

CINCO PREOCUPACIONES SOBRE LA NUEVA LEY DE PENSIONES*

Laura Louza Scognamiglio

Directora y fundadora de la ONG Acceso a la justicia

Resumen: *El parlamento venezolano aprobó “Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social frente al Bloqueo Imperialista” que establece una contribución obligatoria para el sector privado por cada uno de sus trabajadores activos. La novísima obligación se suma a la contribución parafiscal de protección social ya existente y establecida en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y la Ley del Seguro Social, que regulan las contribuciones para los pensionados y jubilados. La nueva ley es inconstitucional por ser discriminatoria y violar el principio de legalidad tributaria y parece más una medida de última hora para conseguir fondos para las venideras elecciones presidenciales que para los pensionados y jubilados.*

Palabras Clave: *Asamblea Nacional (AN), Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Ley de Protección de las Pensiones de la Seguridad Social, Pensionado.*

Abstract: *The Venezuelan Parliament approved the 'Law for the Protection of Social Security Pensions Against the Imperialist Blockade,' which establishes a mandatory contribution from the private sector for each of its active workers. This new obligation is added to the already existing parafiscal contribution for social protection, established in the Organic Law of the Social Security System and the Social Security Law, which regulate contributions for pensioners and retirees. The new law is unconstitutional as it is discriminatory and violates the principle of tax legality, and it seems more like a last-minute measure to raise funds for the upcoming presidential elections than to benefit pensioners and retirees.*

Key words: *National Assembly (NA), Venezuelan Institute of Social Security (IVSS), Law for the Protection of Social Security Pensions, pensioner.*

Nicolás Maduro anunció el 1 de mayo que su Gobierno presentaría a la Asamblea Nacional (AN) una ley para imponerle al sector privado una «contribución especial» para mejorar las pensiones de los jubilados venezolanos.¹ En cuestión de horas, el Parlamento aprobó la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social frente al Bloqueo Imperialista² (en lo sucesivo Ley de Pensiones).

«Frente al bloqueo y las nuevas sanciones del 18 de abril el esfuerzo (por elevar el monto de las pensiones y demás prestaciones sociales) lo tenemos que hacer todos, no me pueden echar todo el carro a mi o a nosotros», justificó el gobernante.

* <https://accesoalajusticia.org/cinco-preocupaciones-nueva-ley-pensiones/>

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=NiCJlo5DQ5o>

² http://spgoin.imprentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700046262/0&Nombrerd= spgoin& CodAsocDoc=3578&Sesion=585129897

«Nada nos va a detener porque nosotros no somos una colonia de nadie», declaró desafiante Maduro a las horas de que se conociera la decisión de Estados Unidos de reimponer sanciones contra la industria del petróleo y del gas por el incumplimiento de las autoridades venezolanas a los compromisos electorales asumidos meses antes.³

Al revisarse el texto de la Ley de Pensiones, se encontraron por lo menos cinco motivos de preocupación.

I. UN INSTRUMENTO DESEQUILIBRADO Y DISCRIMINATORIO

La nueva Ley de Pensiones establece, en su artículo 6 que la contribución especial será pagada por «las personas jurídicas, así como cualesquiera otras sociedades de personas, incluidas las irregulares o, de hecho, de carácter privado, domiciliadas o no en la República Bolivariana de Venezuela, que realicen actividades económicas en el territorio nacional», y en su artículo 7 señala que la misma será de «hasta el 15% del total de los pagos realizados por el contribuyente a las trabajadoras y trabajadores por concepto de salario y bonificaciones de carácter no salarial».

La novísima obligación se suma a la contribución parafiscal de protección social ya existente y establecida en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y la Ley del Seguro Social, que regulan las contribuciones para los pensionados y jubilados.

