerras lo han sido por igual los altos pechos sobre los géneros del consumo aumentados con los dispendiosos e inevitables altísimos fletes.

Ciertamente que la guerra es el más cruel flagelo con que la mano de Dios puede castigar a un pueblo, máxime si es guerra de hermanos contra hermanos: ella, bestializando al hombre, destruye la riqueza, arraza los campos, incendia poblados, y, proclamando el reinado de las pasiones y los odios salvajes, viola y conculca todo lo que existe de sagrado en la tierra, dejando a su paso solamente la ruina y la desolación. Venezuela, por designios providenciales, ha tenido que sentir en diversas ocasiones los tremendos desgarramientos de la hidra de la guerra civil: por ella, multitud de veces han quedado deisertos los campos, y abandonados los ranchos que habita el modesto campesino; quien, o se ha ocultado en los montes o ha tenido que prestar el obligado servicio en uno u otro bando, dejando en soledad a la compañera de su vida y a los hijos de su alma, para luego caer mortalmente herido o sucumbir en las marchas y contramarchas de una larga y penosa campaña, puesto que el regreso de los reclutas siempre es tenido por un milagro; no pudiendo librarse del servicio ni por la posible

pérdida de sus cosechas, ni de sus demás intereses ni de la vida misma de los seres amados, que puedan encontrarse en peligro, ni por la súplica de la anciana madre, a la que en veces no pueden dar el último beso, ni por el llanto de los hijos, llanto cuyos ecos, si se pierden en las quiebras de las montañas, es para repercutir incesantemente con amargo dejo en el alma del pobre e infeliz recluta durante toda la campaña... Por las guerras las más de las veces, ha visto el criador perdido el legítimo fruto de una honesta y afanosa labor de muchos años, durante los cuales trabajara ansioso, alentado por la esperanza de poder legar un patrimonio a los suyos; y por la guerra, en fin, todos y cada uno de los venezolanos, han tenido su parte de dolores y de lágrimas en nuestras cruentas luchas.

Por fortuna la paz bendita de que disfrutamos como una bendición del cielo, acompañada de todos sus preciosos bienes, en la Administración del General Gómez, sintetizada con la frase de UNION PAZ Y TRABAJO, libra a la mente de esos tristes cuadros para presentarnos los plácidos que ofrece la dicha del labrador, gozando del patrimonio de su trabajo y de las múltiples satisfacciones que brinda al hombre la vida libre y saludable del campo. El factor guerra pues, ha dejado de ser el permanente e irreductible enemigo de nuestras grandes industrias naturales.

#### Las vías de comunicación abaratan los víveres

Por el progresivo mejoramiento de nuestras vías de comunicación, importante ramo que ha merecido asiduos cuidados de parte del Ejecutivo Nacional y mediante los adelantos alcanzados por el saber humano en la industria de transporte, ora por lo que hace a los ferrocarriles, como por respecto de los autos y camiones, puede decirse que tampoco el factor fletes hace sentir al presente todos sus duros efectos de antes contra nuestras tres grandes industrias. No se dice con esto que todo queda ya hecho, porque ello es más bien efecto de tiempo y resultado de la misma prosperidad; mas, el vigoroso impulso dado al ramo de comunicaciones, con sus beneficiosas consecuencias que se palpan, es un emulador precedente, digno de imitarse en todo tiempo. Sin duda que es obra ardua, de muchos años y de muchos millones de bolívares, dotar a un país tan extenso y despoblado, con una red completa de carreteras, puesto que a la apertura de ellas, de suyo costosa, síguese el gasto de su mantenimiento en buen estado, a través de regiones desiertas, llenas de selvas, y atravesadas por innumerables quebradas y ríos. Existen todavía algunas altas tarifas ferrocarrileras; pero ellas, no tanto por ser perjudiciales al bien general, sino porque perjudican asimismo a las empresas que las mantienen, no hay duda, que serán modificadas cuando los interesados se den cuenta del perjuicio que sufren por tal motivo

por la disminución del tráfico. Por tanto, si no eliminado del todo queda reducido el factor de los altos fletes contra nuestras tres grandes industrias naturales. Sólo queda en consecuencia contra ellas, el alto impuesto arancelario sobre los artículos de primera necesidad, que no producimos, o que producimos en cantidad insuficiente para nuestro consumo interno.

La ciencia económica, la estadística, la experiencia de todas las naciones constatada por sus aranceles de aduana, el Fisco nacional mismo, todo aboga por la remoción del obstáculo de dichos altos derechos, como medida indispensable para nuestro natural desarrollo económico, estacionado palpablemente por causa de ese error tan antiguo como perjudicial a la prosperidad pública.

### El Incremento de la Importación por la Modicidad del Impuesto

#### *La Balanza del Comercio*

Que los datos que arroja la balanza favorable del comercio no prueban en absoluto la prosperidad de un pueblo, es cosa bien averiguada por los economistas, y sobre la cual no hay dudas. Mas, si algunas quedaren, las disiparía la Estadística del comercio exterior de cualquier nación indiscutiblemente próspera. A este objeto damos de seguidas la de la primera nación del mundo en los primeros catorce años del presente siglo, en los cuales Inglaterra llegó al máximo de prosperidad. Héla aquí:

AÑOS	IMPORTACION	EXPORTACION
1901	£ 521.990,198	£ 347.863,268
1902	528.391,274	349.243,779
1903	542.600,289	360.373,662
1904	551.038,628	371.015,321
1905	565.019,917	407.596,532
1906	607.888,500	460.667,818
1907	645.904,176	517.977,167
1908	593.140,723	453.885,159
1909	624.740,517	469.744,849
1910	678.440,173	534.365,915
1911	680.157,527	556.878,432
1912	744.640,631	598.961,031
1913	768.734,739	625.820,326
1914	696.635,113	526.195,523

Como quedá a la vista, la balanza del comercio en todo ese largo lapso fué desfavorable a Inglaterra contra la nuestra que no sólo en todo ese período, sino siempre y aún en los años de mayor malestar, como en el del bloqueo y otros, nos ha sido

favorable. Veamos algunos de los últimos años para que no haya dudas a este respecto.

AÑOS	IMPORTACION	EXPORTACION
1903	B 59.460,227	B 80.694,141
1904	48.434,143	72.516,050
1905	44.952,867	80.982,119
1907	47.175,603	93.582,559
1908	29.498.160	67.707,974
1909	50.601,977	83.049,922
1910	64.184,206	92.997,777
1911	95.310,108	117.497,279
1912	106.574,817	130.885,534
1913	93.420,225	152.765,749
1914	72.473,902	111.505,354

Huelga, por supuesto, la pregunta acerca de cuál de los dos países gozó relativamente de mayor prosperidad: si Inglaterra que durante ese período tuvo la Balanza del Comercio en contra, o Venezuela que la tuvo a su favor; pero sí importa mucho determinar bien el valor equívoco que tiene el dato de la zarandeada Balanza del Comercio, porque la opinión que afirma su infalibilidad para pregonar la prosperidad de un país entra en la doctrina proteccionista, e induce a creer en la conveniencia de restringir, disminuir, y hasta llega al absurdo de querer suprimir algunas importaciones.

Las naciones son asociaciones de familias más o menos numerosas reunidas para el bien común. Cada familia es productora y consumidora al mismo tiempo, y cuando en una nación los productos exceden al consumo se vende el resto a las demás asociaciones de familia —las otras naciones— que necesiten de ellos. Estas, a su vez, pagan con otros productos los de la nación vendedora; y puede darse el caso de que si ésta se encuentra atrasada, puede necesitar de un número mayor de instrumentos, maquinarias, materias primas y demás cosas que sean menester para impulsar las industrias nacionales necesarias al desarrollo mismo de la nación. O bien, una nación adelantada como la que más, puede necesitar constantemente de una gran cantidad de materias primas, por valor mayor al de sus exportaciones registradas, a fin de mantener la actividad de sus industrias fabriles y navieras, cuyas utilidades al cabo superarán indudablemente al costo de las importaciones. El primer caso, el de la nación atrasada que importa para maquinarias y para demás consumos reproductivos mayor cantidad de la que exporta, lo hemos visto en la Argentina, durante el período preparatorio de su actual prosperidad agrícola-pecuaria. El segundo caso, de las naciones prósperas

y adelantadas que importen más de lo que exportan en determinados períodos, se ha visto no sólo en Inglaterra, sino en Alemania, Estados Unidos, Japón, etc., según sus respectivas Estadísticas.

No es, pues, en tesis general, signo de malestar sino más bien todo lo contrario, el que un país pobre y de incipiente industria importe más de lo que exporte; y sí es un evidente signo de estancamiento industrial el fenómeno contrario, puesto que el país que no pueda proveerse en un caso dado de todo lo necesario para el mejoramiento de su industria, el incremento de su producción y el aumento consiguiente de su población, es un país que permanece estacionario y contento sólo con vender unos cuantos millones de bolívares anuales en café, cueros, cueros, u otros productos, comprar las mudas de ropa de trabajo y la de fiestas que necesiten sus obreros, las medicinas, galletas y demás provisiones que se requieran en la cosecha, liquidar cuentas y guardar en un baúl las utilidades.

En la necesidad de ser breves, pues no pretendemos hacer trabajos hondos en la materia, nos hemos visto obligados en las anteriores líneas a tratar someramente cuestiones que en sí merecen un libro cada una de ella, para cuanto antes llegar a la conclusión del deber en que estamos de intensificar nuestro comercio de importación extranjera, por cuantos medios sean posibles; y es de ellos el principal, la modicidad del derecho arancelario, por la cual puedan importarse infinidad de artículos que no se importan, o si se importan es en muy pequeña cantidad, convencidos por los consejos de la ciencia de que mientras más compremos al exterior más podremos vender y producir.

### **Necesidad de estrechar nuestras relaciones comerciales con España**

Ningún país puede esperar el aumento de su exportación sin el simultáneo aumento de la importación. De ahí la conveniencia de un detenido estudio, para que el gravamen que se imponga a un producto extranjero sea tal que haga posible su creciente importación.

Necesitamos, por ejemplo, en gran cantidad los vinos y los aceites buenos y baratos que cosecha España, para cuya producción es privilegiado el suelo de quella nación. En cambio, los mercados españoles necesitan a su vez en gran cantidad también de nuestro café, cacao, cueros, tabaco, caucho, carne, y demás artículos; y no obstante, las cifras de nuestro comercio con España, son harto exiguas, porque para sus dos mencionados artículos, el gravamen impuesto no resulta módico. No consumimos por tanto, más vinos, más aceites españoles, dos productos saludables y necesarios para una buena alimentación, manteniendo así reducido al mínimum nuestro comercio con España, y de

consiguiente nuestra exportación general, por un motivo que no tiene razón de ser. Nuestras importaciones de España fluctúan anualmente entre tres y tres y medio millones de pesetas, mientras las importaciones españolas en Chile, país que se encuentra a mucha mayor distancia de España, más del doble de la que nos separa de ella, montan a catorce millones de pesetas.

Pensar en producir vinos y aceites será por lo pronto una ilusión; pero aún cuando pudiéramos producirlos, ello no sería dable en las mismas ventajosas condiciones en que puede hacerlo una nación que considera estos cultivos como pertenecientes a una antigua y bien explotada industria natural, y la cual nación surte de estos productos a muchos mercados del mundo, que no le presentan el obstáculo del fuerte derecho aduanero.

Redujérase éste a módicos términos y se vería el consiguiente beneficio, para el Fisco por el natural aumento de la importación que pronto se cuadruplicaría; para el consumidor por la disminución de precios y por la mejor calidad de la especie, e inmediatamente para los productores en general de los artículos exportables, que tendrían para éstos más vastos mercados en España. Y entonces, no solo vinos y aceites españoles vendrían en mayores cantidades, sino también muchos otros artículos de aquella tierra, y tras estos y el incremento del comercio, vendrían más españoles comerciantes y agricultores a compartir con nosotros la tarea del engrandecimiento nacional.

Si fuera posible a un país vender sin comprar, no se explicaría el incesante afán de las grandes naciones para enviar muestras de sus productos a todos los demás países, y el grande interés que en esta propaganda toman, tanto las Cámaras de Comercio como los Cónsules de todas y cada una de aquéllas, así para la venta como para la compra de productos. Y por lo que hace a los de España debemos tener particular interés en aumentar su importación, atendiendo a consideraciones de orden especial. El inmigrante en Venezuela, más posible por muchos respectos, tiene que ser el español, puesto que la nuestra es como una prolongación de su misma patria. Aquí encuentra usos y costumbres que le son familiares; la misma lengua, la misma religión y las mismas aspiraciones del alma de la raza noble y soñadora. En todo español obligado a emigrar, como en el alma de todo inmigrante, es una compensación anticipada saber que va a llegar a un país en que se habla, se vive, se cree y se piensa lo mismo que en la tierra que se deja con dolor. Pero no es con poesía, no es con bellezas de literatura, ni fiestas diplomáticas o conferencias platónicas como puede aprovecharse esta natural inclinación del inmigrante español para preferir nuestra tierra, sino con medidas económicas de uno y otro país, tendientes al incremento del comercio con España. En este sentido la modicidad

en los derechos de los artículos mencionados, cuya producción es indiscutible privilegio de España, será la mejor y la más eficaz medida.

### **Los Vínculos Comerciales entre Estados Unidos e Inglaterra**

Hojeando los anales del comercio de los Estados Unidos, vése palpablemente cómo intervino de modo decisivo la influencia del comercio de Inglaterra, del capital y del inmigrante inglés en el vasto desarrollo de las riquezas de su emancipada colonia, aun después de la independencia de ésta, puesto que la República del Norte, separada de la madre patria políticamente, permaneció, no obstante, ligada a ella por el fuerte vínculo del comercio. No podía escapar al pueblo inglés, así al de la metrópoli como al que permanecía en la naciente República, la conveniencia de que la escisión entre las dos no llegara al campo del comercio. Por eso, a raíz de la independencia era ya considerable la extensión de su comercio con la Gran Bretaña, especialmente las importaciones de sus colonias. En efecto, para 1793, cuando apenas la población ascendía a cinco millones de habitantes, según el informe del Ministro de Estado entonces, Mr. Jefferson, las importaciones de los Estados Unidos, respecto a los artículos de su propia producción y fabricación, representaban el importe de 19.587.005 dólares, y las exportaciones 19.823.060 dólares. De las primeras, casi la mitad correspondía a la Gran Bretaña y sus colonias, y de las segundas, unas cuatro quintas partes. Las toneladas de los buques americanos ascendían a 277.519, de las cuales, sobre una sexta parte, se empleaba en el comercio de la Gran Bretaña y sus dominios.

