

La Sustitución Progresiva de la Unidad Tributaria en Venezuela

La Sustitución Progresiva de la Unidad Tributaria en Venezuela

Autor

Gabriel Alejandro Rojas Rico¹ 
3975553@gmail.com

RESUMEN

Se observó la sustitución de la Unidad Tributaria (UT) como Unidad de Cuenta de la Administración Tributaria de Venezuela desde su desvalorización a partir del año 2015 hasta la actualidad y las dificultades que la han hecho casi desaparecer: la modificación en el Código Orgánico Tributario de 2020; la implementación, sobre todo a nivel municipal, de diversas unidades de cuenta, y los dictámenes del Tribunal Supremo de Justicia a este respecto. Se examinó la inclusión del tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela (BCV), en detrimento de la UT, en la novedosa Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los estados y municipios. Es una investigación jurídica, con diseño documental y análisis crítico. En lo referente al análisis e interpretación de la información es descriptiva y narrativa, y en las conclusiones resalta la mejora sustancial de la legislación tributaria con el cambio de la unidad de cuenta, con la inclusión del tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicada por el BCV para los municipios y estados, y como recomendación destaca la importancia de sustituir la UT definitivamente del Sistema Tributario Venezolano.

Palabras clave: Legislación Económica; Inflación; Hacienda Pública; Toma de decisiones.

ABSTRACT

The replacement of the Tax Unit (UT) as the Account Unit of the Tax Administration of Venezuela was observed since its devaluation from 2015 to the present and the difficulties that have made it almost disappear: the modification in the Organic Tax Code of 2020; the implementation, especially at the municipal level, of various units of account, and the rulings of the Supreme Court of Justice in this regard. The inclusion of the exchange rate of the highest value currency published by the Central Bank of Venezuela (BCV), to the detriment of the UT, in the new Organic Law of Coordination and Harmonization of the Tax Powers of the states and municipalities was examined. It is a legal investigation, with documentary design and critical analysis. Regarding the analysis and interpretation of the information, it is descriptive and narrative, and the conclusions highlight the substantial improvement in tax legislation with the change in the unit of account, with the inclusion of the exchange rate of the currency with the highest value published by the BCV for the municipalities and states, and as a recommendation it highlights the importance of definitively replacing the UT of the Venezuelan Tax System.

Keywords: Economic Legislation; Inflation; Public finance; Decision making

¹ Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, ENAHP
Venezuela

Recepción: 20/12/2023
Revisión: 28/06/2024
Publicación: 12/11/2024

1. Introducción

Actualmente Venezuela se encuentra emergiendo de la hiperinflación en la que estuvo inmersa por seis años, lo que conllevó a una grave crisis financiera en todos los niveles, y aunque el Estado venezolano se ha caracterizado por poseer un sistema tributario blindado, riguroso y versátil, se han procurado implementar las políticas económicas y tributarias que mejor satisfagan las necesidades financieras para atender con eficiencia y eficacia de forma oportuna los gastos públicos, a través de la recaudación tributaria por una parte, y por la otra los ingresos producto de la renta petrolera. Es así como se creó la Unidad Tributaria (UT) como una unidad de cuenta, o unidad de corrección económica, con el objeto de contar con una herramienta precisa y simple para determinar múltiples cuantías relacionadas con los entes y organismos del sector público que involucren a los ciudadanos.

En referencia con lo anterior, la Unidad Tributaria fue práctica y funcional ya que simplifica todo el universo de trámites administrativos dentro de la gestión pública ofrecida por el Estado, sin embargo, una serie de variables confluyeron para que su valor pasara a ser insignificante, conllevando a la migración desesperada hacia otras unidades de medida que pudieran emplear en sustitución de la UT. Entre ellas se puede mencionar la confiabilidad de los datos estadísticos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que publica el Banco Central de Venezuela (BCV), que debe hacer realizarse en el menor tiempo posible, pues la inflación genera distorsiones rápidamente, máxime en economías como la venezolana que suele tener índices anuales de dos dígitos. El INPC cobra relevancia en el reajuste de la UT, pues es el principal eje para su cálculo correctivo.

Otro de los factores es el tiempo dentro del cual se realizan los cálculos para el reajuste y su posterior publicación en la Gaceta Oficial (GO), pues es a partir de ese momento en que entra en vigencia el nuevo valor.

