

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

La política económica, es el argumento fundamental del Estado para justificar la función reguladora y estabilizadora que éste cumple en las naciones, a través de la fijación tanto de políticas impositivas, monetarias y cambiarias, como del diseño de las reglas de política macroeconómica; lo que permite que el mercado actúe libremente pero respetando estas reglas del juego.

En Venezuela, en opinión de Toro (2006:1) durante los períodos de bonanza petrolera que vivía el país y hasta la llegada del Viernes Negro, el 18 de febrero de 1983 "... la costumbre por parte de los gobiernos; era tener un enorme gasto público producto de un abultado número de subsidios y regalías; y una política de endeudamiento demasiado arriesgada". Esto ocurría, porque los ingresos por concepto de exportaciones petroleras eran suficientes para cubrir el gasto público; pero ello, realmente no desarrolló una política económica ni tributaria eficiente y adaptada a la realidad del país. La modernización llegó muy tarde, ya que aún a principios de los años 90, los instrumentos fiscales utilizados en las políticas económicas eran pocos, mal implantados y muy difíciles de controlar, lo que produjo grandes índices de evasión fiscal.

En opinión de Toro, (2006: 3), "... en el país, la posibilidad de un Estado como el que se mantuvo en las últimas décadas ya no es viable, sencillamente porque el país no se puede permitir ese lujo", principalmente

porque las políticas económicas que caracterizaron la economía venezolana entre 1974 y 1994 terminaron por generar hiperinflación, además de la devaluación monetaria.

Como consecuencia, el Estado propone una reestructuración, a partir de lo estipulado en la Resolución No. 32 de fecha 24 de Marzo de 1995, del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), para aumentar la recaudación y evitar la evasión de impuestos así como la aplicación de una serie de instrumentos de recaudación, que permitirían reducir el déficit fiscal; entre los cuales se encontraban los siguientes impuestos: impuesto al Valor Agregado, impuesto al Débito Bancario, impuesto sobre la renta (ya existía) entre otros, tal es el caso del impuesto a los Activos Empresariales (que para el año 2003 fue derogado). Con todo esto, el Estado ha pretendido dejar de depender exclusivamente del petróleo, mediante la aplicación de instrumentos fiscales como los impuestos, ya que éstos representan la principal fuente de ingresos y ganancias que éste posee.

En éste ámbito, la gestión fiscal emprendida por el Estado desde el año 1995, según el criterio de Toro, (2006: 3) "... se hizo notable para el año 1999, cuando se dió realmente el proceso de reestructuración del SENIAT a nivel nacional, el cual se abocó hacia el proceso de recaudación, como una herramienta de gran importancia para el desarrollo económico", la cual puede aplicarse porque representa un instrumento que se orienta a la definición de estrategias de acción diseñadas para combatir el incumplimiento de los deberes formales y consolidar la cultura tributaria de un país.

No obstante, ésta debe ser estudiada y aplicada con la más estricta disciplina, a fin de lograr los objetivos de crecimiento económico y desarrollo que persigue. Es importante acotar, que para lograr establecer cierto grado de efectividad en lo que respecta a la gestión fiscal, se pueden establecer diferentes criterios, como por ejemplo: incentivar el crecimiento a determinados sectores, otorgar exoneraciones e incentivos, realizar un mayor

acercamiento a los ciudadanos, entre otros aspectos que apunten hacia la efectividad en el cumplimiento de las metas.

De este modo, se puede argumentar que la gestión fiscal es un elemento importante puesto que ayuda a crecer y/o mantener la economía en la medida que los indicadores de gestión se hayan llevado en forma eficiente a través de diferentes estrategias; ya que en opinión de Montilla, (2004), "...la gestión fiscal óptima es aquella en la que la política fiscal es estable y el sistema tributario eficiente".

Para el año 2006, una de las políticas que ha abanderado el proceso de modernización de las instituciones públicas, se ha relacionado con el control del gasto público y la simplificación del mismo sector, por esta razón el SENIAT Sector Trujillo ha concentrado sus esfuerzos en aplicar medidas de control fiscal que mejoren la eficacia de dicho control, no obstante dichas políticas han causado cierta reacción por parte de los contribuyentes, lo que coloca en el tapete el tema de la gestión fiscal, a este respecto, Montilla, A. (2004) experto en materia tributaria, señala que ésta es de importancia vital ya que permite la generación de ingresos constantes ante cualquier coyuntura económica; por lo que advierte sobre algunas dificultades en el nivel de efectividad de las estrategias y programas aplicados por esta institución.