En otras palabras, a partir de ahora las personas jurídicas de carácter privado que realicen actividades económicas en el país, sean nacionales o extranjeras, y que además tengan trabajadores activos, deberán aportar no solo las cotizaciones previstas en las leyes antes mencionadas (las cuales oscilan entre el 9 y 11% de los salarios que pagan a sus trabajadores), sino también la contribución de la Ley de Pensiones, que fue fijada por decreto presidencial en 9%⁴.

De lo anterior queda claro que todas las personas jurídicas de carácter privado, que realicen actividades económicas en el país y tengan trabajadores activos, independientemente de que sean con o sin fines de lucro (OSFL), deben contribuir en igual proporción, lo que contraría el principio de progresividad establecido en el artículo 316 de la Constitución, que exige la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente. También contraría el artículo 317, que señala que no podrán cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que puedan tener carácter confiscatorio.

En otros tiempos, las OSFL tenían exoneración o exención de pago de tributos; ahora, en su gran mayoría se les trata de la misma manera que a las empresas, las cuales perciben lucro y pueden trasladar sus costos a sus productos o servicios. En la Ley de Pensiones, los únicos que están exonerados por 1 año son «los emprendimientos debidamente registrados ante el Registro de Nacional de Emprendimientos (RNE)» (artículos 2 y 3 del Decreto n° 4.952, publicado en la Gaceta Oficial n° 42.880 del 16 de mayo de 2024).⁵

Recordemos que, de acuerdo con la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos,⁶ se entiende como tal la «actividad económica con fines de lucro ejercida por una o más personas», que cuenta con una duración de hasta 2 años y que esté debidamente inscrito en el Registro Nacional de Emprendimiento.

³ <https://www.bbc.com/mundo/articles/c6pykw9gpyro>

⁴ <https://accesoalajusticia.org/normas-para-la-declaracion-y-pago-de-la-contribucion-especial-para-la-proteccion-de-las-pensiones-de-seguridad-social/>

⁵ <https://ojdt.com.ve/archivos/gacetas/2024-05/42880.pdf>

⁶ <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-para-el-fomento-y-desarrollo-de-nuevos-emprendimientos-2021116202828.pdf>

Además, la nueva Ley de Pensiones parece olvidar que el mayor patrono del país es el Estado, y aun así no le impone ningún aporte, ni siquiera a sus múltiples formas asociativas. Según datos de Transparencia Venezuela del presupuesto de 2022⁷ (en ausencia de datos oficiales), el Estado venezolano cuenta con más de 5,5 millones de personas en sus nóminas, y por ello también es de donde han salido la mayoría de los pensionados y jubilados del país.

Así, pretender que, con el aporte de una parte del mercado laboral, esto es, el empleo privado, se aumenten de manera sustantiva las pensiones de los trabajadores y jubilados de los sectores público y privado, no tiene lógica alguna, menos aún si, además, quien va a manejar los recursos que otros aportan es el mismo Estado que no rinde cuentas de los ingresos que percibe. Prueba de ello es que no se conoce oficialmente el presupuesto público desde 2015.

La Ley de Pensiones, al establecer que la contribución prevista recaee únicamente en el sector privado, es discriminatoria, pues genera una desigualdad con relación a las cargas fiscales entre entidades de trabajo privadas y públicas; ello afecta de forma desigual el flujo de caja y el precio final de productos y/o servicios, generando aumentos de precios como recientemente se ha anunciado, por ejemplo, en el caso de las escuelas privadas⁸.

II. ¿PARA PENSIONES O PARA ALGO MÁS?

Otro motivo de alarma es el hecho de que la contribución no será pagada al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), ente que tiene la competencia legal de pagar las pensiones de vejez, incapacidad, maternidad, sobrevivencia, enfermedad, accidentes, por muerte, cesantía o paro forzoso.

El artículo 9 de la Ley de Pensiones le asigna la tarea de la recaudación de la contribución especial al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat), que es el organismo encargado del cobro de los impuestos.

