

---

**José Ignacio Moreno León**

Director General del Centro  
de Estudios Latinoamericanos  
Arturo Uslar Pietri (CELAUP).  
Universidad Metropolitana.

# La administración y política tributaria frente al reto de la globalización. El caso Venezuela

Las ciencias fiscales y tributarias y, especialmente los modelos de administración y política tributaria, están siendo afectadas por las megatendencias generadas por el llamado proceso de globalización contemporánea y de mundialización de la economía que se impulsó durante las últimas décadas del siglo pasado y se ha venido acentuando, como generador de las realidades globales de este nuevo siglo, configurando la llamada sociedad de la información y del conocimiento.

Se trata de un proceso caracterizado por cambios que se han venido sucediendo a velocidades exponenciales en prácticamente todos los aspectos del quehacer humano, ocasionando transformaciones que no tienen referencia en la historia de la humanidad y que están configurando lo que podríamos considerar como las características de la sociedad post-moderna.

Es por ello que se afirma que, en la naciente post-modernidad nada es permanente, todo es posible, lo único seguro es el cambio. Por ello, la administración y política tributaria que están estrechamente vinculados a las actividades económicas, a las relaciones comerciales nacionales e internacionales y a los modelos de desarrollo de los países, no pueden analizarse con un prisma estático, sino en el contexto de las cambiantes realidades de una postmodernidad que se está desarrollando aceleradamente.

Los planteamientos que han venido anunciando el fin de la época moderna y el surgimiento de la post-

modernidad o de la sociedad post capitalista o post industrial datan de finales de los años 60, cuando Herbert Marshall McLuhan, el filósofo y académico canadiense, en sus múltiples obras y conferencias, resalta la importancia de las comunicaciones y la tecnología, que para entonces ya estaban adquiriendo gran resonancia global, haciendo famosa su frase “el medio es el mensaje” y su concepto de la “aldea global”.

### **La administración y política tributaria en la ciber economía.**

Hemos señalado que las nuevas realidades globales, generadas fundamentalmente por la revolución científica y tecnológica están configurando una sociedad postmoderna con cambios que afectan entre otras instituciones y actividades, al Estado Nación, a la forma de hacer gobierno y hacer política y, desde luego a la política fiscal, a la administración tributaria y a la política tributaria.

Podemos identificar tres aspectos fundamentales o temas característicos de la globalización contemporánea: la liberalización y mundialización del comercio, como producto de la llamada “desterritorialización de la economía”, la liberalización de los mercados de capitales y la revolución tecnológica y, especialmente de las telecomunicaciones. El efecto político más importante de este proceso o sistema de globalización se evidencia en la progresiva reducción del ámbito de acción de los estados nacionales tradicionales, como consecuencia de la creciente influencia de las instituciones transnacionales o supranacionales que han venido expandiendo su influencia y actividades, y de nuevas organizaciones que están surgiendo, al ritmo de la mundialización de la economía. En paralelo a esta tendencia que erosiona las competencias del Estado – Nación, está aumentando igualmente la influencia de grandes grupos de interés y de las grandes potencias que también ejercen cada vez mayor dominio en el diseño y ejecución de políticas fundamentales en el ámbito comercial y económico mundial.

De las 100 más importantes economías del mundo, 51 están configuradas por grandes corporaciones

multinacionales y sólo 49 representan economías nacionales, lo cual indica el enorme crecimiento que han tenido estas corporaciones al impulso de la mundialización de la economía. Esto implica igualmente que, a nivel mundial, se está generando una nueva configuración en el juego del poder, en la cual las corporaciones multinacionales cada vez ganan más terreno y hacen sentir su influencia, por encima de los estados nacionales, en las grandes decisiones que afectan dichos estados y al mundo en general.

Igual referencia se puede hacer respecto a los organismos e instituciones multilaterales y supranacionales que también tienen un papel protagónico por sobre los estados nacionales en la orientación del proceso de globalización y en la formulación de políticas y estrategias de la economía mundial, tales son los casos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A nivel de acuerdos sobre temas específicos o de convenios comerciales, también han estado surgiendo desde hace varias décadas instituciones supranacionales que, al igual que las anteriormente descritas, actúan asumiendo poderes en desmedro de las autonomías de los estados nacionales. Es decir, son como fuerzas centrífugas o exógenas que, impulsan hacia fuera, hacia el mundo global, y en desmedro de las soberanías nacionales, el poder de decisiones fundamentales que anteriormente, en los viejos tiempos de las economías cerradas, detectaban tradicionalmente los estados nacionales. En este último caso nos referimos a instituciones como los acuerdos de libre comercio o mercados comunes, tales como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA) el Mercosur, la Cooperación Económica entre Asia y el Pacífico, la OPEP, etc.