Al hablar de gestión fiscal, es necesario hacer referencia a este organismo y a sus dependencias, ya que como lo señala el artículo 4 numeral 28 de la Ley del SENIAT, le corresponde al mismo "...diseñar, desarrollar y aplicar programas de divulgación y educación tributaria que propendan a mejorar el comportamiento de los sujetos pasivos en el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones tributarias y aduaneras". En otras palabras, le corresponde a este organismo crear y diseñar estrategias para que su gestión a nivel de recaudación y minimización de los niveles de evasión fiscal sea exitosa.

Tal como lo señala la Ley, el SENIAT por su naturaleza debería fomentar el estímulo del cumplimiento voluntario, el cual constituye uno de los ejes estratégicos de la actuación de la Administración Tributaria, debido a que la aplicación efectiva del sistema tributario se asienta en gran medida, en lo que podría denominarse actuaciones de colaboración tributaria por parte de los contribuyentes. En ese sentido, el SENIAT crea el Plan Evasión Cero, nace como una herramienta aplicada por la Administración Tributaria con el fin de erradicar la evasión fiscal, pero al mismo tiempo encierra el objetivo de concientizar a los ciudadanos venezolanos, para que no presenten resistencia ante el cumplimiento de los deberes formales, es decir, adopten una cultura tributaria que les permita asumir su responsabilidad fiscal en forma voluntaria.

A este respecto, Montilla, (2004), señala que existe una gran cantidad de medidas mediante las cuales la Administración Tributaria, puede desarrollar los mecanismos de respuesta del ciudadano al cumplimiento voluntario. Dichas medidas se programan en torno a las siguientes áreas: La información tributaria, la asistencia al contribuyente, derechos y garantías del ciudadano ante la Administración Tributaria y simplificación de obligaciones formales.

En cuanto a la información tributaria, se conoce que la Administración Tributaria, tiene la obligación de suministrar información a los contribuyentes, para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; pues ésta, desarrolla una función de gran trascendencia para la sociedad; en tanto debería facilitar la información sobre aquellas materias que se consideren de interés al público, es decir que debe fomentarse una verdadera política informativa, basada sobre una estrategia eficaz de comunicación con los ciudadanos.

En lo que respecta a la asistencia al contribuyente, el concepto de asistencia se ha venido relacionando con la ayuda al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; principalmente la del cumplimiento de autoliquidación y destaca que las publicaciones también tienen una

evidente orientación práctica, como es la de facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales y la correcta presentación de las autoliquidaciones.

Otro de los ejes donde pudiese fundamentarse la estrategia del cumplimiento voluntario, es el respeto a los derechos del ciudadano en su relación con la Administración Tributaria, el cual consiste en mejorar los sistemas de información al contribuyente sobre sus derechos y obligaciones.

En lo referente a la simplificación de los deberes formales, queda fuera del ámbito de las funciones directamente atribuidas a la Administración Tributaria, como encargada de la aplicación del Sistema Tributario y conoedora de las posibles disfunciones a que dicha aplicación puede conducir.

No obstante, a pesar de todos estos mecanismos los contribuyentes logran percibir algunas deficiencias, tales como: desinformación, procedimientos engorrosos, falta de atención por parte de los funcionarios, desconfianza colectiva con respecto a la dirección de los fondos recaudados, entre otros factores que posiblemente sean consecuencia directa de una gestión fiscal deficiente.

En este mismo orden de ideas, de acuerdo a información suministrada por la Jefe de División de atención al contribuyente del SENIAT Sector Trujillo, pareciera que no es suficiente el número de funcionarios activos para cumplir con las estrategias implementadas por la Oficina Valera para incentivar a los contribuyentes a responder ante sus deberes formales, ya que en el área de fiscalización sólo se cuenta con un número de once (11) funcionarios activos y, en relación al área de asistencia al contribuyente, sólo se cuenta con dos (2) funcionarios, una coordinadora y un orientador tributario.

Aunado a esto, entre las estrategias de comunicación a ser ejecutadas por el SENIAT Sector Trujillo se encuentran: La atención personalizada y telefónica, el servicio de información a través de la página Web, la información suministrada mediante los medios de comunicación social,

publicaciones, charlas, foros y talleres. No obstante, pese a todos estos esfuerzos los índices de evasión aún continuaban siendo elevados, pues según indicadores aportados por la Oficina de Planificación del SENIAT (2007), la evasión fiscal al 01/09/2006 reflejaba un 40,21%. Aunado a esto, los cierres de las empresas efectuados durante los operativos llaman la atención, especialmente por el número de empresas sancionadas, lo que conlleva a pensar que dichas estrategias podrían no estar siendo aplicadas de la forma más efectiva posible.

Dadas estas circunstancias, en el estado Trujillo, la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Los Andes, en trabajo coordinado con las Divisiones de Fiscalización, Recaudación, Tramitaciones y Asistencia al Contribuyente, ha venido efectuando programas especiales de fiscalización, liquidación, notificación, cobros de derechos pendientes, tanto por vía administrativa como por vía judicial y programas especiales de divulgación y orientación dirigido a los contribuyentes.