Esto último genera dudas con relación al destino de los fondos, debido a que las cotizaciones pagadas al IVSS son recabadas por la Tesorería de la Seguridad Social, una instancia independiente del fisco nacional (artículo 35 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social), cuya responsabilidad es administrar los recursos obtenidos de los aportes patronales y de los trabajadores para tres fines muy específicos: pago de pensiones, asistencia médico-sanitaria de los trabajadores e indemnizaciones por accidentes, invalidez, embarazo o pérdida de trabajo.

En cambio, los recursos recaudados por el Seniat terminan en el tesoro nacional y de allí las autoridades los pueden emplear indistintamente para financiar, por ejemplo, la educación, la sanidad pública, la seguridad y defensa, la justicia, las obras públicas de infraestructura, el pago de los funcionarios públicos, o hacer frente a los compromisos relacionados con la deuda pública interna y externa y el sostenimiento de empresas públicas, o incluso para las transferencias a los estados y municipios.

Así, surge la pregunta: si todo va a un mismo destino cuando el Seniat lo cobra, ¿cómo se garantiza que los fondos derivados de la nueva contribución se dediquen únicamente a las pensiones de los trabajadores?

⁷ <https://runrun.es/el-megafono/467799/transparencia-venezuela-de-55-millones-de-trabajadores-publicos-mas-de-4-millones-son-militares/>

⁸ <https://laverdad.com/piden-evaluar-ley-de-pensiones-tras-aumento-de-matricula-en-colegios-privados/>

Esta situación se agrava ya que el Estado venezolano, como ya se indicó anteriormente no ha publicado oficialmente el presupuesto público desde 2015, por lo que resultará casi imposible conocer no solo cuánto se recauda, sino además qué recursos específicamente se destinarán al pago de pensiones.

III. ¿SOLO SE APLICA A PERSONAS JURÍDICAS DE CARÁCTER PRIVADO CON TRABAJADORES ACTIVOS?

Como ya se dijo, la Ley de Pensiones establece que son sujetos pasivos las personas jurídicas, que tengan una actividad económica en el territorio del país o con impacto en él (para las no domiciliadas en Venezuela), y que tengan trabajadores activos.

De tal manera, quienes tengan esas características tendrán que declarar y pagar mensualmente la nueva contribución (artículo 9).

Aclaremos que no debe confundirse el concepto de actividad económica con actividad sin fines de lucro, pues cualquier entidad que tenga una actividad que genere recursos realiza una actividad económica y, por tanto, estaría sujeta a los términos de la ley, aunque no tenga fines de lucro.

Por otro lado, esto significa que, si una entidad empresarial, fundacional o asociativa no cuenta con trabajadores o no tiene actividad económica, ¿debe igualmente declarar y pagar? De conformidad con la propia Ley de Pensiones, no debería ni lo uno ni lo otro.

Sin embargo, el sistema informático del Seniat no deja declarar en cero, como ocurre con otros tributos, por lo que se plantea la duda sobre si la persona jurídica de carácter privado tiene actividad económica, pero no tiene trabajadores activos, de todas formas, debe declarar y, por tanto, pagar.

En tal sentido, muchas empresas, donde solo sus propietarios trabajan en ellas, u OSFL que funcionan con voluntarios, se han planteado declarar por lo menos un trabajador, aunque no lo tengan y la ley no lo exija, y en consecuencia pagar el aporte correspondiente.

Evidentemente esto es irregular, por lo que expertos en materia tributaria han aclarado que como en el supuesto antes señalado no se configura el hecho imponible, pues tampoco la base imponible,⁹ no existe el deber de declarar y pagar.

No obstante, se entiende la preocupación antes mencionada, porque en Venezuela no hay un Estado de derecho; es más, en un conflicto entre el Estado y un particular el sistema de justicia por lo general actúa a favor del primero. Esto se agrava porque la administración de justicia casi nunca otorga medidas cautelares para el particular, tales como la suspensión de los efectos de una acción estatal en su contra, lo que sería lo pertinente en caso de que el Seniat multara o tomara alguna decisión contra un contribuyente que no haya declarado y pagado, a pesar de no tener que hacerlo.