Una de las características fundamentales de la nueva economía lo constituye el acelerado crecimiento de las diferentes formas de flujos de capital que se moviliza al ritmo del proceso de globalización y

de la apertura de las economías mundiales a la inversión foránea; esta actividad ha creado una multiplicidad de instrumentos financieros de inversión y ha incentivado el desarrollo de flujos de inversión especulativa (capitales golondrina) que en ocasiones no lejanas han afectado severamente economías como las del Este Asiático y algunas economías latinoamericanas (efecto tequila), sembrando pánico en los mercados financieros. Ante estas especiales circunstancias se está configurando un consenso sobre la necesidad de establecer algún tipo de reglamentación especial que evite los efectos perversos de estos flujos de capital y que también controle transacciones electrónicas, las marcas, los contratos, los derechos de autor y propiedad, las regulaciones sobre publicidad y seguridad o privacidad, todo lo cual requiere de especial intervención de los gobiernos para normar y asegurar jurídicamente la validez de estas operaciones.

El aspecto relativo a los impuestos, es otro asunto crítico, en relación al desarrollo de estas actividades cibernéticas. Mucho se debatió inicialmente, en especial en los Estados Unidos sobre la tributación al comercio electrónico. Para algunos, dada la importancia que para el desarrollo de la economía digital ha tenido Internet, no lucía prudente gravar esta herramienta de modernización. Para otros, no era lógico exonerar Internet de una carga impositiva. Lo cierto es que parece difícil que este apetitoso producto pueda escapar de las garras de los fiscos nacionales, pues exonerar el comercio en Internet sería como establecer una odiosa diferenciación en perjuicio de la actividad comercial regular, la cual aún representa la gran mayoría del comercio mundial. Equivaldría igualmente a promover la evasión impositiva, incentivando el comercio electrónico por encima del comercio regular que en la mayoría de los países está sujeto al impuesto a las ventas, en sus diversas modalidades.

Robert J. Samuelson, en un interesante artículo sobre este tema, apuntaba hace cierto tiempo que en los Estados Unidos, todos los estados, menos Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire y Ore-

gon, tienen impuesto a las ventas, con una tasa promedio de cinco por ciento, lo que, según cifras de 1998 les produjo cerca de 156.000 millones de dólares. De mantenerse el subsidio a Internet, decía Samuelson, estos ingresos se verían sensiblemente afectados. Por otra parte, señalaba este experto que, contrario a la creencia generalizada, Internet está gravada a través de los impuestos al medio telefónico que conecta este servicio, lo cual con gravámenes excesivos podría resultar discriminatorio para familias de bajos recursos, creando una división digital entre pobres y ricos.

En todo caso, el tema del costo/beneficio de la tributación sobre el comercio electrónico seguirá ocupando tiempo de los expertos tributaristas y de las autoridades fiscales, especialmente en aquellos países en donde el comercio electrónico y la nueva economía han alcanzado un importante desarrollo y continúan su expansión, como expresión de la revolución tecnológica. Hoy en día la imposición sobre el comercio electrónico se ha expandido a la mayoría de los países, con todas las complicaciones derivadas de estas novedosa herramienta de los negocios globales que plantea problemas para la aplicación efectiva de los tributos, tales como la dificultad para localizar las actividades comerciales, la calificación legal de las diversas operaciones que se pueden realizar por Internet y las rentas derivadas de las mismas.

La función de la tributación y la administración tributaria mantiene aún un valor importante como ingerencia autónoma de los Estados Nacionales para incidir en el desarrollo económico equitativo, a través de políticas redistributivas de riqueza con sentido de justicia social, ya que las fuerzas del mercado y las tendencias de la ciber economía no sólo son ajenas a este sentido humano del desarrollo, sino que también suelen producir peligrosos efectos excluyentes, si los estados no protegen sus economías con políticas y sistemas tributarios orientados para la protección de sus intereses sociales, comerciales y económicos en general.