Semejante extensión del comercio inglés en la recién establecida República, aun sin haberse arreglado graves cuestiones pendientes entre los dos países, era el resultado de los principios liberales sobre comercio exterior, que imperaban tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra y por los cuales abogaba el célebre Ministro de esta última, Mr. Pitt, en su proyecto de ley presentado al Parlamento en 1783, en una de cuyas cláusulas se decía:

“Decrétese igualmente que durante el plazo prefijado las mercancías y géneros que se exporten de la Gran Bretaña a los Estados Unidos de América satisfagan los mismos derechos que los que pagan los artículos que se exportan a las islas, plantaciones o colonias de América que se hallan aún bajo el dominio de la Gran Bretaña”.

### **Nuestro acercamiento a España por medio del Arancel**

Por desgracia ni en España, ni en Venezuela, a la terminación de nuestra cruenta guerra, prevaleció el criterio de salvar del

odio de la lucha el comercio recíproco de los dos pueblos, que tampoco por lo que respecta a España había merecido antes el debido interés; por lo que al separarnos de ella en lo político, también quedamos separados en lo comercial. Error fatal de uno y de otro país, que ambos han pagado ya hartó caro, España especialmente, puesto que a ella correspondía de derecho ejercer en sus colonias libertadas, la hegemonía comercial que no perdió Inglaterra en las suyas y la cual ha mantenido perseverantemente hasta nuestros días. Hoy los vínculos entre Inglaterra y los Estados Unidos, por solo el comercio, son quizás más fuertes que los que pudieran existir por la política, caso de que hubieran subsistido los Estados Unidos como simple colonia inglesa.

Hubiérase cortado bruscamente todo comercio entre España y Cuba, como consecuencia de la guerra, a la manera que aconteció entre España y Venezuela; no hubiera habido en el tratado de Paz Yanki-Español la cláusula protectora del comercio de España por diez años, y el éxodo a la Península de los españoles residentes en Cuba habría despoblado y arruinado la isla, la cual no hubiera podido sustituir con ningún otro al excelente inmigrante español. Ni el capital americano, poderoso de por sí, ni todo el esfuerzo del elemento cubano habrían logrado todo lo que se ha podido alcanzar, con la cooperación de los brazos y del espíritu de trabajo de la numerosa colonia española que día por día aumenta allí considerablemente.

Por la suerte, al término de la guerra de independencia nos tocó a nosotros la solución mala en este punto, quizás por falta de estadistas de aquende y allende, o por errores de los tiempos; pero el hecho es que, el error de entonces, con todas sus consecuencias, subsiste todavía, y nos afecta más porque somos los que necesitamos que vengan a poblar la desierta hoya del Orinoco, esas masas de inmigrantes españoles que como olas humanas se dirigen anualmente hacia el Hudson y el Plata en pos de las riquezas que también encontrarían en nuestra Patria, suya también por la lengua y por la Historia.

Saben en España, mejor que en ninguna parte, cuántos tesoros guardan nuestras vírgenes montañas, nuestras opulentas pampas, nuestras minas sin cuenta; saben bien cuánto amamos a esa raza pundonorosa y valiente, cuya sangre corre por nuestras venas; conocen bien la benignidad de nuestro clima y las demás mercedes con que favoreció la Naturaleza a esta tierra. Por nuestra parte conocemos aquí las virtudes del español, su amor al trabajo, su invencible afición a la Agricultura, su inclinación a formar hogar santificado por la Religión católica. Por todo ello lo conceptuamos como los mejores elementos de progreso; y si queremos el aumento de las importaciones de España, para el mayor auge de nuestro comercio exterior, y si deseamos vivamente

para ello la modicidad del gravamen arancelario de los artículos españoles, es también con el propósito de poder acrecentar asimismo la Colonia Española en Venezuela, lo que podría traducirse por promesa segura de prosperidad nacional.

### La importación de Alemania

La modicidad del impuesto arancelario sobre las subsistencias que no produce un país aumenta la importación y con ésta aumenta a la vez la inmigración. Después de la colonia española que por muchos respectos tiene que ocupar el primer lugar entre nosotros, sigue en importancia, la colonia alemana.

No ha habido ni tenido por qué haber en nuestro Arancel un derecho diferencial en favor de las manufacturas alemanas; mas, la técnica de las industrias de Alemania que en materia de reducción de los gastos de producción ha llegado a un límite increíble, y especialmente en ciertas manufacturas, no ha necesitado de la modicidad del impuesto para acrecer su importación, sin pararse en lo que ha podido ser obstáculo para otros países. Es Alemania una de las naciones que nos ha vendido siempre por sumas mayores que las que nos ha comprado: lo que hemos importado de Alemania ha sido mayor que lo que le hemos vendido. Si hacemos un balance de las importaciones alemanas resultará una enorme suma favorable a la balanza comercial alemana; y sin embargo, Venezuela no es deudora de Alemania.

La baratura del producto alemán ha puesto más de manifiesto la desproporción notable entre el precio original de algunos artículos y el impuesto arancelario que los grava. La enorme lista de sustancias químicas, de la droguería, de la metalurgia, siderurgia, lencería, comestibles, quincallería y demás ramos industriales que entre nosotros o no se han desarrollado o si existen se encuentran en estado aún muy rudimentario, dice cuánto incremento tomaría la importación alemana si los derechos de algunos artículos fueran más moderados y racionales cuando, a pesar de que los vigentes por ya antiguos, no corresponden a las exigencias de la época, la importación de aquéllos siempre ha excedido en valor al de la exportación que hemos hecho hacia este industrioso y diligente país.

El aumento de la importación alemana que implicaría el de la inmigración de Alemania en Venezuela no necesita comentarios para demostrar cuántos bienes ofrece al país. Desde que el gran Humboldt hizo conocer en el mundo entero, y en Alemania especialmente, la variedad de producciones de nuestro suelo, cundió en aquel país un sentimiento de simpatía hacia el nuestro, no obstante la desigualdad de climas y de lenguas. Fueron alemanes los que con el sabio Codazzi fundaron en 1842 la primera colonia agrícola extranjera en Venezuela, la cual

con el nombre de "Colonia Tovar" existe todavía, como vivo testimonio de la laboriosidad alemana en Venezuela. En nuestros puertos principales soportando el calor de los trópicos, al igual de los naturales viven los alemanes como en su propia tierra, entroncándose con nuestras familias e impulsando con interés y celo el progreso nacional, por medio de la honrosa profesión del comercio, fomentando la agricultura y conduciéndose en todo cual verdaderos interesados en la suerte del país; supliendo dinero a título de préstamo, a los agricultores para el ensanche de sus siembras, promoviendo la exportación, comprándonos todo lo que tenga algún valor en cambio, desde los caracoles, la cebadilla, conchas de carey, cernambí, dividive, copaiba, papelón, tabaco, simaruba, y en general, todo artículo que pueda tener alguna aplicación industrial. Sobre todo, tiene para nosotros como consecuencia inmediata el aumento de esta importación el inapreciable bien de acrecentarse a su influjo la corriente de la inmigración alemana, que no desdeña por su parte las ventajas que esta tierra ofrece a todo el que trabaje en ella.

El aumento en general de la importación de las demás naciones de Europa con las cuales hemos comerciado, Gran Bretaña, Francia, Italia, Holanda, Dinamarca, Austria y de la que debe iniciarse con las naciones con quienes aún no comerciamos, debe ser el desideratum de Venezuela, como paso necesario para su engrandecimiento comercial, aprovechándose para hacer efectivo ese vivo y natural deseo, la coyuntura que presentará de hoy más el pugilato que al término de la guerra establecerán todas las naciones para apoderarse del mayor número de mercados compradores en América.

### Los Estados Unidos, nuestro gran mercado natural

Los Estados Unidos, si no nos brindan el bien de la inmigración, porque sus hijos no necesitan emigrar, nos ofrecen en cambio todas las ventajas del cliente y del vendedor más inmediato, con quien, por lo regular, las operaciones de venta y de compra, por más rápidas y constantes, se verifican en los mejores términos. Propiamente hablando, los Estados Unidos son nuestro mercado natural, que podía bastarnos y, por consiguiente, está en nuestro interés promover el aumento del comercio que con ellos mantenemos. Desde que son compradores de nuestros productos en grande escala, debemos a nuestra vez, comprarles en la misma proporción.

La relativa corta distancia que nos separa de los Estados Unidos puede reputarse como una de nuestras riquezas naturales, aunque no bien estimada todavía por nosotros mismos, a pesar de ser ella, de naturaleza invaluable. Los ciento y más millones de seres entregados a infinidad de trabajos reproductivos, que vi

ven en ese mundo aparte, en una zona completamente distinta de la nuestra, tienen que ser los obligados compradores de todos los productos tropicales y no tropicales de los pueblos más vecinos, de la misma manera que será con éstos con quienes tengan que llevar esos millones de seres el más íntimo intercambio de los productos de sus grandes industrias. Puede calcularse el interés que en tal sentido los mueve comparando ese interés con el que por el mismo respecto toman para dominar el distante y competido comercio de otras regiones remotas que no les ofrecen por esto las ventajas y facilidades de los pueblos enclavados en su natural radio de acción. La llamada Doctrina de Monroe, de aparente forma política, tiene evidente fondo comercial, es decir, constituye la garantía para la preponderancia comercial de los Estados Unidos en América, que dicho se está, puede corresponderles por leyes naturales, manteniéndola lucidamente, como pueblo que marcha a la vanguardia de la civilización en todas las conquistas del saber humano: en lo político, en lo civil, en comercio, en industrias, en ciencias y en artes, y en una palabra, en cultura propiamente dicha, los Estados Unidos no tienen que envidiar nada a nadie, pudiendo decir con legítima satisfacción "somos de ayer y ya llenamos el mundo".

Al aspirar a surtarnos de los productos de sus grandes industrias ejercen la misma aspiración en que debemos abundar nosotros, deseando que en ellos tengan el mayor consumo los productos naturales de nuestro suelo en creciente aumento como hasta ahora viene sucediendo, y todavía en mayor intensidad, como puede alcanzarse con el empeño de nuestra parte, dirigido a obtener el acrecimiento en más vasta escala de las importaciones americanas, que hasta antes de la guerra venían a la par o con cifras menores que las de Inglaterra.

No creemos en la eficacia todopoderosa del capital extranjero para convertir por sí solo, de la noche a la mañana, los pueblos pobres en pueblos ricos; pero sí apreciamos la parte que él tiene en la formación del capital nacional, el cual sí es esencial para la prosperidad de un país. Consideramos el capital extranjero como el medio para la obtención del capital nacional, el que, por más insignificante que sea, por el hecho mismo de permanecer siempre con su poseedor en el país, es siempre parte integrante de la riqueza pública. Amén de que en los capitales, extranjeros que vienen al país para el ejercicio de las industrias y los que vienen destinados a la explotación de ciertas concesiones, hay la diferencia de que los primeros por su objeto propenden natural y progresivamente a nuestro desarrollo económico, y de que los segundos, por ser sobre exclusivas o privilegios, generalmente dejan poca o ninguna utilidad al país, pues toda ella es para la empresa extranjera que, una vez hecho el gasto de su instalación,

e importándole poco el bien público, sólo se ocupa del propio, que alcanza con reducido número de empleados, los más extranjeros. El capital de tales empresas, por tanto, en muchos casos, es de efectos negativos para la prosperidad pública, y por ende, notoriamente perjudicial, pudiendo considerarse como una máquina de succión de la riqueza nacional.

Muy lejos de eso, el capital americano que circula en nuestro país, está principalmente dedicado a operaciones del comercio o industrias, a la compra en grande escala de nuestros productos exportables, que afluyen por él a los mercados americanos en mayor cantidad que a ningunos otros, y en donde se cotizan a precios remuneradores que estimulan cada vez más el interés del agricultor venezolano, acrecentando en consecuencia la producción, y contribuyendo por modo indudable al bien de nuestra principal fuente de prosperidad que es la agricultura. Por lo que estarán siempre justificadas todas las preferencias que en materia arancelaria podamos y debamos conceder a la gran nación vecina, cuya sola proximidad es de por sí una gran ventaja para nosotros, tan necesitados de inmediatos grandes centros comerciales, que consuman cuantos productos rindan nuestras tierras pensando que con ser sobre manera satisfactoria la perspectiva que hoy nos ofrece su comercio, lo será mejor cada día más, a proporción que aumenten las exigencias de su creciente población, la cual, de productora de subsistencias hasta hace poco, pasa rápidamente a la condición de consumidora de ellas, sobre todo, de las carnes, que ya no alcanzan para su consumo interno y las que podremos venderle en breve.

El aumento de la importación de los Estados Unidos es una de las más brillantes esperanzas para nuestro futuro bienestar: el Arancel ofrece medios cónsonos con las opiniones que sustentamos para intensificar las importaciones de los Estados Unidos.

## OTROS MEDIOS PARA PROMOVER LA IMPORTACION

### El consejo del comerciante en la legislación aduanera

Un perjudicial prejuicio, herencia del imperfecto sistema fiscal de la Colonia y que se ha transmitido de generación en generación, ha presentado siempre los intereses del comercio en oposición con los intereses del Fisco. De ahí que en legislación fiscal y particularmente en las disposiciones del Régimen de Aduanas para la Importación, se haya considerado al comerciante importador, más como a un contrabandista convicto y confeso, que se multa hasta por el hecho de omitir involuntariamente el nombre del capitán del buque, que como al instrumento de la mayor eficacia para la prosperidad pública, y por tanto, el obligado aliado del Fisco, sin cuya cooperación, languidecen necesariamente

los ingresos aduaneros, multiplicándose las angustias del tesoro público.

Asimismo se ha llegado a sostener de acuerdo con esa errónea idea que para el estudio de las cuestiones de Arancel debe prescindirse del consejo y de las indicaciones del comerciante, por la razón de que lo que éste sostenga está siempre encontrado con los intereses fiscales. Error grande que, como todos los errores prestigiados por el tiempo, se arraiga más cuanto mayores daños cause.

La necesidad en que está el comerciante importador con cabal conocimiento de causa y pleno derecho, de abogar en todo tiempo por la corrección de las leyes de Aduana, y especialmente por la supresión de los errores que su práctica le hace descubrir en el Arancel, preséntanlo frecuentemente en contradicción con el criterio del empleado fiscal, no siempre versado en la materia que comienza a conocer, dado que para ejercer tales puestos no se ha exigido siempre la necesaria y conveniente preparación del previo estudio; resultando en consecuencia, la inevitable antipatía que tiene que nacer entre el que sabe una materia porque debe saberla y el que la ignora, no obstante estar obligado a tratar de ella, como representante del Fisco. Lo que pasa a este respecto en el Almacén de Reconocimiento de las Aduanas se repite en los demás órdenes jerárquicos del ramo. En todas partes deberá suceder esto mismo, pero entre nosotros se siente más por nuestra propensión a las enfermedades del hígado que nos hace tan irritables y susceptibles, sobre todo, cuando hablamos en nombre de los intereses fiscales. Por eso el criterio adverso al comercio ha subsistido por tanto tiempo en el cuerpo de nuestras leyes fiscales, no ciertamente para bien del erario público, sino por lo contrario, para su mismo mal, puesto que el comercio y el fisco, en todos los países adelantados son dos elementos aliados para el mutuo beneficio.