Así, es probable que los contribuyentes opten por declarar y pagar, reportando, aunque sea un trabajador, lo que es menor al costo de una fiscalización, posiblemente acompañada de una multa y, quizás, de algún tipo de procedimiento judicial que, además de costoso, resultará probablemente infructuoso.

⁹ <https://x.com/ServiTributos/status/1798704497876996325?t=IIHSfocHh4www8OoVfFIWA&s=08>

IV. ¿Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD?

El artículo 317 de la Constitución establece que «No podrá cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes».

Sin embargo, el Código Orgánico Tributario en su artículo 3, numeral 3 señala que «Solo a las leyes corresponde regular con sujeción a las normas generales de este Código (...) Autorizar al Poder Ejecutivo para conceder exoneraciones y otros beneficios o incentivos fiscales».

Así, el artículo 8 de la Ley de Pensiones, siguiendo lo indicado por la norma arriba transcrita, faculta al presidente de la República a determinar los sectores que podrían estar exonerados del pago de la contribución que la misma exige.

Esto significa que ambas normas son inconstitucionales al no regular estos aspectos de manera específica en la propia ley, como en cambio exige el artículo 317 constitucional citado.

V. DUDAS SOBRE EL MONTO A PAGAR POR TRABAJADOR

Las dudas surgen, entre otras razones, porque el segundo párrafo del artículo 7 de la ley sostiene que «En ningún caso la base del cálculo de los pagos realizados a cada trabajadora o trabajador será menor al ingreso mínimo integral indexado definido por el Ejecutivo Nacional». Pues bien, voceros del partido de Gobierno han comunicado que el ingreso mínimo integral indexado como base mínima tributable aplicada al período de un mes por trabajador está compuesto por la suma del bono de guerra de \$90 y el cestaticket de \$40, lo que arroja un total de \$130 como monto mínimo a pagar.¹⁰

Estas declaraciones llaman la atención, porque ni el Decreto n° 4.952, publicado en la Gaceta Oficial n° 42.880 del 16 de mayo de 2024¹¹, ni la Providencia n° SNAT/2024/000042 emitida por el Seniat¹², publicada en la Gaceta Oficial n° 42.881 del 17 de mayo de 2024¹³, indican que el ingreso mínimo integral indexado como base mínima tributable sea de \$130.

Es más, el Decreto n° 4.805 publicado en Gaceta Oficial n.° 6.746 del 1 de mayo de 2023¹⁴, mediante el cual se establece el aumento del ingreso mínimo mensual, en su artículo 6° al referirse a este concepto determina que comprende la suma del bono de guerra (Bs. 750, artículo 2.b) y el cestaticket (Bs. 1.000, artículo 1), lo que arroja un total de Bs. 1.750. Esto, a la tasa publicada por el Banco Central de Venezuela corresponde a \$48 (tasa del día anterior a la publicación de esta nota de prensa).

No obstante, el artículo 5 del decreto antes mencionado indica que:

«El Ejecutivo Nacional ordenará el ajuste mensual, tomando como referencia el tipo de cambio publicado por el Banco Central de Venezuela, de los montos fijados en este Decreto para el Cestaticket Socialista y el Bono contra la Guerra Económica, pudiendo ordenar su ajuste a efectos de proteger el valor del mismo y el poder adquisitivo de los trabajadores y las trabajadoras».