Finalmente, la variable que terminó de distorsionar el reajuste de la UT fue la hiperinflación atravesada por Venezuela entre los años 2015 y 2020, tanto así que en el año 2018 se realizaron cuatro reajustes a la UT, y se llevó a cabo la segunda de tres reconversiones monetarias que ha concretado el gobierno venezolano en

los últimos 14 años. Afortunadamente, Venezuela salió de la hiperinflación, por lo cual es vital realizar un análisis de las políticas fiscales incorporadas en tiempos recientes para identificar las flaquezas y evitar cometer los mismos errores.

En este sentido, la administración tributaria ha tenido que realizar ajustes, y por medio de la Asamblea Nacional Constituyente se reformó el Código Orgánico Tributario (publicado en Gaceta Oficial en enero de 2020), por lo que sus cambios más sustanciales se centran en las multas y sanciones en él establecidas y que toman como referencia la moneda de mayor del tipo de cambio que publica el Banco Central de Venezuela en su portal web, y esto debido a que el valor de la UT ha perdido significancia a los efectos de la determinación de sanciones.

Como consecuencia de esto, algunas instituciones se vieron en la necesidad de implementar variadas formas de unidades de cuenta, pues la UT tiene un valor que es completamente distinto al que debería, casi nulo y de poco alcance. Si bien es cierto que esta es la motivación que conduce a realizar una observación histórica de la UT con el tipo de cambio durante el período 1994-2022 en Venezuela, encontrando que el valor de la UT, en promedio durante los años 1994-1998, fue de 10 dólares.

2. Metodología

Según revisión bibliográfica para autores como Tamayo y Tamayo (2002), el marco metodológico es el conjunto de acciones destinadas a describir y analizar el fondo del problema planteado, a través de procedimientos específicos que incluye las técnicas de observación y recolección de datos, determinando el “cómo” se realizará el estudio, esta tarea consiste en hacer operativa los conceptos y elementos del problema que estudiamos.

Del mismo modo Hurtado (2012), refiere que el marco metodológico es el proceso que a través del método científico encamina la obtención de información importante para entender un problema de investigación y aplicar el conocimiento. Para el autor, en el marco metodológico se traduce que todo trabajo de investigación debe procurar obtener una relación entre los hechos y los resultados obtenidos, ello

con la finalidad de que los resultados sean lo más confiable y precisos posibles. Sabino (2014), refiere que (...) “la investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema” (p.12) De acuerdo con la opinión de citado autor, en la investigación se determina en concordancia con la naturaleza del problema planteado, los objetivos que se han planteado y los recursos disponibles.

En cuanto a los tipos de investigación, Arias (2012), señala que “... existen muchos modelos y diversas clasificaciones” (p. 23). Debiendo en este sentido precisar los criterios de clasificación. Para el caso de la presente investigación se ha considerado pertinente identificarla como un estudio de tipo analítico. Balestrini (2006), expresa que la investigación analítica es aquella que trata de entender las situaciones en términos de las relaciones de sus componentes. Intenta descubrir los elementos que componen cada totalidad y las interconexiones que da cuenta de su integración.

Resulta conveniente señalar que, atendiendo a la asignatura de Investigación Jurídica de la especialización del presente estudio investigativo, el tipo de investigación se inserta en una investigación Jurídica. Según Villegas (2001), citando a Giraldo, refiere que la investigación jurídica (...) “está encaminada a la formulación de los fundamentos jurídicos, los que por su esencia misma rebasan los lindes del caso concreto” (p.34).

En síntesis, el presente estudio se orienta de acuerdo a las referencias citadas en una investigación de tipo Jurídica-Analítica, la cual se define como el conjunto de procedimientos de carácter reflexivo, sistemático, controlado, crítico y creativo, cuyo objetivo es la búsqueda, indagación y el estudio de las normas, los hechos y los valores, considerando la dinámica de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que se desarrollan en la sociedad. (Ob cit, 2001). En síntesis, la presente investigación obedece a un tipo de investigación jurídica-analítica, con un diseño documental y un nivel descriptivo, pues mediante la recopilación de materiales bibliográficos se realizará un análisis sistemático del problema planteado.