### **Facilidades para la carga y descarga de buques**

Por tal criterio se sostiene, entre otras cosas, con una severidad digna de mejor causa, una serie de formalidades y requisitos, así para la carga como para la descarga de buques en nuestros puertos, requisitos todos gravosos para el comercio, y no todos justificados para el Fisco, a no ser por un espíritu de exagerada suspicacia explicable solamente en casos de probadas reincidencias contra la renta. Los actos de la carga y descarga de buques están sujetos a infinidad de formalidades, limitados a cortas horas; la descarga debe darse por terminada para que luego pueda comenzar la carga: la mercancía de carga no puede depositarse en el muelle sino en el preciso momento de cargar y de ninguna manera antes, pasando en esto por sobre el mismo Código la vieja práctica

establecida. No se puede cargar y descargar a un mismo tiempo, como se hace en todas partes y durante todo el día. Las horas extraordinarias deben pagarse generalmente caras. Los días de fiestas y en las noches queda suspendido todo trabajo de carga y descarga; y a menos que se apele a las habilitaciones puede cargarse y descargarse en los primeros, de ninguna manera en las horas de la noche, motivo por el cual los vapores de escala fija, se excusan a veces de aceptar mayor cantidad de carga: todas estas dilaciones y formalidades que a regañadientes soportan los capitanes de buques quienes las sufren en verdad son los consumidores por lo que hace a las importaciones y el productor por lo que se refiere a las exportaciones.

La carga y descarga simultánea, así como la anticipada conducción al muelle de los frutos destinados a la exportación, a fin de poder cargar con la mayor brevedad a la llegada del buque, quizás pudieron ser objetadas cuando existía el derecho sobre la exportación, por temerse que en las guías de ésta se manifestaran cantidades inferiores a las realmente embarcadas. Pero esas objeciones no tienen razón de ser hoy que nada se paga por la exportación, y que no existe, por tanto, el más remoto peligro para el Fisco por tal respecto. Todas estas trabas que afectan y dificultan a la exportación lo hacen asimismo sobre la importación, para cuyo mayor incremento es conveniente la desaparición de aquéllas que existen al presente cuando más por la sola fuerza del hábito, y sin ningún provecho fiscal.

### Los derechos de puerto, más equitativos

Los llamados derechos de puerto que pagan a su llegada los buques extranjeros traigan o no traigan carga, y vengán o nó a cargar, como un gravoso pecho que son, se oponen abiertamente al incremento de la importación y exportación, y puede decirse, que ellos solos alejan de nuestros puertos a un regular número de buques que de otro modo los frecuentarían, con posible beneficio para ellos y también para el país. El hacer de tales derechos una renta propiamente lo juzgamos antieconómico, porque con esta exigua fuente de ingresos se impide el mayor desarrollo de la fuente principal que causa la importación, que crecerá naturalmente mientras mayor sea el número de barcos con carga de importación. Tampoco hay motivo para esperar hacer de estos derechos cuantiosos ingresos, pues debido a la misma naturaleza restrictiva del pecho, hasta ahora no contamos sino con media docena escasa de vapores que nos comunican periódicamente con los Estados Unidos, fuera de los que hacen la travesía entre Venezuela y Europa. Además, en tales derechos, no se ha tenido en cuenta para nada el principio de equidad, pues ni se justifica el que sean tan elevados, ni mucho menos, que los satisfagan por igual así los buques que vengán con carga como los

que entran y salen en lastre. Dichos gravámenes, los más, son percibidos para fines municipales y vienen del tiempo en que las rentas de los municipios no tenían la organización ni los ingresos con que cuentan hoy. Por consiguiente, se hace más asequible su reducción o abolición, sin que por ello deriven grave disminución dichas rentas.

### Multas en los casos que no impliquen intención de fraude

Toda multa es un castigo en expiación de una falta; por eso todo aquel que sufre una multa se considera realmente deprimido, sea justa o injusta la pena, pues ésta es siempre la marca de la delincuencia.

En todas nuestras Memorias de Hacienda se llenan páginas y más páginas de solicitudes de remisión de multas impuestas por las Aduanas y de reparos de la Sala de Examen por las dejadas de imponer por aquéllas, frecuentemente por involuntarias omisiones en las facturas consulares de datos que no pueden valer sino para la estadística, como por ejemplo, el nombre del buque, su nacionalidad, el del capitán, el puerto de destino, el número en letras y en número de bultos, y demás noticias, cuya omisión por ningún respecto puede dar lugar a sospecharse la intención de burlar el Fisco, desde que tales datos aparecen repetidos en otros documentos consulares como los sobordos y conocimientos de la carga. La generalidad de estas multas o se levantan o se rebajan y pocas veces se confirman; pero queda siempre la posibilidad de incurrir nuevamente en ellas por la simple omisión de cualesquiera de esos requisitos de valor, como se ve, puramente estadístico, pues no puede suponerse que ninguno de ellos llegue a omitirse con el deliberado propósito de burlar los derechos fiscales.

El temor constante de incurrir en multas que no se vence sino con repugnancia por aquellos que tengan gran interés en comerciar con nosotros o conozcan muy bien nuestra legislación aduanera, puede considerarse como una permanente rémora para el ensanchamiento de nuestra importación, rémora que bien pudiera obviarse por medio de una simple disposición sin el más pequeño peligro para el Fisco, y en obsequio del mayor número de comerciantes extranjeros que desean establecer relaciones comerciales con Venezuela. Semejante medida pudiera considerarse más bien como una aclaratoria de lo que tiene ya dispuesto la ley de la materia, esto es, que los cónsules no certifiquen ninguna factura que adolezca de los citados requisitos establecidos por la ley, y declarando categóricamente que una vez aceptada una factura, esto es, visada por el Cónsul después de la correspondiente confrontación que debe hacer por sí o por medio de sus empleados

el respectivo cónsul, solo afectan a éste las omisiones que dejare de haber advertido al tiempo de la confrontación de la factura. De esta manera y por lo que hace a estos datos quedaría el exportador libre de responsabilidad y de preocupación desde el momento en que el Cónsul le entregue visado el ejemplar de su factura. Así otros países que exigen iguales requisitos, Chile por ejemplo, ha obviado tales dificultades, pues no es natural penar al comerciante por las involuntarias omisiones en que incurra, las cuales debe el Cónsul corregir antes de visar la factura pudiendo rechazar ésta si se insistiese en ellas. Las excusas aducidas para eludir este deber que hemos visto escritas, basadas en la falta de tiempo del Cónsul para la debida revisión de todas y de cada una de las facturas, son inadmisibles, porque si no alcanza para este trabajo un solo empleado en el Consulado de Nueva York, por ejemplo, bastaría la asistencia de otro empleado para el remedio del mal que trae muy serios perjuicios al incremento de la importación, precisamente en los mismos grandes centros comerciales, como la citada Metrópoli, en donde nos interesa ofrecer mayores facilidades a los exportadores, amén de ser una obligación en la que se encuentra el Cónsul de no certificar facturas defectuosas.

### Modicidad de los emolumentos consulares

Porque sostenemos la indiscutible conveniencia de propender por todos los medios al aumento de la importación que implica el crecimiento de la Renta y el mayor desarrollo de nuestro comercio exterior; y porque creemos contrario a este propósito todo lo que signifique dificultades para el envío de mercancías al país, incluimos en primer término entre esas dificultades, los crecidos emolumentos consulares que halagan porque con sus ingresos se ha creado una nueva pequeña renta. A poco reflexionar se concluye porque esa renta así formada equivale a un cercenamiento de la Renta principal de Importación, o más propiamente, puede ser un obstáculo para su progresivo aumento.

De los informes que hemos recogido sobre la materia, parece que solamente cuatro naciones europeas requieren facturas o documentos por el estilo. Estas naciones son Francia, Portugal, Servia y España. Francia y España requieren solamente los llamados "certificados de origen" que hacen oficio de facturas únicamente en relación con ciertos artículos importados sobre los cuales se reclaman concesiones especiales del Arancel. En Africa, excepto en las colonias francesas en que imperan los reglamentos franceses, solamente en Liberia, se requieren documentos consulares. En el extremo Oriente, el Japón exige facturas consulares sobre ciertos artículos de importación, así como también las Islas Filipinas.

Se requieren facturas consulares en los Estados Unidos, México, Centro y Sur América. Con excepción de la Argentina, Uruguay y Costa Rica, todas las Repúblicas latino-americanas, exigen facturas consulares para la importación. La Argentina requiere un certificado de origen que en muchos respectos equivale a la factura consular.

Los Cónsules de los Estados Unidos, el Brasil, Francia, Portugal y España, cobran un derecho moderado, como una retribución por el servicio consular prestado. Los de las demás naciones entre las cuales nos contamos exigen el llamado impuesto consular.

Las cuestión emolumentos consulares fué objeto de serias consideraciones en el último Congreso de las Cámaras de Comercio, reunido en Boston, así como también lo había sido antes en la Cuarta Conferencia de las Repúblicas Americanas, celebrada en Buenos Aires en junio y agosto de 1910, y por el Congreso Aduanero reunido en Nueva York en 1903. La Conferencia de las Repúblicas Americanas adoptó la siguiente resolución sobre el asunto:

“Los derechos consulares deben ser módicos y no deben constituir un método directo de aumentar las entradas. Se cree que el mejor para los intereses del comercio internacional de este continente es que esos derechos, no importa los métodos que se empleen en su cobranza, sean limitados lo más posible a los importes necesarios para sufragar el costo de mantener el servicio consular”.

Ahora bien, en estos casos el interés propio de cada nacion es el que debe decidir; y es obvio que si el requisito de la certificación de facturas pudiera ser, sin lesionar como lesiona al impuesto aduanero, un motivo de otro pingüe impuesto, ya éste hubiera sido adoptado definitivamente por las grandes naciones importadoras, empezando por Inglaterra que, como se ve, ni siquiera exige las facturas que nosotros exigimos. Salta, pues, que debe ser mayor el interés en fomentar la remisión de mercancías para el país, lo que seguramente se alcanza mientras más facilidades se ofrezcan en este sentido, que fomentar el aumento de la Renta de emolumentos consulares haciendo a éstos cada vez más onerosos.

En los puertos con los que todavía no hemos podido establecer ningún comercio, San Francisco de California, por ejemplo, en donde hay empeño de fabricantes y comerciantes para abrir relaciones directas con nosotros, al exportador que quiere enviar pequeñas remesas como ensayos, desanima y contraría, con razon, la lista de emolumentos consulares, que comprende la

certificación de facturas, de sobordos, de conocimientos, etc.; y esto que pasa en California es de suponer se repita en otros grandes centros exportadores, con visible perjuicio para la Renta de Importación que no percibe los derechos de muchas mercancías que así dejan de importarse, y por ende, con igual perjuicio para nuestro necesario desenvolvimiento económico.

Por tales consideraciones es fácil deducir si será conveniente o no la tendencia a moderar los derechos consulares en todo lo más posible.

### EL 30 POR CIENTO ADICIONAL

Faltaríamos a nuestro patriotismo si, al ocuparnos del sistema de tributación venezolano, no tocáramos siquiera de paso la importante materia del 30 por ciento adicional con que se regravaba la importación de las Antillas desde 1882, cuando por la Prensa y cada vez que nos ha sido posible, hemos expresado nuestras convicciones en contra de esta antieconómica medida que a nadie más que a nosotros ha perjudicado de manera patente, y sin que a estas horas haya podido alegarse una sola razón de peso en su favor.

En tesis general es perjudicial para un país pobre toda disposición que tienda a entorpecer sus relaciones comerciales con los países vecinos, puesto que en todo terreno, es asimismo contraproducente toda medida que sirva de obstáculo al comercio entre las naciones.

En las luchas comerciales de los Estados y en los casos fortuitos, en que la industria de un país atrasado se ha visto supeditada por la competencia de la de otro adelantado, se ha tenido que echar mano desesperadamente a las tarifas diferenciales para restablecer por lo pronto el equilibrio económico, librando a una industria nacional de la ruina inevitable. En los casos de guerra, el comercio *ipso facto* ha quedado suspendido entre pueblos vecinos. Para evitar el terrible contagio, ha quedado, asimismo interrumpida en veces toda comunicación comercial con un país infectado; pero por ninguna otra causa ha podido cesar, que sepamos, debido a restricciones aduaneras, el comercio natural establecido entre los pueblos vecinos, puesto que ni en plena guerra de Independencia de los Estados Unidos quedó suspendido el comercio de éstos con las Lucayas o Bahamas y las demás posesiones inglesas.

Los motivos no económicos sino meramente temporales que hubo en 1882 para crear el referido derecho adicional, desaparecieron casi a raíz mismo de la promulgación de la Ley, y la misma mano que firmó ésta habría firmado su derogatoria entonces, si se hubiera apelado a un criterio imparcial y previsorio

que hubiera puesto de bulto los perjuicios que tal medida nos acarrearía, por el solo hecho de alejarnos del comercio de todas las Antillas que ya montaba a muchos millones de bolívares.

No eran entonces las Antillas, como mucho menos lo son ahora, simples depósitos de mercaderías de Europa, sino también importantes núcleos de pueblos laboriosos, a manera de prolongaciones de sus respectivas Metrópolis, de las cuales reciben el vigoroso impulso del comercio y de sus grandes industrias. La visible acción del progreso revelada en su vasto comercio de importación y exportación no deja dudas a este respecto. Solamente el comercio exterior de una de ellas, la más inmediata a nosotros. Trinidad, tuvo el movimiento que se verá a continuación y el cual tomamos de fuente imparcial, como puede serlo el Informe del Cónsul Chileno residente en Port of Spain. Hélo aquí:

### El comercio exterior de Trinidad

“El montante de las importaciones durante el año alcanzó a la suma de £ 3.116.351, de las cuales fueron consumidas en Trinidad £ 3.068.697,

Más, se importó mercaderías para trasbordo a otros países por la suma de £ 1.313.462, lo que arroja un total de £ 4.429.813.

Es de notarse que las importaciones de ganado vacuno, cabras, marranos, arroz, frutas y verduras alcanzó a la suma de £ 240.000.

De las mercaderías importadas fueron admitidas £ 758.443, libras de derechos; £ 837.264, pagaron derechos *ad valorem* que produjeron £ 68.103, y £ 1.472.990 sujetas a derechos específicos produjeron £ 291.237.