¹⁰ <https://x.com/torrealbaf/status/1785806168813617527?t=Kc45VAQQhwraPgMdWbhS4Q&s=08>

¹¹ <https://ojdt.com.ve/archivos/gacetas/2024-05/42880.pdf>

¹² <https://accesoalajusticia.org/normas-para-la-declaracion-y-pago-de-la-contribucion-especial-para-la-proteccion-de-las-pensiones-de-seguridad-social/>

¹³ <http://historico.tsj.gob.ve/gaceta/mayo/1752024/1752024-7071.pdf#page=2>

¹⁴ <https://bonus.com.ve/wp-content/uploads/2023/09/Gaceta-Oficial-6.746.pdf>

Así, el presidente de la República publica por su cuenta de X (antes Twitter) cuáles son los montos que denomina «indexados» en bolívares del cestaticket y bono de guerra. Esto también lo hace el exministro de Trabajo, Francisco Torrealba, hoy en día diputado de la AN por el partido de Gobierno.

El problema surge porque esto no se regula en instrumento normativo alguno ni se publica en Gaceta Oficial, por lo que, conforme al principio de legalidad, hasta tanto no sean modificadas las normas del Decreto n° 4.805 que regulan esos conceptos y su reforma sea publicada en Gaceta, jurídicamente hablando no debería ser aplicable dicha indexación o ajuste.

De tal forma que en este estado de confusión no queda claro si se debe declarar y pagar por cada trabajador el monto mínimo de \$48 según lo establecido en el Decreto n° 4.805, o más bien el monto publicado por redes sociales como indexado, que es de \$130. La Ley de Pensiones se refiere a un ingreso mínimo integral indexado y no solo a un ingreso mínimo integral como el Decreto antes mencionado. Por ello, aunque no haya norma jurídica que regule esa indexación, asociaciones de profesionales dedicadas a estos temas han declarado que se debe considerar que el monto indexado es de \$130 como ha establecido el Ejecutivo nacional¹⁵.

Lo anterior es otra muestra de la situación del Estado de derecho en Venezuela, donde se decretan ajustes de conceptos como el cestaticket y bonos por redes sociales y no se redactan las normas jurídicas correspondientes ni se publican en Gaceta Oficial.

REFLEXIÓN FINAL

En vista de su repentina aprobación, masivo ámbito de aplicación y falta de definición sobre el monto real de aumento de la pensión de los trabajadores, la Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social frente al Bloqueo Imperialista parece más bien un intento de las autoridades por obtener fondos de manera urgente, entre otros, con fines electorales.

A esto se añade que el instrumento contiene una serie de irregularidades y fallas que hacen dudar de su capacidad real para recuperar el paupérrimo poder adquisitivo de los pensionados y jubilados. Una de esas deficiencias es el hecho de que el principal empleador, el Estado, no está obligado a realizar aportes de pago, pero sí el reducido y golpeado sector privado.

El que los fondos sean recaudados por la autoridad tributaria (el Seniat) tampoco es una buena señal, porque esos recursos van a un pote único, el del fisco nacional y de allí, pueden ser destinados a otros fines. Sin embargo, la asignación de esta responsabilidad al IVSS tampoco daría muchos más motivos para confiar, porque históricamente este organismo ha sido incapaz de cumplir su obligación de garantizar a los venezolanos una seguridad social de calidad, como denunciarnos en 2020.¹⁶

La lamentable situación de millones de pensionados y jubilados venezolanos, obligados a malvivir con míseros ingresos, es prueba de cómo se malgastó la última bonanza petrolera que vivió el país en la primera década del presente siglo, en la que las autoridades no se preocuparon para una época de «vacas flacas», como la actual, una vez terminada la de «vacas gordas».

¹⁵ <https://araquereyna.com/promulgada-ley-de-proteccion-de-las-pensiones-de-seguridad-social-frente-al-bloqueo-imperialista/>

¹⁶ <https://accesoaljusticia.org/estafa-ivss-cobros-por-anos-sin-nada-cambio/>

Finalmente, debe destacarse la rapidez con la que se empezó a recaudar este tributo, sin que nunca se haya indicado cuánto recibirán los pensionados por los fondos percibidos en su nombre.

Esto demuestra cómo una vez más se cobra en nombre de los más necesitados sin que estos sepan por cuánto será ese beneficio, ni tengan seguridad si es que ello ocurre.