

# Administración y política tributaria en el siglo XXI

Eduardo E. Soto Parra, s.j.\*



Uno de los elementos más decisivos en la conformación de un Estado, está determinado por la manera como procura los ingresos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Tal y como ocurre con los seres humanos, una persona, y en este caso un Estado, se le considera adulto o *maduro* cuando tiene las posibilidades de obtener los recursos necesarios para desarrollarse plenamente. En prácticamente todo el siglo XX, la preocupación sobre este asunto se ha dirigido fundamentalmente hacia el modo de aprovecharse, en la mayor medida posible, de los ingresos provenien-

tes de la explotación de nuestros hidrocarburos; es decir, que por una coyuntura de nuestro país –sus todavía hoy indefinidas reservas de un producto altamente cotizado en el mercado internacional, propiedad del Estado– todo el desarrollo de la política de recaudación de ingreso, de alguna manera se ha atrofiado al estar siempre referida a la renta petrolera.

No fue sino a finales del siglo pasado cuando, precisamente por la crisis de los precios del petróleo, y de manera directa y descarada, por la presión de los organismos multilaterales y prestamistas internacionales, se da comienzo a la renovación de toda la política tributaria en el país. Esto significó, desde la promulgación de un Código Orgánico Tributario –y sus sucesivas reformas– que estableciera el marco general de actuación del Estado y los particulares en todo lo concerniente a la gestión de los tributos, hasta el establecimiento de nuevas formas de organización administrativa para la gestión de los mismos pasando, por supuesto, por la creación reforma o revisión de las leyes que establecen los tributos en Venezuela.

Todo ese esfuerzo, ese cambio de mentalidad en lo referente al modo como debe el Estado procurar sus ingresos, que significó en el caso venezolano la activación de una administración omnipresente en vez de una administración de hacienda centralizada y de trabajo muy focalizado en lo petrolero y sus empresas suplidoras, queda simbolizado en la gestión del SENIAT; siglas que hace 20 años no existían en Venezuela, pero que hoy en día son conocidas por la mayoría de los venezolanos, pues están asociadas a una actividad a la que no estábamos acostumbrados y que es denominada genéricamente como *cultura tributaria*.

La creación del SENIAT, que data del año 1994, fue uno de los pocos organismos que ha sobrevivido a ese afán de cambio de nombres institucionales de la Revolución Bolivariana, y aun cuando ha sufrido algunas innovaciones en su estructura interna, en el nombre de la institución y en los colores del

logo, las siglas permanecen idénticas, lo que señala uno de los pocos reconocimientos a la *cuarta* por parte de la Revolución, pues si algo se reconoce unánimemente como necesario en Venezuela, es una administración tributaria eficiente, ágil, bien diseminada en el territorio nacional y cercana a los contribuyentes, que permita al Estado no sólo la obtención de los recursos necesarios de su gestión, sino que esa obtención proceda de todos los venezolanos —y no sólo de una porción de éstos—, elevando así el nivel de responsabilidad y ciudadanía de nuestra población, mal acostumbrada a las bondades y maldades del rentismo petrolero.

El propósito del presente artículo es hacer una breve revisión y recomendaciones en relación a la política tributaria nacional impulsada o ejecutada en su totalidad por los funcionarios del SENIAT, a los fines de que esa actividad, de tanta importancia en la Nación, sea cada día más eficiente, así como opinar sobre los nuevos retos que supone una tributación de raigambre *cuartarepublicana* ante las nuevas perspectivas que se han venido ensayando, y que encuentran su definitiva concreción en la propuesta de Reforma Constitucional de convertir a Venezuela en un Estado que se defina fundamentalmente como de corte socialista.

## ¿QUÉ APLAUDIMOS?

### Identificación institucional

Uno de los hechos más notorios de la Administración Tributaria, en lo que va del siglo XXI, es la profunda identificación institucional. Esto se ha visto favorecido por la permanencia de José Gregorio Vielma Mora como Superintendente Nacional Tributario por más de cuatro años, lo que le ha permitido conocer bien la institución y proyectarla adecuadamente ante la opinión pública nacional. Más allá de los hechos de corrupción a los cuales él mismo ha hecho referencia en las entrevistas que le han hecho los medios de comunicación, el SENIAT posee una imagen propia de una administración tributaria efi-

ciente, que busca por sobre todas las cosas el cumplimiento de la legislación tributaria y que constantemente informa a los ciudadanos de todas las actividades que está desempeñando en ese sentido. Esto no sólo referido a lo externo, sino también a lo interno de la institución con acciones que van desde cursos de capacitación hasta intercambios deportivos. De allí que muchos venezolanos y venezolanas, más allá del incentivo salarial o del tristemente célebre *pónganme donde haya*, deseen formar parte de las filas del SENIAT.