Las exportaciones de la Colonia alcanzaron a la suma de £ 4.045.111, de las cuales £ 3.422.279 representa la exportación de los depósitos de Trinidad; £ 604.869 el valor de la reexportación de los depósitos de la aduana; y £ 37.972 en oro bruto y dinero acuñado. El valor de las mercaderías de tránsito exportadas alcanzó a £ 1.313.462, lo que da un total de £ 5.358.573.

Durante los años	1913	1914	1915
Exportación . . . .	£ 3.065.863	£ 2.906.576	£ 4.065.111
Tránsito . . . . .	” 2.139.810	” 1.294.765	” 1.313.462
	£ 5.205.673	£ 4.201.341	£ 5.378.573

## Resumen del valor total

Importación . . . . .	£ 3.116.351
Exportación . . . . .	” 4.065.111
	£ 7.181.462
Aumento . . . . .	£ 1.344.242”

Como queda demostrado por el Informe precedente el comercio exterior de Trinidad ascendió a la suma de B 179.526,550 en el año último, siendo de advertir que sus importaciones montantes a B 77.908.775 causaron por derechos arancelarios B 8.983.500.

No resisten el más ligero análisis los alegatos presentados en periódicos en distintas ocasiones por los intereses extraños a los del país, pues, propiamente hablando no existe quien en él después de detenido estudio, pueda defender lo que nos perjudique, y contraríe la ley natural del comercio entre los pueblos vecinos. Consideremos algunos de esos alegatos.

### El tráfico clandestino

Que algunas Antillas eran, como grandes depósitos de mercancías de Europa, ocasión propicia para el comercio clandestino. Bueno y qué. ¿ Se ha logrado por ventura con el 30% que las Antillas dejen de ser depósitos de mercaderías, cada vez mayores, y que tal circunstancia no sea aprovechada por los que frecuentan el contrabando? Puede más bien ser todo lo contrario, porque, si antes de 1882 las Antillas pudieron ser lugares los más convenientes donde surtirse los contrabandistas, después de esa fecha pudieron serlo más aún, porque con el 30% adicional es mayor desde luego el incentivo que se presenta al contrabando. No se encuentra, por tanto, el efecto correctivo de la medida, sino antes bien, un estímulo más para la transgresión de las leyes aduaneras. Comparadas las estadísticas de los casos de comisos cursados en los Tribunales de Hacienda antes y después del 30%, resultan en mayor número los últimos, probándose así que la medida en nada atenuó el mal apuntado. Y conste, que en estos casos el dato estadístico es menos elocuente que el dato de inducción que no se registra sino que se colige. Cuando visitamos cualquier Antilla colonial nos sorprende naturalmente la abundancia de grandes almacenes, no llenos de subsistencias precisamente, sino atestados de extremo a extremo de artículos de lujo y de mayor gravamen arancelario, al igual de los mejores y más surtidos de los grandes centros de Europa y Estados Unidos. ¿Son todos ellos para el consumo de la población de las colonias, generalmente formada de obreros pobres y braceros de la agricultura? No podría

electivamente inventarse otro aliciente mejor para el comercio subrepticio.

Tampoco se marcó el beneficioso efecto del 30% por un notable aumento en la importación, sino por el contrario, existe el dato estadístico de que en 1874, sin el 30% la importación ascendió a B 52.931.535 y de que en 1906 la importación no llegó sino a B 44.952.867. y asimismo, en años anteriores a éste obtuvo todavía cifras menores y alzas y bajas por sí solas suficientes para demostrar la ninguna influencia favorable ejercida por el 30% en el aumento de la importación.

Este gravamen equivale ni más ni menos a un impuesto prohibitivo del comercio con las Antillas; y dondequiera que existe un impuesto de esta naturaleza, se crea por fuerza un halago para el contrabando, con o sin la connivencia de los agentes del Fisco, puesto que la ganancia que en este tráfico se obtiene es de suyo tentadora aún para el hombre más ajeno al daño de sus semejantes, De donde resulta que el 30% adicional, por más honradez que queramos suponer, por más vigilancia que pueda existir sobre un litoral inmenso que por su soledad es el mejor aliado del contrabandista, está bien lejos de ser un bien y es un hecho que es un permanente mal, no solamente para el Fisco sino para el comerciante honrado, puesto que el contrabando afecta tanto al primero como al segundo: el contrabandista que introduce una mercancía sin pagar derecho, al mismo tiempo que perjudica el Fisco perjudica al comerciante que legalmente satisfizo los derechos de sus importaciones; la competencia del contrabandista que puede vender a 5 lo que al otro cuesta a 7 es la inevitable ruina del comerciante honesto. Por eso las regiones dominadas por el contrabando, sin comercio ni bienestar, arrastran una vida penosa y miserable, refractaria a todo progreso.

**El comercio directo con Europa, lo mismo con o sin el 30%**

Que nuestro comercio directo con Europa sufre menoscabo sin el 30% adicional. Este alegato se cae por su propio peso, primeramente proque es increíble que a nadie se le hubiera ocurrido hablar de tal imaginario menoscabo ni lamentarse de él antes que el General Guzmán Blanco, irritado por la presencia de algunos revolucionarios en algunas Antillas, apelara al expediente del dicho derecho diferencial.

Pueden los defensores de la medida sacar cuentas y más cuentas, sin que por ello les sea dable probar, que pueda resultar menoscabo en la relación comercial de Venezuela con los Estados Unidos, pongamos por caso, por el hecho de que el comercio de aquel país, para aprovechar la proximidad a nosotros de Puerto Rico, despachase desde este lugar alguna parte de las

mercancías de fabricación y procedencia americanas que constituyen la masa de la importación de los Estados Unidos en Venezuela. No podría deducirse de este hecho ninguna consecuencia desfavorable para las relaciones comerciales directas del comercio de los dos países, sino antes bien, podía esperarse, por fuerza de lógica, el incremento de esas relaciones derivado de las ventajas que al comercio trae la rapidez y la facilidad de comunicación entre dos pueblos. En el mismo caso de Puerto Rico se encuentran Martinica, por lo que hace a Francia, Jamaica, Trinidad, etc., respecto de Inglaterra, las colonias danesas por lo que hace a Dinamarca, y Curazao por lo que hace a Holanda. Es inadmisibles la afirmación de que el 30% adicional haya sido el salvador de las relaciones directas con estos países. La misma vaguedad del concepto de relaciones directas hace más ilusorio e inadmisibles el aserto del menoscabo de tales relaciones. El comercio, como todas las instituciones humanas, sigue siempre las leyes naturales que lo rigen. Por lo que respecta al comercio de exportación, se concentra siempre en los lugares más apropiados, de la costa principalmente, en los cuales se encuentren más favorables condiciones, debido a un concurso de circunstancias y de ventajas que sabe aprovechar el exportador en bien propio y en el del cliente relacionado. Por eso vemos que casi todos los negocios comerciales de los Estados Unidos por la costa atlántica se concentran en Nueva York, y los demás grandes puertos, buscando la más rápida salida de los productos exportables, y lo mismo exactamente pasa en Europa, Asia, Africa y en todas partes. Por manera que no se necesita la relación directa del comerciante fabricante del producto del Estado más distante de Nueva York, porque en Nueva York mismo se compra en iguales términos que en el propio lugar de fabricación y producción; lo mismo que no se necesita en nada la relación directa de Pekín para la compra del té, y demás productos chinos que pueden comprarse en Hong-Kong, sin ir tan lejos. De igual manera no tendría por qué importarnos, con respecto a Inglaterra, que parte de la mercancía que nos vende viniera de Liverpool o de Trinidad, según conviniera a los exportadores ingleses e importadores venezolanos, o que la de Francia procediera directamente de Marsella o de Martinica, y así respecto de las demás naciones interesadas con quienes comerciamos, bien entendido, que el comercio de Trinidad es de Inglaterra, el de Martinica de Francia, el de Curazao de Holanda, y americano el de Puerto Rico. Ojalá nos fuera dable, para nuestra mayor ventaja, convertir a éste en Nueva York, a Trinidad en Liverpool, a Martinica en Marsella, y a Curazao en Amsterdam.

No se puede ocultar que tras la frase —nuestras relaciones directas con Europa— se encuentra la única defensa que algunos intereses comerciales deben hacer por la desigualdad en que se encuentran no precisamente por nuestra ley fundamental de Hacienda, ni mucho menos por nuestro deseo, sino por la circuns-

tancia de no poseer las naciones que ellos representan colonias en el mar de la Antillas, lo que en modo alguno toca a nosotros reparar por medio de una discriminación contra el comercio de estas islas. Pero tampoco la competencia del comercio de éstas con el de las naciones que se encuentran en tal caso, puede ser mayor que la que en todo momento se hacen entre sí las naciones más comerciales de la tierra. Tampoco podemos asumir la defensa de intereses ajenos, los que, por otra parte cuentan con mil medios para hacerlo brillantemente por sí mismos saliendo airoso en la contienda como lo ha logrado Alemania con la baratura de sus productos con los cuales ha inundado el mundo sin poseer un completo sistema colonial.

Las llamadas relaciones directas con Europa nos han traído la concentración del comercio de importación en pocas manos, como tiene que suceder en un país donde escasean los grandes capitalistas que son los que más pueden comerciar directamente con los lejanos países de Europa, y esto por más vueltas y revueltas que se le quiera dar, resulta indefectiblemente en un perjuicio para la Nación; pues si en todo, las asociaciones de pocos favorecidos redundan en perjuicio del mayor número, en materia de importación, tal perjuicio crece de punto al extremo de llegar a ser perenne causa de malestar.

El 30% adicional ha acabado, sobre todo, en los lugares de la costa, con el comerciante importador en pequeño, puesto que no es lo mismo para éste pedir sus mercancías a Marsella o a Trieste que pedir las a una colonia vecina, a uno o dos días de distancia. Ello sí es sumamente factible y conveniente para las grandes casas importadoras que pueden hacer periódicamente considerables pedidos a Europa y repletar de existencias sus almacenes, de los cuales tiene que surtirse por fuerza y ser obligado tributario, el comerciante de pobres recursos. Estas casas realizan así todas las utilidades que deriva el comerciante al por menor en los países en que existen los convenientes almacenes de depósitos aduaneros, los *Warehouse borders*, de donde se van retirando las mercancías que vaya demandando el consumo. En tales condiciones, es fácil imaginar la suerte del comerciante en pequeño, sujeto para sus operaciones comerciales a estas casas y dependiendo de su generosidad, la cual es bien sabido colide con la esencia del comercio en el que solo priva el deseo de lucro, moderado o exagerado pero siempre esencial en la institución del Comercio. Por eso entre nosotros, después del 30% adicional casi ha desaparecido el comerciante importador en pequeño, que podía antes hacer sus pedidos en las inmediatas Antillas, pagarlos con productos del país que a ellas exportaba y realizar las ganancias que ahora todas se concentran en unas cuantas casas que mantienen con grandes capitales las tan por ellas defendidas relaciones directas con Europa.

En Caracas y en los demás centros principales de la República no se ha hecho tan sensible, con ser muy grave, la desaparición del comerciante importador en pequeño, sustituido como ha sido fácil y es notorio por el comercio de los turcos, a los cuales por muchas circunstancias se ha tenido que ceder el puesto; pero en donde sí ha quedado marcado con sello indeleble la falta de ese elemento indispensable, como propulsor del comercio y del progreso, es en los pueblos de nuestro extenso litoral de Oriente y Occidente, a quienes animaba y vivificaba el íntimo contacto comercial con las Antillas.

El creciente malestar de Coro por el 30%

Cuando vemos a Coro empobrecido, con todos los síntomas de una ciudad en decadencia, sin animación de comercio ni movimiento industrial, medio derruida parte de su población por la intemperie; y encontramos por sus lóbregas calles a grupos de sus hijos que aún no han emigrado a otros Estados, revelando en el semblante y ropa el sello de todas las privaciones, instintivamente pensamos en la fatal e inmediata causa generadora de ese malestar, ya crónico y creciente que amenaza extinguir a un pueblo laborioso y digno que antes del 30% adicional daba inequívocas señales de vida y de progreso, merced a su comercio directo con las Antillas, el cual hace algunas décadas no existe. Veamos estos datos:

La Aduana de la Vela de Coro, que produjo por derechos arancelarios el año 1881 a 1882 la suma de 563.535 bolívares, bajó inmediatamente al año siguiente de 1882 a 1883 después del 30% a 126.599 bolívares. Si estos datos no hablaran de modo elocuente contra el 30%, en ninguna lengua podría expresarse lo que es perjuicio y lo que no lo es. Al presente los derechos arancelarios, aún más fuertes que entonces, apenas alcanzan para cubrir los gastos de aduana. No se busque, por tanto, en otro origen sino en el 30% el profundo y lamentable malestar de Coro, y no pensemos en salvarlo de la ruina total que lo amenaza mientras subsista el 30% adicional.

No se puede aducir en contra de nuestras aseveraciones el contraste que presenta hoy Maracaibo, porque Maracaibo es el puerto y la salida obligada de los productos de media República y de las del vecino Estado Santander de Colombia, por lo que se encuentra en distintas condiciones a Coro. Con todo, Maracaibo no se libra de los efectos perjudiciales del 30% diferencial, los cuales no se descubren a primera vista por la enunciada razón del gran movimiento que sostiene la considerable producción agrícola de los prósperos Estados andinos, más preferidos por la inmigración, sin duda, por las mayores riquezas naturales y el mejor clima que ofrecen al trabajador extranjero. Este movimiento

comercial aumentado con el que produce el trasbordo de mercancías de y para Maracaibo que se hace en Curazao neutraliza un tanto el perjuicio directo que generalmente entraña para nuestros puertos la medida fiscal que nos ocupa, sin atenuarse por esto sus efectos indirectos contra el bienestar general. La sola privación del comercio de Maracaibo con Jamaica, que no hace posible el 30%, es de consecuencias muy de lamentarse.

#### **Laxitud del comercio de Oriente por el 30%**

El mismo ya permanente malestar de los puertos de Oriente, animados antes por su inmediato comercio con las Antillas no puede tener otra causa más cierta que la cesación de este comercio por el 30% adicional. Con excepción de Carúpano, a cuyas inmediaciones se ha desarrollado la lucrativa producción del cacao, los demás puertos de Barcelona, Cumaná, Maturín, Güiría y Margarita, acusan un notable decrecimiento comercial. En efecto, la Aduana de Cumaná produjo por derechos el año de 1881 a 1882 Bs. 570.075, y al año siguiente, con el 30% no recaudó sino Bs. 272.480. La de Barcelona, que produjo de 1881 a 1882 Bs. 276.925, el año siguiente, ya en vigencia el 30%, sólo produjo Bs. 172.081. La de Maturín descendió de Bs. 192.413 a Bs. 91.301 el año de 1882 a 1883. La de Güiría también sufrió visible disminución e igualmente la de Juan Griego, y ninguna de estas aduanas produce actualmente ni siquiera para sufragar sus gastos, considerándose solamente como simples aduanas de cabotaje. Pudiera creerse que estos lugares se encuentran a miles de leguas distantes de puntos visitados por barcos de las marinas del mundo, y perdidos en las desiertas aguas del Océano Indico, tal es la falta en sus radas de buques extranjeros que no se ven en ellas sino por una rareza, no obstante la magnífica situación geográfica de Barcelona y la no menos espléndida de Cumaná, que las está llamando a un futuro comercial inmenso.