Son varios y complejos los temas de estudio que surgen en el análisis de los impactos de la globaliza-

ción y de la ciber economía o mundialización económica en relación a la administración y política tributaria. Además del tema referido al comercio electrónico, podemos considerar, sólo a tipo ilustrativo otros aspectos puntuales referidos a la política impositiva y a las tendencias que están surgiendo respecto a las modalidades de la administración tributaria e instituciones que, con visión global educan y asesoran sobre estas complejas materias.

Los sistemas tributarios se desarrollaron en la gran mayoría de los países, en entornos de comercios cerrados en donde no era frecuente los grandes desplazamientos de capitales que caracterizan la economía globalizada de estos nuevos tiempos; ya que las empresas operaban prácticamente dentro de las fronteras nacionales y las personas naturales obtenían sus ingresos de actividades que igualmente se realizaban en los países de su residencia legal; por lo que era fácil para la autoridad tributaria, en esas economías cerradas, ejercer su función de política y administración impositiva sin provocar conflictos con agencias tributarias de otros países.

Con la mundialización de la economía, esas realidades han cambiado sensiblemente, como ya lo hemos indicado, limitando las acciones de los gobiernos y generando efectos extra fronterizos que es materia de frecuente estudio de los expertos tributaristas. Ahora el llamado "principio de territorialidad" no se limita a la facultad que tiene la administración tributaria para gravar las actividades de sus residentes en el territorio nacional que se aplicaba en las economías cerradas; en la mundialización de la economía que estamos viviendo los países están ampliando el ámbito de competencia de sus políticas tributarias, mediante convenios internacionales para evitar la doble tributación, a fin de considerar adicionalmente como ingresos gravables los generados por sus residentes fuera del territorio nacional.

Han surgido además los llamados "paraísos fiscales" que son países o regiones de muy baja o nula tributación que aplican estas políticas en provecho de su propio desarrollo interno, atrayendo capitales que, mediante el sistema del "secreto bancario" eva-

den de esta forma la acción impositiva extraterritorial de las administraciones tributarias de los países de residencia original de las empresas y otros contribuyentes generadores de esos capitales. Normalmente estos "paraísos fiscales" se utilizan para que particulares y empresas los acojan como su domicilio tributario principal, a fin de drenar a ese destino los ingresos que han generado en otros países con cargas tributarias regulares, con lo que mientras que con esos ingresos se benefician los paraísos fiscales, los países en donde dichos ingresos se han generado pierden la posibilidad de gravar los mismos y se les dificulta el control de sus sistemas tributarios.

En materia de control fiscal sobre los flujos de capital especulativo que puedan tener efectos perversos sobre las economías de algunos países, como sucedió en décadas pasadas y a raíz de la crisis económica de 2008-2010, cuyas secuelas aún persisten, especialmente en Europa, se ha propuesto la llamada Tasa Tobin, como impuesto a las transacciones financieras internacionales de corto plazo para controlar los flujos de capital especulativo en el mundo. Esta fórmula fue sugerida en 1971 por el Premio Nobel de Economía, el estadounidense James Tobin, quien sugirió una tasa de no más del 0.1% sobre operaciones de cambio entre divisas a muy corto plazo, para penalizar esas transacciones especulativas, por sus efectos nocivos, a fin de evitar crisis económicas, como las que sufren actualmente las grandes economías del planeta.

El tema de las empresas multinacionales es otro reto para las administraciones tributarias de los países en estos tiempos de globalización económica y de revolución de las telecomunicaciones, ya que cada vez se le hace mas complejo a los sistemas y agentes tributarios llevar un control adecuado de las operaciones de estas empresas, a los fines de determinar, con precisión, la renta gravable de las mismas, por el uso óptimo que estas corporaciones hacen del producto de la revolución de la informática y de los niveles competitivos de presión tributaria que manejan en los diferentes países donde desarrollan sus actividades con estrategias de integración de procesos y

de planificación tributaria, manipulando, entre otras medidas los llamados “precios de transferencia” que le permiten ubicar utilidades en subsidiarias que operan en jurisdicciones con bajas tasas impositivas. Por ejemplo, la empresa multinacional puede asignarle elevados costos a materias primas y otros insumos suministrados por sus filiales residentes en países de baja tributación, con lo cual aumentan artificialmente los costos en su centro de integración de operaciones con alta tributación mientras que disminuyen la renta gravable y derivan ingresos a la filial con baja tasa impositiva.