### Automatización

Otra de las deudas que han venido siendo saldadas, ha sido la referente a la automatización de la Administración Tributaria, especialmente en el área aduanera. Aún cuando otros asuntos, a los cuales haremos referencia más adelante, han impedido la óptima utilización de estos sistemas, la plataforma informática ya instalada permitiría a los contribuyentes obtener sus requerimientos en plazos muchísimo menores que los establecidos legalmente. Así también, el portal Web del SENIAT, con los distintos servicios que presta a la colectividad que tiene acceso a Internet, ha simplificado mucho la búsqueda de información en materia tributaria y ha acercado la Institución al ciudadano.

### Ciudadanía

Finalmente, y no por eso menos importante, el SENIAT ha hecho a los ciudadanos más responsables de sus derechos y deberes. La exigencia del cumplimiento de los deberes formales, propios de todo contribuyente, es el inicio de una auténtica cultura tributaria, que por primera vez se ha venido generando en el país. Pasar de una nación de *pulperías* a una nación de empresas responsables, con sus libros y facturación en regla, es algo que ni puede lograrse de la noche a la mañana, ni únicamente con buenos propósitos y sin la amenaza real de sanciones proporcionales a las normas que se estén vulnerando. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos los hace más con-

cientes de su participación en los asuntos de interés público y colectivo, en los cuales habrán de interesarse, al menos porque saben que una parte de sus ingresos —y no pocas horas de su tiempo, en el caso de los deberes formales— se está destinando en ello.

## ¿EN QUÉ DEBE TRABAJARSE MÁS?

### Recaudación por sanciones

La justicia, en cuanto a la tributación, puede condensarse en una frase “la aplicación de los tributos ha de aplicarse considerando la capacidad contributiva”. Los modos de determinación de esa capacidad contributiva son muy variados (renta, consumo, patrimonio...). Ahora bien, lo que de verdad nunca atiende a la capacidad contributiva son las sanciones y las multas pecuniarias. Esas se determinan tengas o no tengas como pagarlos. Ahora bien, llama la atención que en las estadísticas del SENIAT no aparezcan discriminados los ingresos que se obtuvieron por tributación (que atienden a dicha capacidad contributiva) de los que se obtuvieron por aplicación de sanciones por incumplimiento de deberes formales de esos tributos, y al mismo tiempo exista una gran cantidad de declaraciones con “Impuesto a pagar: cero”.

Esto podría significar que las abultadas cifras de recaudación del SENIAT no proceden de la real capacidad de los contribuyentes, sino que son penas aplicadas y canceladas pecuniariamente por ellos. Que haya ingresos por multas no tiene nada de malo, pero basar una recaudación en ello es prácticamente desnaturalizar a la Administración Tributaria, y el rol del contribuyente, pues esto significaría sostener al país en base a ilícitos tributarios y no en la capacidad económica que es, al fin y al cabo, lo único que justifica que un Estado eche mano de lo que pertenece legítimamente a un ciudadano, a fin de sufragar los gastos públicos.

El peligro es mayor cuando las multas son elevadas a un grado tal que se hacen confiscatorias del negocio del contribuyente. En este

**El SENIAT ha hecho a los ciudadanos más responsables de sus derechos y deberes.**

**Las abultadas cifras de recaudación del SENIAT no proceden de la real capacidad de los contribuyentes, sino que son penas aplicadas y canceladas pecuniariamente por ellos.**



caso, deberían estar limitadas, pues el cumplimiento, sobre todo en lo referente a los deberes formales, está orientado a la regularización de las actividades económicas productoras de riqueza y no a su supresión con la cual, perdemos todos, aunque en el momento se ganen algunos millones por cancelación de las sanciones respectivas.