#### **Ciudad Bolívar y el 30%**

La relativa exiguidad del comercio exterior de Ciudad Bolívar, a pesar del caucho y del oro de Guayana; la notoria laxitud de su vida industrial; la ausencia completa de la agricultura y el infinito desierto que la rodea por todas partes, lo mismo que ahora cincuenta años, tanto aguas arriba como aguas abajo hasta las mismas Bocas del Orinoco, frente a Trinidad, sin encontrarse una hacienda o una pequeña labranza nueva en toda la extensión bañada por el imponente río, son hechos que por sí solo constituyen una perenne y elocuente protesta contra el daño más patente y más duradero del régimen de Guzmán Blanco.

#### **Apure, Zamora y demás Estados, perjudicadas por el 30%**

Otra región afectada grandemente por el 30% es Apure y con él Zamora, Portuguesa y Guárico, de cuyos productos es puerto natural San Fernando. Basta para comprenderlo así considerar que si se hacen gravosos para el importador en pequeño de la costa los dilatados pedidos de sus mercancías a Europa y Estados Unidos, tienen que ser mayores estos perjuicios para el comerciante de Apure o Zamora, internado en el centro del país y obligado a sufrir los largos retardos de sus pedidos de mercancías que sólo llegan al cabo de meses de hacerlos. Por la distancia que separa a San Fernando de la costa debía ser Trinidad su obligada plaza para surtirse y vender en ella sus productos por el intermedio de Ciudad Bolívar, como sucedía antes del 30%. Después ha tenido que hacer esto con Europa, Estados Unidos y Ciudad Bolívar, a menudo, al contado y no con productos naturales de su suelo, con los que antes cambiaba los que recibía de dicha antilla, puesto que Trinidad los compraba por fuerza y los prefería a otros, a cambio de las mercancías de importación que despachaba para Apure.

### **El comercio cubano-venezolano y el 30%**

Pero entre las distintas y desfavorables consecuencias de la medida que venimos comentando hay una que debía bastarnos para medir todo el mal que ella nos ha causado: consecuencia inmediata del 30% fué la cesación de nuestro comercio con Cuba, a la que también ha comprendido el recargo diferencial. No se necesita escribir mucho para poder apreciar la pérdida de este comercio, siendo suficiente para ello referirnos a los extraordinarios datos estadísticos que a diario publica la Prensa respecto al creciente comercio de dicha antilla, datos que dan una completa idea de la importancia que tiene para nosotros el acercamiento a Cuba, sí no por simples razones de simpatía hacia un pueblo que nos cuenta y recibe como hermanos, si por bien justificadas razones de conveniencia económica, ante las cuales aparece evidentemente una absurdidad el aislamiento comercial que creó el 30% adicional.

La población de Cuba está dedicada especialmente a la producción del azúcar y del tabaco, los dos cultivos privilegiados de la rica isla, razón por la cual se encuentra en la necesidad de importar casi todos los artículos indispensables para su consumo: maíz, legumbres de todas clases, carnes, café, cacao y demás frutos de que somos productores, los cuales nos habría comprado de antes y nos compraría ahora como los tiene que comprar al Brasil, La Argentina y demás países, si no hubiera sido el obstáculo del 30%. La exportación de ganado en pié subsistía a pesar de eso, pero cesó también desde la segunda intervención americana, por motivos conocidos.

**Las naciones sin colonias en el Caribe, únicas favorecidas por el 30%**

Con todo, y teniendo presente los perjuicios enumerados, no podemos negar a los intereses extranjeros favorecidos por el 30% adicional el derecho que les asiste, y que tan hábilmente han defendido siempre para mantener una constante propaganda en pro de la continuación de semejante error fiscal, al mismo tiempo que negamos por infundada la razón de los alegatos de su defensa, que no tienen más valor que el que da a las personas la necesidad de defender la posesión de un bien cualquiera que se ha usufructado por algún tiempo, sin que el señor de ese bien haya reportado ningún beneficio en cambio, sino por lo contrario, el cúmulo de males a que nos hemos referido, por consecuencia del encaje en nuestra legislación aduanera de una disposición sin igual entre las leyes fiscales del mundo y sostenida tan solo por los prejuicios semejante a los que por tanto tiempo mantuvieron el sistema de REMATES, enterrado de hecho al presente y en derecho por los siguientes conceptos del señor Ministro de Hacienda, Doctor Román Cárdenas, los que nos place copiar de su Memoria recientemente presentada al soberano Congreso de la República. Helos aquí:

“Debía ser el primer paso sustituir el arrendamiento que extenuaba la Renta con la administración directa de los impuestos nacionales, *puesta en olvido* y casi desconocida por los regímenes anteriores.

“Por desconocer la esencia y fines de la administración de los impuestos nacionales se la ha tenido muy a menudo como simple acción mecánica del Estado para llenar las cajas del Tesoro, de donde viene el igualarla en el entendimiento público con el arrendamiento que hace ingresar al Erario, en una sola partida, el dinero de las contribuciones.

“Sostenido este concepto mientras no fueron conocidas y difundidas las nociones fundamentales de la moderna ciencia de las finanzas, no es extraño que en nuestro país, heredero además del régimen fiscal de la Colonia, imperase el sistema y lo ampararan los legisladores de Colombia con el precepto legal del año 27 que autorizaba al Poder Ejecutivo para que teniendo en consideración el mayor rendimiento de las Rentas de la República, pudiese arrendar las que a su juicio fuesen más productivas bajo este sistema.

“Así apareció el arrendamiento en todas las ocasiones propicias que le ofrecían la ignorancia de los principios financieros y el desorden administrativo, con su invariable tendencia a invalidar la virtualidad de la Administración para eludir los deberes del presente y dejar todo el peso y la responsabilidad al porvenir.

“Tocaba a la Rehabilitación Nacional depurar el concepto, rectificar los errores, destruir las prerrogativas del sistema fatal de convertir el peso oneroso en actividad fecunda y reponer a la Administración Pública en las honrosas funciones que le señalan los principios morales históricos y constitucionales de la Nación.

“Desnaturaliza, pues, el arrendamiento el impuesto, inculca nociones falsas e inmorales al contribuyente, ataca la libertad de industrias y subvierte el principio constitucional en virtud del cual están todos sometidos a cumplir iguales deberes y a pagar las mismas contribuciones. Además, crea en la República una clase privilegiada, adherida anormalmente al organismo administrativo y que por considerar negocio privado, exclusivo e independiente el arrendamiento cree que está exenta de cumplir las disposiciones legales y de guardar los fueros de la libertad de industria.

“El prejuicio tantas veces invocado como pretexto del arrendamiento, tan arraigado en el criterio de los que desconocen nuestra verdadera condición moral, y expresado oficialmente en 1891 por un alto empleado de la Hacienda, de que no era posible administrar directamente la Renta de Estampillas, porque además de las dificultades en las comunicaciones su producto lo arrastraría siempre el rasero de las concusiones, la falta de idoneidad y de honradez de los empleados, ha quedado definitivamente desmentido por esta Administración. Al progreso material que por numerosas carreteras llena de nueva savia todo el territorio nacional, preside un vigoroso espíritu de orden, de trabajo, y de rectitud que hace de cada servidor público un trabajador activo, íntegro y leal, atento a los principios morales de la Causa y fiel depositario de los dineros públicos.

“Tal lo prueba el creciente producto de la Renta de Estampillas, formado por los pequeños ingresos diarios que entregan puntualmente los numerosos expendios establecidos en toda la República.”

Abrigamos la patriótica esperanza de que así como hoy se echan abajo los prejuicios que abonaban por tanto tiempo el mal de los remates o arrendamientos, que una que otra vez combatimos por la Prensa, llegue pronto el deseado día de ver en una Memoria de Hacienda razonada de igual manera la caída de los prejuicios que han sostenido el 30% adicional, presentando como una materia compleja lo que es simplemente un grande error autorizado por el tiempo.

## CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas en el curso de este trabajo que nos ha dictado únicamente el deseo del bien de nuestro

país, debemos llegar a las conclusiones que anotamos de seguidas.

Nos parece el actual sistema de tributación el más adecuado al presente estado de nuestra vida económica. Las sucesivas modificaciones que para su perfeccionamiento pueden requerir los métodos y montos de los diferentes impuestos que constituyen la Renta Interna, por no ser substanciales, bien pueden ser introducidas según las vaya recomendando la experiencia y la conveniencia del Fisco y de los contribuyentes.

Cuanto al Arancel vigente por el sistema específico de peso bruto, por ser el generalmente adoptado en las principales naciones, por las facilidades que ofrece al comercio para sus cálculos y al Fisco para la liquidación del impuesto, es asimismo, el más conveniente entre los diferentes sistemas de arancel aduanero. Los recargos *ad valorem* y específicos que en él aparecen, sirven de aforos intermedios entre una y otra clase. Como toda ley de Arancel exige naturalmente revisión a causa de los cambios y del progreso de las industrias, así extranjeras como criollas, revisión que no puede ser completa sin el consejo y la indicación de todos y de cada uno de los gremios que integran el orden económico de la Nación, insinuamos la conveniencia de una Junta Permanente de Arancel que formen: dos comerciantes elegidos por las Cámaras de Comercio de la República, en la forma que lo estimen conveniente; dos agricultores en representación de las Sociedades o gremios agrícolas; dos industriales por los gremios de industriales; y el Contador General de la Sala de Examen de la Contaduría General, que es el funcionario por cuyas manos pasan todos los documentos estadísticos de importación, y está por tanto, muy bien enterado de todo lo relativo a la materia, la cual Junta informará al Ministerio acerca de los defectos e inconvenientes de que adolezca el Arancel y de las reformas que a su juicio estime convenientes en provecho de la Agricultura, el Comercio y las demás industrias, lo que implícitamente es asimismo en favor del Fisco.

De acuerdo con las opiniones que hemos sustentado, y en obsequio a la baratura de la vida de la clase trabajadora y la de braceros de los campos, apuntamos la conveniencia de la modificación de los aforos siguientes:

#### El impuesto de Harina de trigo

I.— El de la harina de trigo, que actualmente asciende a B. 039,10 el Kilo, reducirlo a veinte céntimos de bolívar el Kilo, por todo derecho. El impuesto actual es el más alto que ha pagado la harina. La consiguiente merma que en el primer año experimente el renglón de ingresos por harina, aún suponiendo que ella llegare a dos millones de bolívares, por ningún respecto será igual a la

merma que experimentó sin crear crisis durante cuatro años, esto es de 1904 a 1908 por motivo de los Molinos de Trigo, produciendo para el último de los citados cuatro años los derechos de la harina importada junto con los del trigo introducido, sólo la suma de B 1.811.042.

De lo cual puede colegirse que si entonces pudo desprenderse el Fisco, sin gran sacrificio, de mucha parte de los ingresos de la importación de harina, para un objeto que no era el bien público, y, por lo tanto, de efectos nugatorios, la reducción que en cualquier tiempo se haga de dicho impuesto, con propósitos que sí entrañen la conveniencia general con sus consiguientes bienes, redundaría directamente sobre el mismo Fisco, el cual vería en breve resarcida con creces la merma experimentada, cualquiera que ella fuese, por el inevitable aumento de la importación de la especie. Además, con el rebajo indicado siempre arrojaría la importación de harina, para el primer año, más de tres millones de bolívares.

La harina de trigo ha pagado los siguientes impuestos: de 1830 a 1868, el barril de ocho arrobas pagaba 400 centavos de comercio, o sea diez y seis bolívares. De 1868 a 1884 el mismo barril de ocho arrobas, pagaba 500 centavos fuertes o sean veinte bolívares. De 1884 a 1903, los 92 Kilos o sean las mismas ocho arrobas, pagaron 27 bolívares, y desde esta última fecha al presente, los mismos 92 Kilos pagan B. 37,57.

Nos restan unas palabras respecto a la producción nacional de trigo, la cual y contra todas nuestras ilusiones, solo será una de éstas por lo que hace al litoral y al centro del país, mientras por fortuna tengamos otros productos agrícolas que rindan más utilidad que la que ofrece el trigo. A ningún agricultor podrá convencerse de que aún dándose y necesitándose el trigo pueda ser negocio su cultivo, cuando otros frutos producen mayores utilidades. Un tablón de buena tierra sembrado de trigo da una utilidad menor que la que rinde uno de caracas y maíz, o de plátanos o de cualquiera otro de nuestros frutos menores siendo mayor la proporción en los frutos mayores, como café, cacao tabaco, algodón, etc. Por lo que se impone la convicción de que en cuanto a harina de trigo permaneceremos siendo tributarios de otros países en donde este cereal rinde más halagadores rendimientos.

## Arroz

II.— Para el arroz deseamos un impuesto de diez céntimos el Kilo comprendido todo impuesto. Respecto del arroz debemos repetir lo anteriormente asentado sobre el trigo, esto es, que seguiremos importándolo en mayores cantidades, por la razón de que su

cultivo tropieza con la misma competencia que hacen al del trigo, por más rendidores. los otros productos. Es bien sabido que el arroz es la comida del pobre, por su fácil cocción, con pocos ingredientes y poco gasto de tiempo y de carbón.

### Aceites de comer y vinos

III.— Para los aceites de comer en latas y para los vinos tintos y blancos en barriles, consideramos también adecuado el mismo impuesto de diez céntimos el Kilo, por todo impuesto. La modicidad del derecho de estos dos artículos está exigida sobre todo, por la gran necesidad en que estamos de atraer a la inmigración europea, que no se encuentra bien, ni mucho menos se aclimata donde existe la escasez y la carestía de estos dos artículos. No se producen ni se producirán por mucho tiempo en el país y el aumento que con esta rebaja tendría su importación resarciría con creces la momentánea disminución que experimente el Fisco, sin contar con el resultado favorable de este halago que se ofrecería al inmigrante, como medio el más barato e infinitamente el más eficaz que todas las medidas que con tal objeto se hayan dictado y puedan concebirse en lo futuro. Y no será esto solo, sino que la rebaja de los vinos y aceites, sin tener carácter de concesión especial para España, promovería de por sí la intensificación del comercio con la Madre Patria, lo que es para nosotros de trascendentales consecuencias respecto de nuestro desenvolvimiento económico.