3. Referencial teórico

3.1 Factores que incidieron en la desvalorización de la Unidad Tributaria

En fecha 14 de enero de 2016, se establece el Estado de Excepción de Emergencia Económica a través del Decreto N° 2.184 publicado en la GO N° 6.214, mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y su ordenamiento jurídico, por un lapso de sesenta (60) días, según el artículo 1 del decreto, el Ejecutivo dispuso de la atribución para adoptar las medidas oportunas que permitan atender eficazmente la situación excepcional, extraordinaria y coyuntural por la cual atraviesa la economía venezolana y que permita asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos y el libre acceso a bienes y servicios fundamentales e igualmente, mitigar los efectos de la inflación inducida, de la especulación, del valor ficticio de la divisa dólar estadounidense. Entre otros, en el ámbito de este decreto es facultar a la Administración Tributaria para reajustar la UT, con base en los análisis técnicos que correspondan, cuando el órgano competente que autorice, la Asamblea Nacional (AN) en este caso, se encuentre inhabilitado legal o judicialmente para hacerlo.

Posteriormente, se declara el Estado de Excepción y Emergencia Económica el 09 de enero de 2018 en todo el territorio Nacional, dadas las circunstancias extraordinarias en el ámbito social, económico y político, que afectan el Orden Constitucional, la paz social, la seguridad de la Nación, las instituciones públicas y a las ciudadanas y ciudadanos habitantes de la República, a fin de que el Ejecutivo Nacional adopte las medidas urgentes, contundentes, excepcionales y necesarias, para asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos, preservar el orden interno, el acceso oportuno a bienes, servicios, alimentos, medicinas y otros productos esenciales para la vida, publicado en la GO de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.356 Extraordinario de esa misma fecha.

Considerando su artículo 2°, podrán ser restringidas las garantías para el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, salvo las indicadas en el artículo 337 constitucional in

fine, y las señaladas en el artículo 7° de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, cuando se trate de la aplicación de alguna de las medidas excepcionales, entre ellos: Facultar a la Administración Tributaria para reajustar la Unidad Tributaria (U.T.), con base a los análisis técnicos que correspondan, cuando el órgano competente que autorice se encuentre inhabilitado legal o judicialmente para hacerlo.

Unos meses después, la Providencia Administrativa 0129 del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) de fecha 11 de septiembre de 2018, establece de forma categórica, que el valor que se fija a la UT sólo puede ser utilizado para la determinación de los Tributos Nacionales, cuya recaudación y control le corresponda al SENIAT; así como para la determinación de las sanciones que este imponga. Dicho valor no puede ser usado para determinar otras tasas o contribuciones especiales por parte de otros órganos del poder público ni para la determinación de beneficios laborales.

Los municipios comienzan a legislar la aplicación de las UT Municipales, por ejemplo, en la Jurisdicción del Municipio Chacao se publica la Gaceta Municipal donde se reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el municipio Chacao del estado Miranda y la reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao. Estas ordenanzas fueron dictadas por el Concejo Municipal de Chacao, por lo que en la jurisdicción se estaba efectuando la recaudación de tributos y sanciones fijadas al tipo de cambio de referencia que establece diariamente el Banco Central de Venezuela. Cabe resaltar que estas ordenanzas municipales, fueron publicadas respectivamente en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019 y en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria, del 19 de junio de 2019.

En tal sentido, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) suspende los efectos de las ordenanzas hasta tanto se dicte sentencia de fondo en el caso dado que, entre otros aspectos, en dichas normas municipales se establece la creación de unidades de valor fiscal tributaria y sancionatoria no contempladas en el Título VI, Capítulo II (relativo al Régimen Fiscal y Monetario) ni en el Título IV, Capítulo IV (relacionado

con el Poder Público Municipal) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De esta manera, en el año 2020, mediante la sentencia 118 de fecha 18-08-2020, se insta a la creación de un Acuerdo de Armonización Tributaria. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en los artículos 164.4 y 179, se les otorga a los estados y municipios potestades tributarias, y fue sobre esta base legal que se sustentó el “Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal”, suscrito por treientos ocho alcaldes con el Gobierno Central por mandato de la Sala Constitucional del TSJ, contra la descentralización administrativa y el modelo federal previsto en la Carta Magna.

Esta sentencia también decide la creación de una mesa técnica que establezca los parámetros para el cobro de impuestos en los diferentes niveles de gobierno. Ordena a autoridades nacionales a conformar dicha mesa junto a gobernadores, alcaldes y el alcalde mayor del Distrito Capital. La sentencia permitirá homogenizar los tipos impositivos y los procedimientos a fin de dar certeza a los contribuyentes sobre las cargas tributarias propias de su actividad económica. El TSJ ordenó a los alcaldes firmantes del texto que adecuaran sus ordenanzas municipales relativas a los tipos impositivos y las alícuotas de los tributos inherentes a las actividades económicas, de industria y comercio e índole similar, así como las atinentes a inmuebles urbanos y periurbanos.