Esta situación se ve favorecida por la exigibilidad inmediata de las multas por parte del SENIAT, y la potestad discrecional de la administración de que los recursos administrativos suspendan los efectos del acto sancionador. Es decir, se paga la multa aunque el acto no esté firme y se compruebe posteriormente que el contribuyente tenía la razón por no haber incumplido y la administración tenga que devolverle lo pagado.

### **Fiscalizaciones superficiales**

Si las metas de recaudación muestran excedentes debido a la actividad sancionatoria, entonces todo lo pertinente a las fiscalizaciones a fondo, que son la actividad por excelencia de la administración tributaria (de donde provienen los famosos "reparos" que se hacen a las declaraciones voluntarias de los contribuyentes), quedan relegadas a un segundo o tercer plano. Pero esto ocurre no sólo por la necesidad de presentar resultados que aparentan eficiencia, sino también por la ausencia de funcionarios cualificados en todas las regiones para practicar tales procedimientos.

En efecto, una cosa es visitar a un contribuyente y comunicarle lo que debe cumplir de una ley, y otra

muy distinta es entrar en su contabilidad, revisar sus libros, volver a determinar los tributos. Para eso se necesita gente muy calificada en leyes y contaduría. Es una de las actividades más delicadas de la administración tributaria pues puede comportar la permanencia de funcionarios dentro de las instalaciones de las empresas y negocios por mucho tiempo, la incautación de sus libros, en fin, el despliegue de potestades que podrían generar situaciones cuyo límite entre el ejercicio legítimo de una potestad y el abuso es muy frágil. Los funcionarios capaces de realizar esta labor, se concentran en las oficinas que atienden los denominados "Contribuyentes Especiales", pero en algunas regiones brillan por su ausencia. Se hace necesario por tanto calificar al personal de las regiones en este sentido, para lo cual el alcance de la formación impartida en estos años por la Escuela Nacional de Hacienda Pública es insuficiente.

### **Reformas sorpresa de leyes tributarias.**

Aun cuando no es competencia del SENIAT la reforma de las Leyes tributarias nacionales, es de conocimiento público que su elaboración nace del seno de la misma, que se destinan funcionarios a conformar comisiones que trabajan en la elaboración de proyectos de leyes que luego son llevados a las instancias respectivas. En este sentido existe el peligro que las reformas sean demasia-

do *fiscalistas* por atender sólo los intereses de la administración, en cuanto a comodidad para la fiscalización, minuciosidad en la normativización de procesos, con la correspondiente mayor carga e incomodidad para los contribuyentes. ¿Sería admisible, por ejemplo, que para combatir la anomia de las aduanas se promulgara un Código con más artículos que el Código Civil Venezolano, que regula toda la actividad de las personas naturales y jurídicas civiles de la nación? ¿Es justo eliminar la Renta Mundial en el Impuesto sobre la Renta, sin ni siquiera considerar los esfuerzos de las empresas por adaptarse a los convenios de doble tributación válidamente celebrados por la República teniendo como base esa consideración en cuanto a la territorialidad del enriquecimiento?

El SENIAT no puede ni debe convertirse en un laboratorio de legislaciones *sorpesa* para los contribuyentes, donde ni siquiera la obligatoria *vacatio legis* de las leyes tributarias aminora el efecto contraproducente de una variación sustancial en el régimen impositivo de las empresas *serias* y productivas, necesarias en todo país.

Por otra parte, sigue en deuda la aplicación de impuestos para la economía informal, que también permitan al fisco procurarse fondos de la actividad productiva realizada por esos ciudadanos. La creación de un impuesto mínimo único para las actividades informales o *flat tax* es una propuesta que, quizás por impopular,

ha sido dejada de lado reiteradamente, cargando todo lo no recaudado por ese concepto en la economía formal, ya suficientemente exigida por la multiplicidad de normas mercantiles, contables y tributarias.

### ¿QUÉ DEBE ERRADICARSE?

#### Excesiva militarización

Como muchas de las instituciones del Estado, y como un hecho que se ha profundizado, pues no es un fenómeno nada nuevo en la Administración Pública venezolana, no hay verdaderas garantías de respeto al estatuto del funcionario de la administración aduanera y tributaria. Si bien es de aceptar que muchos de los cargos, por la importancia de los asuntos que manejan, deben ser de libre nombramiento y remoción y que la selección del personal deba ser muy rigurosa, los criterios para el ingreso y la permanencia de los funcionarios del SENIAT, no se están orientando fundamentalmente a asegurar la capacidad para la realización de las funciones encomendadas sino más bien la fidelidad a los *ideales de la revolución y de su comandante*, lo cual se condiciona indirectamente incluso a la participación o no en la Reserva Nacional. Dichas actividades de la Reserva muchas veces se realizan en horario laboral, en detrimento de los usuarios de los servicios prestados por la administración tributaria.