### Telas ordinarias

IV. Las telas de algodón blancas y de color ordinarias y pesadas que constituyen el vestido obligado del pueblo, requieren un impuesto menos alto que el que actualmente tienen, en consideración al objeto de dichas telas que no es el lujo, sino la necesidad de su uso en la clase más pobre del país.

### La protección arancelaria para la Mecánica

V.— Para promover en el país el desarrollo de la Mecánica, industria de capital importancia, que en todas partes es objeto de especiales atenciones, resulta conveniente aforar en la primera clase el hierro como materia prima, en cabillas, platinas, láminas y en cualquiera otra forma sin manufacturar, compensándose la disminución del impuesto con un aumento proporcional sobre las manufacturas y artículos de hierro que puedan fabricar en el país nuestros talleres de herrería, como cerraduras, aldabas, bisagras, parrillas y demás objetos, así como sobre los muebles finos u ordinarios y demás objetos que fabrique la ebanistería y la carpintería criollas.

Quizás la industria fabril, por especiales circunstancias, que exige una más decidida protección arancelaria, sea la de la Mecánica por lo cual debemos recalcar la conveniencia de hacer menos fuertes los derechos sobre las materias primas que ella requiere, recargando los de los artículos de hierro que puedan fabricarse aquí: un país sin herrerías, sin fundiciones y sin mecánicos, en la propia era de las máquinas, tiene que adelantar con suma lentitud, porque depende en todo del exterior. No puede aprovechar en todo su valor las mismas ventajas de las máquinas, pues si éstas sufren algún deterioro, faltan el mecánico y el taller para repararlas, siendo forzoso abandonarlas u ocurrir a la necesidad de enviarlas de nuevo a los distantes centros fabriles donde se compraron para la debida reparación.

Satisfaría nuestro deseo de hacer bien al país la adopción de las citadas innovaciones arancelarias, a sabiendas de que se imponen otras menos importantes.

La reducción que por ellas pueda experimentarse en los ingresos del Fisco, la cual no podrá ser sino meramente transitoria, quedará recompensada largamente en bienes inestimables para el país por el influjo que el rebajo de tales aforos ejercerá en la baratura de la vida, que es esencial para poder iniciar un verdadero progreso económico; por el bienestar que derivarán las clases obreras nacionales, las cuales aumentarán su poder de producción en razón directa de ese bienestar; por el incentivo poderoso que encontrará en el país el inmigrante, quien entonces no alegará el inconveniente de la carestía de la vida para dirigirse a nuestra patria; y por consecuencia de todo esto, el auge de nuestro comercio exterior y el creciente aumento de la importación, con el consiguiente de los ingresos del Fisco.

Cuanto a las facilidades para promover el aumento de la importación, lo que consideramos primordial tanto para el acrecentamiento de las entradas fiscales como para el aumento de nuestro comercio exterior, anotamos las siguientes que se desprenden del estudio que venimos haciendo de la materia:

#### Para la carga y descarga de buques

(a) Facilidades para la carga y descarga de buques, con la abolición de las antiguas prácticas que no se usan en ninguna parte y que ya no tienen razón de ser, tendientes a demorar las operaciones de cargar y descargar los buques procedentes del exterior, permitiéndose, como es costumbre universal, cargar y descargar a un mismo tiempo, en todas las horas del día y de la noche, facultándose a los exportadores para conducir con anticipación la carga a los muelles aun antes de la llegada del barco.

## **Más equidad en los derechos de puerto**

(b) Reducción de los llamados Derechos de Puerto para los buques que traigan y lleven carga, a términos más racionales y equitativos, que no resulten onerosos, a fin de que no sean motivo para disminuir la afluencia de buques en nuestros puertos, sino más bien ocasión para atraer el mayor número de ellos, librando de todo impuesto a los que no traigan ni lleven carga.

## **Desaparición de las multas cuando no hay fraude**

(c) Supresión del ominoso expediente de las multas a los importadores, por involuntarias omisiones de datos estadísticos, en las facturas consulares, cuando ellas no impliquen intención de fraude, excitando a los cónsules hacia el deber en que están de no certificar ninguna factura que adolezca de tales defectos, y caso de que la certificaren con ellos hacer recaer la responsabilidad en los cónsules, por no haber hecho la revisión correctamente, antes de certificarlas. De esta manera quedaría cortada esta dificultad que tanto azara al exportador bisono, quien no tiene más fuente de información oficial que deba informarlo de todo lo concerniente a nuestras disposiciones sobre importación.

## **Modicidad en los emolumentos consulares**

(d) Reducción en lo posible de los emolumentos consulares, desistiendo de hacer de ellos un ramo cuantioso de ingresos y aspirando solamente a que produzcan lo necesario para los gastos del servicio consular, como lo practican otros países, penetrados de la conveniencia de hacer lo menos gravosos semejantes gastos, a objeto de sostener una buena y eficaz propaganda con tal medio en pro de las exportaciones para el país.

## **Abolición del 30% adicional**

(e) Expuestas las consideraciones que nos ha sugerido el estudio de la materia del treinta por ciento adicional, parécenos de más cualesquiera otras para reforzar la convicción que abrigamos en contra de esta disposición que calificamos de óbice para el mayor desenvolvimiento de nuestro comercio exterior, deseando, por de contado, su más pronta derogatoria, la cual vendría a ser la rectificación en todo tiempo oportuna, de una medida que no perjudica a más nadie que a nosotros mismos, y que no obstante, mantenemos cual si fuera un canon fundamental de la Ciencia económica, únicamente porque fué una vez establecida y a nadie se le ha ocurrido abrogarla.

Todas estas medidas relacionadas con la Ley de Arancel de Importación, el Código de Hacienda y la Ley Consular las consideramos convenientes para el mejoramiento del sistema de tributación nacional mereciendo la preferencia por ser de este sistema ramo principal, el Impuesto de Importación.



## Notas del Trimestre.

### El Dr. Octavio Ante la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados



El Contralor, doctor José Andrés Octavio ante la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados. A su derecha, Dr. Leonardo Ferrer, Presidente de la citada Comisión y parte de los parlamentarios componentes de la misma.

Al comparecer ante la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados, el doctor José Andrés Octavio afirmó de manera categórica que no es objeto de presiones de ninguna especie —ni siquiera de

los sectores más afectados a raíz de la presentación de su Informe al Congreso de la República. A continuación insertamos la exposición del doctor Octavio ante la citada Comisión.

Ciudadanos Diputados:

Tengo el honor de ocurrir ante Uds., atendiendo la convocatoria que me hizo el pasado viernes 20 el Presidente de la Comisión, Dr. Leonardo Ferrer, para que hiciese una exposición general sobre el Informe de las actividades de la Contraloría General de la República durante el año 1976, presentado al Soberano Congreso el día 9 del corriente mes en cumplimiento de la norma constitucional que así lo ordena.

Considero altamente positivo el gran interés que ha tomado el Congreso ante el Informe de la Contraloría, pues de este modo no sólo cumple una función que es consustancial a sus facultades, sino que le está dando a la Institución Contralora todo el valor y la utilidad que ella tiene como órgano auxiliar del Congreso, dotado de autonomía funcional, según lo dispone la pertinente disposición de la Carta Fundamental.

Por otra parte, el Congreso refleja así el interés, también positivo, que los partidos políticos y otros sectores de opinión han mostrado por el mencionado Informe, al expresar sus opiniones sobre el mismo, en muchos puntos con apreciaciones discrepantes. Pero si bien la Contraloría, por las características de la Institución, debe permanecer al margen de toda polémica, es natural y propio del sistema democrático que esa polémica se produzca entre aquellos sectores.

El *Informe* resume la actividad cumplida por el Organismo Contralor en el ejercicio de sus diversas funciones y en los distintos campos de su acción fiscalizadora. Así encontramos en ese documento:

a) El resultado del control previo de la ejecución del presupuesto nacional, con todo lo relativo a la contratación, ordenación de pagos, examen de las cuentas de ingresos y de gastos, contabilidad, inspección de obras, fondos y otros bienes, y en general, de toda la actividad financiera cumplida por la Administración Central;

b) el resultado del control de los Institutos Autónomos y empresas del Estado, constitutivos de la administración funcionalmente descentralizada, campo de creciente importancia, en el cual la acción de la Contraloría se encuentra en proceso de expansión, como lo demuestra la reciente creación, ya en el presente ejercicio, de la Oficina de Control Externo de la Industria Petrolera;

c) el resultado del control de los Estados y Municipios, administración territorialmente descentralizada, campo mas nuevo que el anterior en la acción fiscalizadora de la Contraloría, que exige también una sustancial ampliación;

d) las medidas legislativas y administrativas más importantes que se vienen tomando para corregir deficiencias y modernizar la Administración

Pública, a fin de ponerla a tono con los requerimientos de la acción del Estado, campo dentro del cual se da cuenta de la colaboración que se está efectuando entre el Poder Ejecutivo y la Contraloría;

e) la necesidad de reestructuración de la propia Contraloría y la deficiencia de recursos humanos que confronta el Organismo, así como la referencia a los estudios que se realizan y que han de realizarse para cubrir aquella necesidad y superar las dificultades presentes.

El Informe de la Contraloría contiene un importante conjunto de datos, análisis, observaciones y recomendaciones relativos a la marcha de la Administración Pública, con indicación de las deficiencias encontradas, que será de gran utilidad para el estudio y juicio que de ella ha de hacer el Congreso. Conviene, no obstante, destacar algunas de las consideraciones generales hechas al respecto en el Informe, a saber:

a) El Informe de la Contraloría no constituye una evaluación de la gestión del Gobierno en su conjunto, la cual escapa a las facultades y posibilidades del Organismo Contralor, sino que el documento se contrae, como es su objeto, a la actividad administrativa vista desde el ángulo del control fiscal.

b) Es un hecho evidente que la organización administrativa

ha sido rebasada por la magnitud y complejidad actual de la gestión del Estado venezolano. En otras palabras, la maquinaria administrativa es insuficiente e inadecuada para realizar, con toda la eficacia y prontitud requeridas, los servicios, obras, programas y proyectos que se consideran necesarios ante las exigencias del país, y cuya realización es posible con los crecientes recursos financieros disponibles.

c) Ante las anteriores observaciones, surge la necesidad de que se llegue a un amplio y responsable concierto de voluntades, por encima de diferencias políticas o de otra índole, de tomar con prontitud y energía las medidas adecuadas para superar esta situación, que entorpece y dificulta tanto los planes de cualquier gobierno, como el cumplimiento de las aspiraciones de toda la nación.

En conocimiento de que esta Comisión designó varias Sub-Comisiones para el análisis del Informe de la Contraloría, en relación a los diversos sectores de la Administración Pública, me apresuro a ratificar la oferta de la más amplia colaboración técnica del Organismo Contralor para el mayor y más pronto cumplimiento de esa tarea, a cuyo fin podemos proceder, tan pronto como la Comisión lo indique, a tomar las medidas prácticas necesarias para realizar esa colaboración. Al hacerlo así, no sólo cumplimos un deber constitucional, sino que esperamos rea-

lizar una labor provechosa, en concordancia con lo expresado en la presentación del Informe, en párrafo que, para concluir esta exposición, transcribo textualmente:

“Es mi ferviente deseo que las relaciones de la Contraloría General de la República con ese Honorable Congreso continúen desenvolviéndose en el

plano de cordialidad y colaboración en el cual han tenido lugar hasta ahora, y más aún, que esas relaciones, definidas por la Constitución al calificar a la Contraloría de órgano auxiliar del Congreso dotado de autonomía funcional, se hagan cada vez más amplias y fructíferas en la común finalidad de defensa de la hacienda pública”.

## Estudiantes Visitaron la Contraloría

Un grupo de veintiocho niños integrantes del primer año de bachillerato del Colegio “Institutos Educativos Asociados” —El Peñón,— le dispensaron una grata visita a la sede de la Contraloría General de la República, con el fin de ampliar sus conocimientos en la materia de “Moral y Cívica” a cargo del profesor Orlando Ramírez, quien estuvo al frente de este simpático grupo que llamó la atención a los funcionarios del Organismo Contralor. Los pequeños fueron aten-

didados por la doctora Gisela Haddad de Henríquez, Jefe de la Oficina de Administración, doctor Alfredo Fernández Santana, Jefe de la Oficina de Personal y el Lic. Heriberto Aguillón S., Jefe de la Oficina de Prensa. En una breve charla el doctor Fernández Santana les habló acerca del funcionamiento en el Régimen Democrático de la importancia que reviste la Contraloría en cuanto al manejo de los dineros públicos y su buena inversión. Una vez concluida la charla y después de un recorrido por diferentes dependencias el doctor José Andrés Octavio, Contralor General de la República, les presentó un cordial saludo en la Biblioteca. donde los animó a seguir estudiando para de esta manera lograr una Venezuela mejor en pro de las futuras generaciones del país. En la gráfica el doctor Fernández en compañía del profesor Ramírez y la doctora Henríquez, en un momento de la charla.

Los estudiantes que visitaron la Contraloría escuchan las breves palabras que les dirige el Dr. Alfredo Fernández, Jefe de la Oficina de Personal.



# El Contralor Asistirá Cada Tres Meses Al Consejo de Ministros

Sostendrá Reuniones Periódicas con cada Ministro.

En vista del interés que despertó en el país la presentación del Informe Anual al Congreso por parte del Contralor General de la República, doctor José Andrés Octavio, éste fue invitado el pasado martes 24 de mayo, por el ciudadano Presidente de la República, señor Carlos Andrés Pérez, para asistir a la reunión de Gabinete.

En dicha reunión se señaló la importancia que para el Gobierno y para la Nación, tienen los señalamientos y recomendaciones de la Contraloría General de la República y, por tanto, se resolvió el estrechar, aún más, el intercambio de opiniones en torno al mejoramiento de la Admi-



El Dr. José Andrés Octavio, en un momento de su reunión con los ministros Dr. Lorenzo Azpurua Marturet, de Cordiplán; Héctor Hurtado, de Hacienda y Constantino Quero Morales, del Fondo de Inversiones de Venezuela.

nistración Pública. Al efecto se acordó, siguiendo instrucciones del ciudadano Presidente de la República, que los Ministros del Despacho Ejecutivo celebren con el Contralor General de la República, reuniones individuales para evaluar la marcha de Ministerio a su cargo. Se estableció, de común acuerdo con el ciudadano Contralor, un sistema para que cada tres meses, asista a una reunión del Consejo de Ministros y que, previamente, con el Ministro de Hacienda, elabore una agenda contentiva de problemas específicos, con el objeto de formular las recomendaciones, críticas, evaluaciones y en fin, todo aquello que permita al gobierno, tal como son sus deseos, mejorar la Administración Pública.