Finalmente, el 10 de agosto de 2023 es publicada en Gaceta Oficial la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios, cuya entrada en vigencia será a los 90 días continuos desde su publicación. Dicha ley, introduce en su artículo 14 la Unidad de Cuenta: los estados y municipios sólo podrán utilizar como unidad de cuenta dinámica para el cálculo de los tributos, accesorios y sanciones el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, sin perjuicio que las obligaciones deban pagarse exclusivamente en la cantidad equivalente en bolívares, al tipo de cambio vigente para la fecha del pago del tributo, accesorio o sanción.

El artículo anterior, supone la supresión de la UT como unidad de medida de corrección económica, colocando al tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela como la nueva unidad de cuenta, adecuándose a los cambios surgidos en el Código Orgánico Tributario (COT) de 2020, el cual se mantiene vigente, y que sustituyó la UT a efectos de la imposición de multas y sanciones, por el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el BCV, no así para otras determinaciones que se siguen realizando tomando a la UT como referente.

3.2 Sistema Tributario

Según Villalobos (2016), “se denomina sistema tributario al conjunto de normas y organismos que rigen la fiscalización, control y recaudación de los tributos de un Estado en una época o periodo determinado, en forma lógica, coherente y armónicamente relacionado entre sí.” Por lo que se puede decir que nuestro sistema tributario está constituido por el SENIAT, las direcciones de hacienda municipal y otros entes recaudadores que operan en Venezuela actualmente.

Por su parte, Casado Hidalgo (2012), argumenta que el sistema tributario es “la organización legal, administrativa y técnica que el Estado crea y armoniza con la finalidad de ejercer de una manera eficaz el poder tributario que soberanamente le corresponde.” Aquí vemos las acciones que toma el Estado para mantener la armonía, siendo clara muestra de ello el acuerdo de armonización tributaria llevado a cabo en el año 2020. En tal sentido, el artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece que el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o de la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; para ello se sustentará en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.

Estando contenido dentro de la carta magna, se entiende que el sistema tributario es fundamental para el buen funcionamiento del Estado, debiendo ser eficiente en su labor recaudadora de los tributos.

4. Análisis e interpretación de los resultados

El marco legal de la Unidad Tributaria se encuentra en el artículo 229 del Código Orgánico Tributario publicado en la Gaceta Oficial N° 4.727 extraordinario del 27 de mayo de 1994. El valor de la UT se ajustaba a principio de cada año, previa opinión favorable de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, sobre la base de la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior, publicado por el Banco Central de Venezuela, y de acuerdo con el literal 15 del artículo 131 del Código Orgánico Tributario vigente, el SENIAT debe reajustar cada año la Unidad Tributaria, previa autorización del presidente de la República.

Enmarcada dentro de la política fiscal tributaria, se encuentra el primer Decreto de Emergencia Económica aprobado el 14 de enero 2016 por el Ejecutivo Nacional en Gaceta Oficial N° 40.828 y el publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.214, con misma fecha, que representó una de las más importantes decisiones de política económica-tributaria, las cuales se mantienen hasta la fecha con incorporaciones y variaciones que suman veinticinco (25) medidas excepcionales entre ellas, facultar a la Administración Tributaria para reajustar la Unidad Tributaria con base en los análisis técnicos que correspondan, cuando el órgano competente que autorice se encuentre inhabilitado legal o judicialmente para hacerlo.

Realizando un breve análisis de la información, se observa cómo se delegó la opinión previa del reajuste de la UT, de una Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, en el Presidente de la República, toda vez que el Decreto de Emergencia Económica Faculta a la Administración Tributaria a reajustar la UT cuando el órgano competente que autorice se encuentre inhabilitado legal o judicialmente para hacerlo, siendo que en ese entonces la Asamblea Nacional había sido declarada en desacato por el Tribunal Supremo de Justicia.