Esta atípica situación, hace que la movilidad de los cargos de dirección y gerenciales, sobre todo en las regiones y en las aduanas, sea muy elevada, o que se nombren a militares, poco familiarizados con las técnicas de gerencia propias de la Administración Tributaria y Aduanera en procedimientos y aplicación de normas muy especializados, lo que dificulta la aplicación de las políticas y programas eficaz, constante y permanentemente.

#### Confiscaciones en la práctica.

La necesidad de hacer del SENIAT un cuerpo omnipresente, que incluso realiza actividades de control no referidas directamente

a la actividad tributaria, tales como las recientemente asignadas en relación a la reconversión monetaria, aunado a lo dicho en el punto anterior, ha hecho que en muchas dependencias del organismo no se cuente con funcionarios capacitados y familiarizados en la aplicación de la normativa tributaria y aduanera, lo que ha generado retrasos y abusos en la aplicación de dichas normas, llegando incluso a calificar como mercancía de contrabando a bienes producidos en el país, o llevar a remate en las aduanas mercancía ya nacionalizada, lo cual es equivalente a una confiscación, pues la mercancía nacionalizada ya es propiedad del importador de la misma.

Lo del problema de la confiscación, en la práctica se extiende también a las multas millonarias aplicadas a negocios pequeños por incumplimiento de los deberes formales del tributo. Si bien el generar una cultura tributaria exige toda la fuerza de la ley para su cumplimiento, este ejercicio no puede conllevar en la práctica el cierre de negocios por imposibilidad de asumir el coste de las multas, sobre todo si lo que se ha incumplido son deberes formales, que no pueden suponer ni prefigurar delito de defraudación, pues ya sabemos el modo poco formal en que muchos de esos pequeños negocios han asumido la actividad comercial y de servicios.

#### ¿Por dónde deben orientarse los cambios?

Uno de los elementos más llamativos de la estructura interna del SENIAT es la existencia de dependencias, denominadas *del nivel normativo*, que se dedican a la formulación de políticas, pensar los problemas diversos que ocurren en la aplicación de las leyes tributarias y evaluar las diversas variables para asegurar una tributación eficaz y acorde con la economía y con las prácticas que se quieren estimular o reestimar en el país. Dicha actividad se ha venido realizando, pero lo óptimo es que se haga conjuntamente con la Academia (universidades públicas y privadas, institutos de investigación, etc.) y las comunidades, tanto populares

como las asociadas por actividad de interés en materia impositiva. La participación como eje del desarrollo de nuestra democracia, debe pasar también por la apertura de canales en los cuales todos los sectores interesados puedan intervenir en la formulación, evaluación y crítica de la política tributaria nacional, ejecutada por el SENIAT. De esta manera, se podrían prever escenarios, erradicar posibles incomodidades y facilitar las actividades de fiscalización, verificación del cumplimiento voluntario y recaudación del organismo. Así mismo se podrían nutrir mutuamente en actividades de capacitación, reclutamiento de personal y experiencia gerencial y de promoción comunitaria exitosa.

Si algo nos ofrece el siglo XXI son experiencias pasadas que no han sido exitosas y que no tenemos por qué repetir. En un escenario donde el Estado se hace tan presente en todos los sectores de la vida nacional, donde se hacen propuestas de identificar diversos tipos de propiedad (siendo el patrimonio uno de los indicadores de la capacidad contributiva), la política tributaria debe combinarse con la actividad de fomento de la productividad, generadora de bienestar ciudadano, la cual, aunado al respeto de las leyes y de las formalidades —en lo cual el SENIAT indudablemente ha contribuido en gran medida en los últimos años—, nos podría conducir hacia una Venezuela llena de auténticos ciudadanos, responsables y productivos. Cualquiera sea el modelo de país o de gobierno que se nos presente, cualquiera sea el líder que rijan los destinos de la Nación, no se puede soslayar esta tarea en la cual la Administración Tributaria debe verse seriamente comprometida.

\* Miembro del Consejo de Redacción