El ministro de Justicia, Dr. Juan Martín Echeverría, de Educación, Dr. Carlos Rafael Silva y de la Juventud, Dr. Pedro París Montesinos, departen con el doctor Octavio.



# Entró en Circulación Noti-Redinse

Recientemente entró en circulación el primer número de NOTI-REDINSE, órgano de la Red de Información Socio-Económica, el cual circulará trimestralmente. De este primer número reproducimos las notas que siguen a continuación:

**SERVICIO DE INFORMACION.** Se inicia este servicio a partir de Mayo de 1977, siendo su objetivo fundamental satisfacer las necesidades de información en el campo Socio-económico. Está fundamentalmente dirigido a: investigadores, profesionales y técnicos, estudiantes. Los tipos de consulta que se atenderán serán los siguientes:

**Pregunta-Respuesta:** Se refiere a las consultas rápidas: cifras datos, definición de un término, estadísticas, etc., que pueden ser respondidas inmediatamente.

**Investigación Extensa:** En este caso es necesario efectuar una búsqueda más extensa y exhaustiva en: índices, revistas de resúmenes, documentos, ficheros, etc. El lapso de respuesta varía de acuerdo a la amplitud y profundidad de la investigación. En este grupo entran las bibliografías, consultas sobre trabajos en un tema determinado, etc.

Los usuarios podrán formular su solicitud: directa-

mente a la Unidad Central de Información, ubicada en la Biblioteca del CONICIT, o a cualquiera de los Centros integrantes de la Red. Las solicitudes pueden formularse por carta, por teléfono y personalmente. El Servicio funcionará de Lunes a Viernes de 1:00 a 6:00 p.m.,. Para cualquier información dirigirse a: CONICIT-BIBLIOTECA, los Cortijos de Lourdes, Final Av. Principal, Edif. CONICIT-MAPLOCA, Caracas. Telfs. 356533-363533.

**INVENTARIO DE OBRAS DE REFERENCIA.** La Red de Información Socio-Económica realizó un inventario a nivel nacional, del material de referencia existente en cada uno de los Centros Bibliográficos que la integran, con la finalidad de conocer y ubicar el material existente y establecer una política de adquisición coordinada que permita adquirir el material realmente necesario y evitar la duplicidad.

Igualmente, este inventario dará origen a un "Catálogo de Obras de Referencia" que será publicado en breve.

**INVENTARIO DE UNIDADES Y REDES DE INFORMACION CEPAL / CLADES.** El Clades, dependiente de la Comisión Económica para América-Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), ha

iniciado este inventario, que abarca los países de América Latina y el Caribe, con la finalidad de obtener un mejor conocimiento de las situaciones nacionales en el campo de la información Socio-Económica y la identificación de aspectos hacia los cuales los países podrían orientar sus políticas futuras de Información y Documentación. REDINSE aceptó la proposición del CLADES de hacerse responsable de este proyecto en Venezuela. A tal efecto, se encuestaron 42 Bibliotecas para su procesamiento, enviando la información al CLADES. Para el mes de Julio

se tiene previsto un Seminario del diagnóstico del proyecto a nivel nacional.

**BIBLIOGRAFIA SOBRE INFLACION.** Se realizó, a modo de ensayo, una Bibliografía sobre Inflación en base al material existente en los Centros Bibliográficos miembros de la Red. Reseña: artículos de revistas, periódicos y libros. Será publicada en el transcurso de este trimestre y se venderá al público en general al precio de Bs. 10.50. Las personas interesadas pueden efectuar sus pedidos al Núcleo Coordinador de la Red en el CONICIT.

## **LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA TITULO VI**

### **De otras funciones generales de control**

#### **CAPITULO I**

#### **De la contabilidad fiscal**

**Artículo 69.—** La Contraloría establecerá los sistemas de contabilidad para todos los ramos y dependencias de los entes sujetos a su control. A tal efecto, prescribirá los libros, registros y formularios que deban ser utilizados así como los procedimientos para llevar las cuentas y los lapsos para rendirlas, mediante instrucciones y modelos que serán publicados en la Gaceta Oficial.

El establecimiento de los sistemas de contabilidad se hará en coordinación con el Ejecutivo Nacional. Este, a tal efecto, deberá llevar una información contable centralizada en el Ministerio de Hacienda. No obstante, los institutos autónomos y demás entes descentralizados prepararán sus sistemas de contabilidad y los someterán a la aprobación del Ejecutivo Nacional y de la Contraloría.



## FORO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA

En el Foro sobre la Reforma Tributaria auspiciado por la Asociación Venezolana de Ejecutivos, el Dr. Carlos Obregón, Vice-ministro de Hacienda anunció que el despacho, se encuentra abocado a una amplia revisión de los sistemas de recaudación del Impuesto sobre la Renta, con el propósito de mejorar su registro de datos y consecuentemente el aporte de los contribuyentes. En su disertación el doctor Obregón se refirió a las diversas características del sistema fiscal venezolano y a los problemas del sector mencionado sobre aspectos de la evasión fiscal producidos en Venezuela y a escala mundial. En la gráfica (de izquierda a derecha) los doctores Tomás Enrique Carrillo Batalla, Pedro José Tinoco García, Antonio José Díaz Martínez, Carlos Obregón, Director General del Ministerio de Hacienda, en representación del Despacho, José Urdaneta Rueda, Presidente de AVE; José Andrés Octavio, Contralor General de la República, J. R. Mathison, Alfredo Machado Gómez y Mauricio García Araujo.

# El Contralor General de la República en el Programa "Frente a la Prensa"

- Sostiene el Contralor que la finalidad fundamental de la Contraloría es la defensa del Patrimonio Nacional y que toda la acción de la misma está dirigida a combatir la corrupción administrativa.

- La continuidad en la defensa del Patrimonio Nacional se mantiene en el campo de las averiguaciones administrativas, e incluso se incrementó durante todo el año 1976. Serán agilizados los procedimientos para determinar la responsabilidad administrativa.

- A una pregunta sobre la posible corrupción administrativa en el período constitucional anterior y en el actual, el Dr. Octavio —respondió que la cuantificación de la corrupción administrativa en un período determinado es muy difícil y mucho más aún, la comparación de un período con otro, pero que lo importante es luchar contra el mal en todo tiempo.

El Dr. José Andrés Octavio, Contralor General de la República, fue invitado al programa "Frente a la Prensa", moderado por el periodista Valeriano Humpiérrez, con los entrevistadores José Egidio Ro-

dríguez, Hugo López, Iván Claudio y Fernando Montilla.

Considerando la importancia de la declaración del ciudadano Contralor, reproducimos parcialmente la entrevista.

Dijo José Egidio Rodríguez: "En los últimos meses han surgido una serie de temas que tienen centrada la atención de la opinión pública, entre ellos tenemos las funciones de la Contraloría General, con respecto a sus actividades contra la corrupción administrativa, la cual está socavando las bases del actual sistema democrático, cuáles son las decisiones positivas que se han tomado en la Contraloría para combatir la corrupción administrativa?"

El Dr. Octavio, primeramente, agradeció la invitación formulada por Valeriano Humpiérrez a tan importante programa de opinión. Con respecto a la pregunta de José E. Rodríguez, la cual consideró expresada en términos muy amplios, dio en primer lugar un concepto útil y definitivo sobre la actuación de la Contraloría, cuya finalidad fundamental, de acuerdo con las normas constitucionales es la defensa del Patrimonio Nacional. Como la corrupción administrativa atenta contra el Patrimonio, toda la actuación de la Contraloría está dirigida contra la corrupción.

El Contralor aclaró que es importante enfatizar sobre las actuaciones de la Contraloría, porque estas no sólo se refieren a las averiguaciones

administrativas contra determinados funcionarios, sino que el Organismo prescribe sistemas contables para luchar contra esa corrupción. El Dr. José Andrés Octavio se refirió que en el tiempo que lleva como Contralor General, la función de control no ha disminuido cuantitativamente y se ha mantenido una continuidad, específicamente en la Oficina Nacional de Averiguaciones Administrativas. En verdad durante el año 1976 se dictaron más decisiones que en ningún otro período anterior, y además, serán agilizados los procedimientos de las averiguaciones administrativas.

Por otra parte al referirse al control sobre Estados y Municipios, el Contralor hizo mención a la Ley de Contraloría vigente desde 1975, en la cual se crea la Inspectoría General de Estados y Municipios, con la finalidad de guiarlos en la redacción de sus ordenanzas sobre contraloría interna. Con respecto al caso concreto de Petare, el Dr. Octavio informó que la Contraloría General actuó desde principios del 76 hasta fines del año, realizando una extensa labor, la cual sirvió para instruir el sumario que levantó la P.T.J. para determinar responsabilidades penales y civiles.

El periodista Fernando Montilla hizo referencia a la inquietud de la opinión pública sobre la proliferación de corrupción administrativa y expresó su deseo de conocer los pasos posteriores que sigue la

Contraloría una vez concluidas las averiguaciones.

El Contralor señaló que el límite de la Contraloría es determinar la responsabilidad administrativa, la cual puede ser o no dolosa, o ir acompañada de daño al patrimonio nacional. Una vez que se ha establecido esa responsabilidad —agregó el Dr. Octavio— si la Contraloría considera que esos indicios son suficientemente evidentes, pasa el expediente a la Fiscalía General de la República, o a la Procuraduría General si se trata de un particular.

El periodista Hugo López preguntó al Contralor sobre la Reforma Tributaria y cuáles eran sus objetivos. El Dr. Octavio hizo mención al documento de observaciones que envió a la Comisión Tripartita de Alto Nivel, creada por el Presidente de la República. Explicó el Contralor que el Código Tributario será una Ley Orgánica, fundamental para la tributación, que estaría conformado por un conjunto de normas sobre el contenido y vigencia de las leyes tributarias y su interpretación, sobre exoneraciones, sobre domicilio del contribuyente y notificaciones, sobre los agentes de retención y otros responsables sobre los procedimientos administrativos en materia tributaria, y sobre la definición de las infracciones y sus respectivas sanciones. La gran importancia y trascendencia —enfaticó el Dr. Octavio— del Código Tributario es la estabilidad de las normas generales de la tributación, con

la cual se evitará la arbitrariedad administrativa, asegurando los derechos del Fisco y de los ciudadanos. El Código agilizará a la Administración al dictar las disposiciones básicas de los procedimientos administrativos. En ese documento había propuesto la promulgación de un Código Tributario, la creación de un impuesto al consumo suntuario y una profunda reforma de la administración fiscal.

A la pregunta de Iván Claudio sobre la comparación de la posible corrupción administrativa en el período del Dr. Caldera y el actual, el Dr. Octavio recalcó que es sumamente difícil hacer este tipo de comparación, ya que no se encuentra una medida determinada, y además resultaría ocioso. La corrupción administrativa no se combate a través de comparaciones, sino procesando los casos concretos que vayan surgiendo y poniendo orden en la Administración Pública.

Respecto al problema de la publicidad de las actuaciones de la Contraloría en materia de corrupción administrativa, el Contralor, a una pregunta del periodista Fernando Montilla expresó que de acuerdo con la doctrina universalmente admitida, la Contraloría debe divulgar sus actuaciones, pero sólo cuando ellas estén concluídas, no en proceso, y siempre que esa divulgación sea ordenada por la más alta autoridad del Organismo.

## Debutó Nuestro Taller Experimental de Teatro

En el auditorium de la Cruz Roja Venezolana, debutó recientemente el Taller Experimental de Teatro de la Contraloría General de la República, formado por Alfonso Bortone, Carmen Riera, Alfredo Abud, Luz Marina Rivas, Luis Morett, Carlos H. Ocaríz, Rómulo Hernández, Orlando Blasco y Fausto Correa, quienes laboran en el Organismo Contralor y dirigidos por el Profesor Filarbeto Guzmán.

El debut consistió en la presentación de "Un Poeta en el Teatro", integrado por entremeses que corresponden a la Obra "Humor y Amor", de Aquiles Nazoa y el Teatro de Cámara "A D R E D E", con textos de Aulio Urdaneta y efectos musicales de René Alvarez.

El éxito obtenido en el debut ha estimulado a la gentes del Teatro, quienes anuncian la presentación de otras Obras.



El Orfeón de la Contraloría durante su actuación en la Sala de Conferencias del Organismo, al reiniciar sus actividades bajo la dirección del Profesor Felipe Izcaray.

## El Orfeón de la Contraloría Reinició sus Actividades



Funcionarios y empleados del Organismo Contralor durante el concierto del Orfeón en el 4to. piso del Edificio sede.

El Orfeón de la Contraloría General de la República, dirigido por el Profesor Felipe Izcaray e integrado por funcionarios y empleados del Organismo, debuto el pasado 6 de mayo en la Sala de Conferencias del Edificio sede de la

Contraloría, con un Programa en el cual se incluyeron Piezas de los Siglos XVI Y XVIII y del acervo folklórico venezolano.

Al acto presentado con ocasión de la celebración del Día de las Madres, asistieron amantes de la música, entre ellos el ciudadano Contralor General de la República y otros altos funcionarios de la Contraloría. El Orfeón lo integran las siguientes personas: Sopranos: Elisa Ortiz, Lucía de Vargas, Olga Noil, Drágica de Castillo, Graciela de López, Maritza Tejada, Celina Peña y Ligia Ramírez. Contraltos: Edis J. Ochoa, Luz Marina Rivas, Dora Urbina y María de Lourdes Castillo. Tenores: Alfredo Abud, Luis H. Izaguirre e Israel Pérez. Bajos: Guillermo Guerra, Marvin Corro, Francisco Salazar y Rómulo Castillo L.

# Un Mayor Presupuesto para la Contraloría le Permitirá Intensificar Labores de Fiscalización y Mejorar sus Recursos Humanos

“CONTROL FISCAL”, tomando en consideración la importancia de los medios de comunicación audiovisuales (TV), ha considerado interesante referirse en esta edición, tanto el programa “Frente a la Prensa” que se transmite por Venevisión, Canal 4, que comentamos en nota aparte como el que reproducimos, parcialmente, de “Primer Plano”, moderado por el doctor Marcel Granier y efectuado el día 10 de mayo del presente año, en Radio Caracas-TV.

El doctor José Andrés Octavio, expresó su agradecimiento al doctor Granier por la invitación a este importante programa y por la oportunidad de poder divulgar opiniones y doctrinas sobre temas relacionados con la Contraloría General de la República.

El programa se centró especialmente en cuatro puntos principales: “Corrupción administrativa”, “Crisis de recursos humanos”, “Problema del Desabastecimiento” y “Reforma Tributaria”. El Contralor Octavio fue muy claro al exponer

estos temas en el transcurso del programa, que contó también con preguntas telefónicas de periodistas.