La globalización y mundialización de la economía está generando igualmente en el ámbito tributario políticas con visión universal, tales como normas contables de uso global que están adoptando los fiscos nacionales y en su gestión de control tributario. Han surgido igualmente organizaciones como el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), creado en Panamá, en 1967, como institución internacional pública, sin fines de lucro para dar asistencia técnica especializada a las administraciones tributarias, en el esfuerzo de adaptación a las nuevas realidades impuestas por la ciber economía y la mundialización económica. En ese Centro se realizan con frecuencia asambleas, seminarios, conferencias, publicaciones y otros eventos para discutir temas como la inteligencia tributaria para combatir las nuevas modalidades del fraude fiscal, la implantación de la factura electrónica, intercambios de información sobre los avances de los países en su proceso de modernización tributaria, elaboración del Código Tributario Modelo del CIAT, etc.

El Programa Internacional de Impuestos (ITP) de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard es otro centro de referencia mundial para la formación de expertos y ejecutivos de la administración tributaria con la visión de los cambios que se están generando, al ritmo de la globalización contemporánea. Fundado en 1952, el ITP ha postgraduado a más de 900 expertos tributaristas de diferentes países, muchos de los cuales han pasado a ocupar importantes posiciones de gobierno, en organizaciones

internacionales, en empresas consultoras nacionales e internacionales y como académicos de prestigiosas universidades.

### **El caso venezolano: el Seniat, economía rentista y tributación.**

En nuestro país, desde los inicios de la democracia pactada que se configuró, luego de la caída de la última dictadura, se han venido haciendo algunos esfuerzos de reformas para modernizar nuestro sistema impositivo y para hacer más eficiente las estructuras de la administración tributaria.

El primer programa de reformas tributarias que, como parte del plan económico de entonces, se propuso en el inicio de la década de los sesenta, fue producto de un estudio integral de la tributación nacional y del Distrito Federal, conocido como el Informe Shoup; en el cual se sugirieron algunas reformas en el impuesto sobre la renta, con políticas para incentivar la producción interna y medidas de reforma de la administración tributaria para mejorar la recaudación, especialmente de los impuestos indirectos sobre la producción.

En los sucesivos gobiernos democráticos, varios intentos de modernización de nuestro sistema impositivo se han venido haciendo, incluyendo el de la última gestión del Presidente Caldera, con la introducción del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor y de una moderna estructura de administración tributaria, mediante la creación, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del CIAT y el Decreto 310 de la Presidencia de la República del 10 de agosto de 1994, del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), como Servicio Autónomo responsable del control fiscal y de la recaudación de todos los impuestos nacionales, el cual comenzó formalmente sus actividades en enero de 1995.

En Venezuela, como país petrolero, el tema de los impuestos y su impacto en el sector productivo y en la sociedad en general reviste un cariz muy particular, dado el inmenso peso que tiene la industria de los hidrocarburos y el ingreso fiscal petrolero en nuestra

economía y en las finanzas públicas nacionales. A estas especiales circunstancias se agrega la marcada vocación rentista y paternalista de nuestra sociedad y de todos los sectores que la integran, lo cual explica la pobre cultura impositiva que existe en el país.

Es obvio que Venezuela, por las inmensas reservas de hidrocarburos que posee (las más grandes reservas conocidas de crudos pesados), y sobre todo por el hecho de que las mismas constitucionalmente pertenecen al Estado, está destinada a tener por algún tiempo una economía fundamentalmente rentista del petróleo, por lo que se hace necesario optimizar el uso del producto de esa renta, que por su naturaleza internacional, está sujeta a los vaivenes de los precios mundiales del petróleo, a los fines de diversificar nuestra economía y hacerla competitiva en el entorno global.

Lo que está planteado entonces es darle un uso productivo a la renta petrolera, propiciando una mayor industrialización de nuestros hidrocarburos en el país, con participación del ahorro privado interno e internacional para incrementar el valor agregado de nuestras exportaciones y promover un dinámico mercado interno de capitales.

Igualmente es necesario, con visión de largo plazo, hacer una aplicación más racional del producto fiscal de esa renta, en términos de mejorar sustancialmente nuestro sistema educativo, científico y tecnológico y nuestra economía no petrolera, en los sectores en donde tenemos ventajas competitivas reales, a fin de lograr que el petróleo, a través de la renta que él genera, actúe como el instrumento idóneo para impulsar la transformación de la cultura del rentismo a la cultura de la productividad y de la competitividad, única forma de tener un proceso estable e incluyente de desarrollo nacional y de asegurar nuestra inserción, sin traumas, en el mundo global del tercer milenio.