Hoy en día, la Asamblea Nacional no se encuentra en estado de desacato, sin embargo, el reajuste de la UT se sigue haciendo atendiendo los criterios del Decreto de Emergencia Económica, y no sobre la base legal de su creación, establecida desde el COT de 1994. Adicionalmente, visto que el Banco Central de Venezuela

no estaba publicando las cifras del Índice Nacional de Precios al Consumidor, no podía tomarse esta variable para realizar el reajuste debido a que no se contaba con este importante dato.

Es así como entrará en vigencia la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios, con la inclusión del tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela como la nueva unidad de cuenta a utilizarse como sustitución de la prácticamente extinta UT, lo que supone un avance progresivo dentro del Sistema Tributario venezolano en todos sus niveles.

5. Conclusiones y recomendaciones

La sustitución de la UT como unidad de cuenta, por el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, representa un positiva decisión que favorece directamente a la recaudación tributaria de todos los organismos a nivel nacional, pues dada la inflación del país, que sigue siendo alta, mantiene los ingresos tributarios acordes con la realidad económica, ya que se tomaron las medidas adecuadas que mejor se adaptan a la realidad económica venezolana, que de por sí ya es bastante compleja.

Si bien es cierto que se está avanzando satisfactoriamente en este tema específico, aún faltan medidas que satisfagan las necesidades de los contribuyentes, más específicamente con el universo de los comerciantes, pues la carga tributaria actual es alta y desfavorece la inversión nacional y extranjera en Venezuela, lo cual hace más proclive que pequeños comerciantes se enfoque en la elusión y evasión tributaria, o bien que decidan incorporarse a la economía de manera informal, lo cual repercute negativamente en la recaudación tributaria, pues la informalidad es contraproducente para el Estado como ente recaudador de impuestos. El análisis de los resultados permite exponer las recomendaciones siguientes con el fin de dar cumplimiento a las leyes tributarias en Venezuela, coadyuvar al crecimiento económico y de este modo, influir directamente sobre el mercado laboral para generación de empleos:

- Sustituir definitivamente el uso de la Unidad Tributaria de todas las leyes por la unidad de cuenta implementada en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios, es decir, por el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela.
- Disminuir la carga tributaria, para permitir una apertura económica extranjera y nacional que contribuya con el crecimiento económico, generando confianza en los inversionistas.
- Generar conciencia tributaria en los contribuyentes, a través de planes estatales de formación e información para que cumplan con sus obligaciones tributarias y formen parte de un cambio económico que permita avanzar al país hacia mejores rumbos e incida sobre su desarrollo.
- Facilitar a los contribuyentes la realización del pago de sus tributos, creando plataformas web amigables y estandarizadas, incluyendo la legislación vigente en temas impositivos.

6. Referencias

- Arias, F. (2012). **El Proyecto de Investigación Introducción a la Metodología Científica**. (6ta ed.). ISBN: 980-07-8529-9 Caracas: Episteme.
- Balestrini, M. (2006) **Como se elabora el proyecto de investigación**. ISBN: 980-6293-03-7. Caracas: Consultores Asociados BL Servicio Editorial.
- Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 (2019). **Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda**. Caracas.
- Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.847 (2019). **Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao del Estado Miranda**. Caracas.
- Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.525. (1994). **Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria. Fusión Aduanas de Venezuela, Servicio Autónomo y Servicio Nacional de Administración Tributaria**. Caracas.
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario (2000). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.385. (2018). **Providencia Administrativa SNAT/2018/0129**. Caracas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.214 Extraordinario (2016). **Decreto N° 2.184 mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional**. Caracas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.356 Extraordinario (2018). **Decreto N° 3.239 mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional**. Caracas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.755 Extraordinario (2023). **Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios**. Caracas.

Hurtado, J. (2012). **El Proyecto de Investigación: Metodología de la Investigación Holística**. (7ma ed.). ISBN: 978-95844-3440-1. Caracas: Quirón.

Sabino, C. (2014). **El Proceso de Investigación**. (10ma Ed.). ISBN: 978-99296-7707-4. Caracas: Episteme.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia **Sentencia N° 118/2020** (Sala Constitucional), del 18 de agosto de 2020. Caracas.

Tamayo y Tamayo (2002). **Proceso de la Investigación Científica**. (4ta Ed.). ISBN: 968-18-5872-7. México: Limusa.

Villegas, H. (2001). **Curso De Finanzas, Derecho Financiero y Tributario**. ISBN: 950-14-1644-5 (7ma Ed) Buenos Aires: Depalma.