De igual forma, esta Gerencia a desarrollado Talleres de Cooperación Intergubernamental con diferentes organismos, tal como lo muestran algunos medios de comunicación regional, en donde se expone que están llevando a cabo una serie de charlas y mesas de trabajo, en las cuales participan: Alcaldías, IVSS, INCE, INDEPABIS, Notarías, Registros, Defensoría del Pueblo, Guardia Nacional, Policía y Gobernación del Estado, con el objetivo mejorar por un lado la gestión fiscal y por otro, la concientización tributaria en los contribuyentes de esta región.

A pesar de los esfuerzos hechos por el SENIAT Sector Trujillo, las estrategias de gestión fiscal implementadas parecieran aún no haber logrado su cometido, por el contrario en algunos casos han originado el descontento colectivo y la formación de opiniones encontradas sobre dicho proceso; aunque con respecto a la recaudación las metas se han superado. En razón de lo cual, se hace importante que el Seniat revise sus procedimientos internos; ya que una de las características de las organizaciones modernas

es que han incorporado a sus procesos, elementos de gestión que les permitan evaluar sus logros, pero también señalar desaciertos o fallas en sus programas, en función de aplicar los correctivos necesarios para el mejoramiento de dichos procesos.

En este caso, la mayor implicación está en la posibilidad del conocimiento profundo que se puede tener de los procesos administrativos y poder llegar así a las metas de la excelencia propuestas por dicha institución.

De esta realidad, se desprenden las siguientes interrogantes:

Formulación del Problema

¿Qué influencia tiene la gestión tributaria desempeñada por el SENIAT en el proceso de fiscalización del cumplimiento de los Deberes Formales establecidos en el Código Orgánico Tributario?

Sistematización del Problema

¿Cuáles son los elementos que componen el sistema de gestión tributaria del SENIAT?

¿Cuáles son las posturas estratégicas que conforma el sistema de gestión tributaria del SENIAT?

¿Cuáles son los efectos que tiene la gestión tributaria en el proceso de fiscalización emprendido por el Seniat relacionadas con el cumplimiento de los Deberes Formales del Código Orgánico Tributario?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Analizar la influencia que tiene la gestión tributaria desempeñada por el SENIAT en el proceso de fiscalización del cumplimiento de los Deberes Formales establecidos en el Código Orgánico Tributario.

Objetivos Específicos

- Identificar los elementos que componen el sistema de gestión tributaria del SENIAT.
- Describir las posturas estratégicas que conforman el sistema de gestión tributaria del SENIAT.
- Examinar los efectos que tiene la gestión tributaria en el proceso de fiscalización emprendido por el Seniat relacionadas con el cumplimiento de los Deberes Formales del Código Orgánico Tributario.

Justificación e importancia de la Investigación

Justificación teórica:

A nivel teórico, la investigación se concentra en analizar la influencia que tiene la gestión tributaria desempeñada por el SENIAT en el proceso de fiscalización del cumplimiento de los Deberes Formales establecidos en el Código Orgánico Tributario, en tal sentido, se explorarán conceptos y enfoques relacionados con ambas variables, lo cual es importante, pues permitirá mediante una revisión y análisis exhaustivo, generar conocimientos sobre el tema objeto de estudio.

Justificación metodológica

Se considera, que esta investigación puede servir de base para otras investigaciones de naturaleza similar, específicamente a las que compartan el enfoque cuali cuantitativo, lo cual representa un aporte significativo, por cuanto se desarrollará un esquema metodológico que puede servir de base o fundamento para otras investigaciones de naturaleza similar.

Justificación práctica

Por otra parte, los resultados de la investigación permitirán formar un enfoque real, sobre la influencia que tiene la gestión tributaria desempeñada por el SENIAT en el proceso de fiscalización del cumplimiento de los Deberes Formales establecidos en el Código Orgánico Tributario, lo que en resumen traerá beneficios tanto a esa institución, así como a los contribuyentes.

Delimitación de la Investigación

Delimitación temporal:

El ámbito de acción de la investigación se estima llevar a cabo la misma, desde Julio de 2011 hasta Febrero de 2012, en el SENIAT Sector Trujillo.

Delimitación temática:

Su objetivo es analizar la influencia que tiene la gestión tributaria en el proceso de fiscalización del cumplimiento de los Deberes Formales establecidos en el Código Orgánico Tributario.

Delimitación espacial:

Lo cual se aplicará en la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Los Andes, en donde se tomarán como sujetos claves, a los fiscales que se desempeñan en dicha dependencia.