A pesar de que la participación de los ingresos no petroleros administrados por el SENIAT, dentro del total de los ingresos ordinarios ha crecido desde un 19,3% en 1990 hasta un 63.7% en 2010, aún se mantiene el peso determinante del ingreso fiscal

petrolero como porcentaje del total de los tributos nacionales, lo cual confirma la enorme dependencia que tiene el Fisco Nacional de la renta petrolera, cuyos ingresos representaron para el 2010 el 37% del total de los ingresos ordinarios, mientras que las exportaciones petroleras representan cerca del 95% del ingreso de divisas al país por sus exportaciones totales.

Después de la creación del SENIAT el incremento de la recaudación no petrolera, pasó de 7.4% del PIB-total en 1994 a 10.14% en 2010, de lo cual el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, representó el 2.57% del PIB en 1994 y el Impuesto Sobre la Renta apenas 2.28% del PIB. Para el 2010 el IVA representó el 5.59% del PIB y el ISR el 2.75%. Con la creación del SENIAT y la incorporación del IVA, la recaudación fiscal no petrolera se incrementó en 267.7% entre 1994 y 1996; y el IVA pasó de representar el 34.6% de los ingresos fiscales no petroleros en 1994, al 55.35% en 2006 y mas o menos ese porcentaje en la actualidad.

Como consecuencia de las reformas espasmódicas de nuestro sistema impositivo, muchas veces impulsadas ante situaciones críticas derivadas de drásticas contracciones del ingreso petrolero, o como producto de manipulaciones populistas en coyunturas electorales, nuestra estructura tributaria adolece aún de varias fallas que afectan el sector productivo; al igual que las ineficiencias en la administración impositiva que, a la vez de facilitar la evasión, impiden el logro de los objetivos de las políticas de incentivos fiscales a la producción y a las exportaciones, tal como sucede con los reintegros tributarios y el draw-back que en la práctica son manejados, de manera muy ineficiente por la administración tributaria.

A pesar de que con frecuencia se habla de la necesidad de una profunda reforma impositiva, no se ha producido en Venezuela una reforma tributaria integral, por ello la estructura impositiva luce compleja, obsoleta en algunos casos e incompleta en otros. Es de observar igualmente que los frecuentes cambios en las diferentes leyes tributarias generan situaciones de incertidumbre en los inversionistas,

cuyos cálculos de rentabilidad de sus inversiones deben ser necesariamente a largo plazo. Esas reformas casuísticas atentan contra el principio de seguridad jurídica o de estabilidad en las reglas del juego económico, condiciones fundamentales para asegurar un clima adecuado de inversiones.

Frente al proceso de centralización que se ha acentuado en la última década y que atenta frontalmente contra una sana estrategia de fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales que se había iniciado exitosamente en el país y que es la tendencia que se observa a nivel global en la gran mayoría de los países que impulsan verdaderos modelos e democracia participativa; se hace necesario reformar nuestra administración tributaria para darle mayor capacidad impositiva y de administración tributaria a los gobiernos regionales y locales, a fin de que puedan asumir eficientemente la gestión y promoción de actividades de desarrollo de sus comunidades, tomando en consideración las características de cada una de ellas y en armonía con las estrategias de desarrollo integral del país.

Para preservar la eficiencia y credibilidad de nuestra administración tributaria es imprescindible fomentar el sistema meritocrático y la actualización permanente de sus funcionarios, en función de las demandas de las nuevas realidades globales. Pero igualmente es muy importante impulsar la visión originaria del SENIAT como una institución autónoma y de servicio público que debe gestionarse, entendiendo al contribuyente como un aliado al que hay que facilitarle el cumplimiento de sus compromisos con el Fisco, a través del fomento de la cultura tributaria que se puede lograr auspiciando una gestión transparente y no politizada y, sobre todo, cuando el ciudadano puede apreciar el uso racional y honesto que el Estado le da a los recursos que el aporta como contribuyente.

Para concluir estas reflexiones sobre los retos de la administración y política tributaria frente al proceso de globalización que estamos viviendo, quisiera adelantar, sin pretensiones de visionario, que en el caso venezolano y ante el inminente colapso del mo-

delo rentista petrolero, se impone la necesidad de una revisión a fondo de nuestro sistema impositivo para orientarlo con objetivos de contribuir a la diversificación de nuestra economía y para hacerla competitiva en los mercados globales, como condición fundamental para asegurar un desarrollo equilibrado, sostenible y con objetivos de justicia social.