En primer lugar se refirió el doctor Octavio al tema de la corrupción administrativa. Señaló que es un problema inquietante, fruto de una situación social que la estimula. Se refirió a la lucha que, con todos los medios legales de que dispone, lleva a cabo el Organismo Contralor contra ese vicio social.

En relación al tema de la crisis de recursos humanos señaló que en la Administración adquiere este problema caracteres alarmante. Manifestó que se han tomado medidas para evitar el éxodo de técnicos que, en procura de mejores salarios, pasan a prestar servicios a la empresa privada o a otros organismos del Estado. Indicó que se estaban tomando las previsiones del caso para formar nuevos técnicos y que esperaba del Congreso Nacional que en el próximo presupuesto, le aprobaran los recursos nece-

sarios para luchar contra este grave problema.

En cuanto a la situación del desabastecimiento que ha venido sufriendo el país en una serie de rengolens alimenticios básicos, el Contralor General de la República, a una pregunta de una reportera en lo referente a la demora en la tramitación por el Organismo Contralor, de las órdenes de pago de Corpomercadeo, respondió enfáticamente que la Contraloría tiene una Unidad Permanente en la Corporación de Mercadeo Agrícola que fiscaliza diariamente las operaciones de compra de este Instituto y por otra parte, señaló que los pagos de Corpomercadeo no están sometidos a la aprobación previa de la Contraloría General, de manera que el Organismo Contralor

no tiene ninguna ingerencia en la lentitud o demora de los pagos de obligaciones en que pudiera haber incurrido Corpomercadeo.

Con respecto al Código Tributario, el doctor Octavio, es de la opinión de que el mismo es una ley básica, fundamental que a la vez debe contener las normas más comunes a todos los impuestos, los procedimientos, las sanciones, evitando en esta forma la arbitrariedad, la discrecionalidad y la desigualdad. De manera que el Código es un instrumento jurídico de valor y por ello hay un movimiento en América Latina en favor de estos textos legales, sobre todo a partir de la elaboración del modelo de Código Tributario para América Latina que preparó en 1968 la OEA/BID.

# Libros Ingresados Recientemente en la Biblioteca de la Contraloría

Rivas González, Ernesto

Estadística general. /4 ed./.  
Caracas, Imprenta Universitaria  
/1974/.

“Este texto tiene por objeto, servir de introducción al estudio de los métodos estadísticos, orientado hacia aquellas personas que utilizan estos métodos como instrumento, como auxiliar en la búsqueda de su verdad científica, se ha mantenido el texto original. Excepción de esta afirmación, se encuentra en algunas extensiones realizadas en los capítulos referentes a los promedios y medidas de dispersión, así como la exposición de los temas relativos a la Aproximación de la Distribución Normal y de Poisson a la Binomial, complementados con ejemplos prácticos.

Newman, William H.

Programación, organización y control. 6 ed. Traducido D. Pedro Almandoz. Título de la obra en el original “Administrative action”. Bilbao, Ediciones Deusto /1974/.

“Este libro en su búsqueda del mejor procedimiento aplicable al programa ejecutivo del desarrollo de una razón comercial con un sistema organizado, y de conceptos admi-

nistrativos que han de servir de base para dirimir las cuestiones de todo tipo que afectan a cada dirigente en particular, constituye sin lugar a dudas un acertado enfoque de los problemas directivos y por tanto una valiosa contribución a la literatura empresarial.

Newman, William H.

Programación, organización y control, casos prácticos, 3 ed Traducido por: Pablo Gil Castro. Título de la obra en el original: “Cases for Administrative Action”. Bilbao, Ediciones Deusto, 1975.

“Las dos terceras partes de los problemas planteados en esta segunda edición son nuevos. Todos se basan en situaciones reales actuales, aunque por razones obvias se han ocultado los verdaderos nombres de las empresas. Como en la edición precedente, hay un amplio campo de complejidad. Sin embargo cada ejemplo plantea problemas que han hallado los dirigentes de esas empresas y que requieren una aplicación hábil de los conceptos básicos administrativos.

Kliksberg, Bernardo

El pensamiento organizati-  
vo: del Taylorismo a la Teoría

de la organización; estrategias modernas en administración: relaciones humanas y Teoría de la organización. 3 ed. Buenos Aires, Paidós, 1975.

“El presente volumen se propone examinar los contenidos centrales de otras dos grandes orientaciones de ideas en administración: la escuela sociológica, y la denominada escuela teoría de la organización.

El análisis se realiza empleando los instrumentos metodológicos y las elaboraciones epistemológicas formuladas en La administración científica en discusión.

El volumen se propone también efectuar una evaluación de conjunto sobre la evolución de las ideas en administración y aportar elementos de juicio empleables en la elaboración de lo que podría constituir una orientación científica en administración. Se efectúa en este sentido un agregado a la primera edición. Se elabora en particular un tema que se entiende crucial para el desarrollo del conocimiento administrativo: la estructuración de una metodología científica apta para la investigación en administración. La addenda para la tercera edición, titulada “En busca de una opción metodológica”, expone una posible alternativa al respecto, producto de elaboraciones y experiencias del autor posteriores a la primera edición. Finalmente, el volumen contiene un conjunto de reflexiones sobre la situación actual del

estudio de la evolución de las ideas en administración en América Latina.

**Terry, George**

**Principios de administración.** /5 ed./ Traducido por: Alfonso Vasseur Walls, C. P. Título de la obra en el original: “Principles of management”. México, Compañía Editorial Continental, S. A. /1971/

En esta edición revisada se aprecia con claridad el concepto de la administración en su sentido de universalidad, poniendo de relieve su proceso y logrando una mayor coherencia a lo largo del texto ya mejorado. Se han agregado nuevos cuadros, diagramas e ilustraciones, aumentando el número de los ya existentes. Los capítulos relativos a la organización han sido redactados desde un punto de vista lógico, práctico y moderno. Asimismo, los capítulos que tratan el concepto fundamental del control, se han adaptado a las aplicaciones más modernas.

Se incluyen, además, los adelantos más recientes en otros terrenos relacionados con la administración, tales como la cibernética, la automatización, la programación lineal y la investigación de operaciones.

**Lazzaro, Víctor**

**Sistemas y procedimientos:** Un manual para los negocios y la industria. /2 ed./. México, Editorial Diana, 1975.

“He aquí una nueva edición, grandemente aumentada, de un libro que ha tenido uno de los éxitos más espectaculares entre todos los que se han publicado sobre el tema de la aplicación de sistemas y procedimientos al campo de los negocios. Esta edición incluye importante material nuevo que ofrece los últimos adelantos en el procesamiento de datos y en el campo de los sistemas, y constituye un importante manual que, en un volumen único, es la fuente más completa de que se disponga en cuanto a métodos de campo para el análisis y resolución de cualquier género de problema empresarial: operaciones efectivas, control de costos, diseño de formas, investigación de operaciones. Es un instrumento indispensable de trabajo para profesionistas tales como gerentes de oficina, analistas de sistemas, programadores, analistas de métodos y procedimientos; y también constituye un libro de consulta ideal para lectores que se propongan emprender el camino de estas profesiones.

Miller, Donald E.

Interpretación correcta de los estados financieros. El método de razón de causa y efecto /2 ed./ Traducción al español de Ricardo Vinos Cruz López. Título de la obra en el original: “The meaningful, interpretation of financial statements”. México, Editora Técnica, S. A., 1972.

“Llevo bien mi compañía?” y “Cómo puedo enterarme de qué tal va mi compañía en comparación con otras, sobre todo en la determinación de ganancias y crecimiento?”.

En este libro se pretende responder esas preguntas ofreciendo orientación financiera fundamental para auxiliar y estimular el análisis cuidadoso del hombre de negocios, quien a menudo no sabe que se puede adquirir buen conocimiento financiero sin educación especializada. Espero, asimismo, que las ideas de este libro serán estudiadas y puestas en práctica en las sociedades comerciales e industriales que, mediante sus instalaciones colectivas y la confianza de sus miembros, pueden dar información importante y normas de medida para beneficiar a toda la comunidad de negocios.

Lougovoy, C.

Relaciones públicas. Función de gobierno de la empresa y de la administración /por/ C. Lougovoy /y/ M. Linon. /Traducido por Horacio Rodríguez Suárez. Título de la edición original “Les relations publiques. Fonction de gouvernement de l’administration/. Barcelona, Editorial Hispano-Europea/1972/.

“La obra que vais a leer no tiene la pretensión de agotar el tema de las Relaciones públicas. Sus autores no son escritores si no es acaso dominigueros; han querido, simplemente, reunir las enseñanzas

que, a título de profesionales, han tenido ocasión de impartir tanto en el Centro de Estudios Literarios Superiores Aplicados, de la sorbona, como en la Escuela de Altos Estudios Comerciales, en el colegio de Ciencias Sociales y Económicas, en el Instituto de Relaciones Públicas o en la Escuela Francesa de Agregados de Prensa, por ejemplo.

**Matthews, John B.**

Marketing. 2 ed. /por/ John B. Matthews; Buzzell, Robert D. /y/ Theodore Levitt. /Traducida por: Conrad Niell i Sureda. Título de la obra en el original "Marketing: An Introductory Analysis". Barcelona, Editorial Hispano Europea /1973/.

La mercadología es una ciencia excitante, cabiendo afirmar, sin temor a equivocarse, que ningún otro sector de la actividad comercial ofrece una mayor oportunidad para ejercitar la imaginación, la habilidad analítica y la predisposición a correr riesgos.

Este libro constituye una introducción a la dirección mercadológica. Su propósito se centra, en todo instante, en la resolución de problemas y en la adopción de decisiones en el campo de la mercadología. A consecuencia de ello, su organización gira en torno a los problemas que se alzan ante los jefes de mercadización y subraya la dinámica concurrente en la adopción de decisiones.

**Pessemier, Edgar A.**

Decisiones sobre nuevos productos; métodos para el cálculo de su rentabilidad /por/ Edgar A. Pessemier. /Versión española de Juan Corbella Boldú. Título de la obra en el original "New-Product decisions: an analytical approach"/. Barcelona, Editorial Hispano Europea /1970/.

"Este libro describe varias técnicas destinadas a evaluar el desarrollo de nuevos productos y las actividades de mercadización, que contribuirán, esperanzadoramente a una mayor eficacia en este sector crítico de la dirección. Creemos que los conceptos y métodos que el profesor Pessemier ha desarrollado son potencialmente muy útiles. Para el estudiante ofrece introducciones reveladoras en unos procesos complicados y poco comprendidos. Para el experto aportan una herramienta que evaluará proyectos de desarrollo de productos y propuestas de nuevos productos, una herramienta que se incorpora a las decisiones de la dirección, así como a las pruebas de investigación".

**Rouquierol, Max**

El computador electrónico y la dirección de la empresa. /Traducción de Vicente Gil Miró. Título de la obra en el original: "Ordinateur et décentralisation des décisions". Barcelona, Editorial Hispano Europea, /1969/.

"Hoy en día los ordenadores se han convertido en auxiliares cuya necesidad es cada

vez mayor. Los computadores transforman las estructuras económicas e intelectuales de nuestra civilización a un ritmo que era imprevisible hace algunos años. Sin embargo en este libro, el análisis de los cambios se limitará a los efectos psicológicos y psicosociológicos provocados por la implantación de estas máquinas en la empresa.

#### Ruffolo, Giorgio

La gran empresa en la sociedad moderna. /Traducido por: Bartolomé Riudevets. Título de la edición original: "La grande impresa nella società moderna"/. Barcelona, Editorial Hispano Europea /1973/.

"Es sostenible (y me parece que el libro de Ruffolo no lo desmiente) que la gran empresa tiene, en conjunto, un sistema perfectamente definible de fines y valores, en función de los cuales resulta posible individualizar una precisa

"racionalidad de su conducta"; a condición de que se tenga en cuenta que tales comportamientos se deducen de interpretaciones racionales y realizadas hoy con procedimientos bastante más complejos que los previstos en los viejos esquemas neoclásicos y en virtud de la utilización de una mayor riqueza de instrumentos aportados por disciplinas diversas (capaces de representar la realidad de la empresa tanto desde el punto de vista económico como sociológico, psicológico o político).

#### Sauvain, Harry.

Dirección de Inversiones. /Traducida /por/ Conrado Niell Sureda. Título de la versión original "Investment Management"/. Barcelona, Editorial Hispano Europea /1967/.

"El estudio de las características de inversión de los valores conduce en forma natural al terreno del análisis de los mismos. Las emisiones de valores, consideradas individualmente deben ser seleccionadas de acuerdo con sus cualidades particulares y sin olvidar la adopción de medidas cuidadosas respecto a su valía, todo ello para realizar del modo más efectivo posible los programas de inversión. En la presente edición el planteamiento adecuado de este aspecto de la política de inversión se ha ampliado considerablemente".

#### Tucker, S.A.

Control de gestión; métodos de los ratios. /Traducción por Federico de Góncor. Título de la edición original "Successful managerial control by rationalysis". Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1968.

"El autor demuestra en las páginas que siguen, estos cálculos (y otros que pueden obtenerse fácilmente), debidamente manipulados e interpretados, pueden informar mucho más sobre el estado de las operaciones, dentro de la empresa de lo que comunmente se cree".

Su método de compilar y relacionar los ratios prima-


rios, secundarios y terciarios está explicado con cuidadoso detalle e ilustrado profusamente con ejemplos prácticos de sus aplicaciones

Viteles, Morris S.

Motivación y moral en la industria. /Traducido /por/ Ramón Lacambra Puig. Título de la obra en el original: "Motivation and morale in industry"/. Barcelona, Editorial Hispano Europea /1970/.

"La obra de M.S. Viteles viene a ser una selección y

compendio de las orientaciones, en muchos aspectos quizás definitivas, que han ido tomándo los estudios del personal en los últimos tiempos. No queremos decir que cuando apareció supusiese una innovación radicalmente original sino que el paciente trabajo de recopilación y organización de estudios y conclusiones a que habían llegado el y otros autores deja clara esta orientación y la problemática que implica".



A NUESTROS  
LECTORES

LA OFICINA DE RELACIONES PUBLICAS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, INFORMA A LOS SUSCRITORES DE "CONTROL FISCAL", QUE AL CAMBIAR DE RESIDENCIA SE SIRVAN ENVIAR INMEDIATAMENTE SU NUEVA DIRECCION A ESTA OFICINA, PRIMER PISO DEL NUEVO EDIFICIO SEDE, AVENIDA ANDRES BELLO, FRENTE AL MERCADO DE GUAICAIPURO.

Caracas, junio de 1977.

EDITADA E IMPRESA  
EN LA CONTRALORIA  
GENERAL DE LA REPUBLICA