



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO
CÁTEDRA DE SEMINARIO**

INCIDENCIA DE LA INFLACIÓN EN EL SISTEMA TRIBUTARIO VENEZOLANO

Línea de investigación: Derecho Tributario.

Autor: Héctor Orozco

C.I: 16.259.266

Tutor: Dra. Ana Calderón

San Cristóbal, Mayo de 2021

INDICE GENERAL

| | | |
|-------|---|----|
| | | P |
| | | P |
| | Páginas preliminares | IV |
| | INTRODUCCION | 5 |
| | CAPITULOS | |
| I | LA INFLACIÓN EN VENEZUELA | 14 |
| 1.1 | Origen de la Inflación en Venezuela | 14 |
| 1.1.1 | El régimen monetario antes del BCV. Una breve reseña. | 15 |
| 1.1.2 | La economía política del tipo de cambio. | 17 |
| 1.2 | Concepto de Inflación. | 20 |
| 1.3 | Características de la Inflación | 21 |
| 1.4 | Tipos de Inflación | 22 |
| 1.5 | Causas de Inflación | 28 |
| II | LA POLÍTICA TRIBUTARIA VENEZOLANA | 30 |

| | | |
|-------|--|----|
| 2.1 | Sistema Venezolano Tributario | 30 |
| 2.1.1 | Principios Constitucionales del Sistema Tributario Venezolano. | 31 |
| | La Política Fiscal y su incidencia en la Inflación. | 36 |
| 2.2 | | |
| 2.3 | Medidas implementadas por el Ejecutivo para detener la inflación. | 40 |
| III | ANÁLISIS A LA REFORMA DEL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO Y LA INCIDENCIA DE LA INFLACIÓN EN EL SISTEMA TRIBUTARIO VENEZOLANO | 44 |
| 3.1 | Los Cambios Relevantes del Nuevo Código Orgánico Tributario | 44 |
| 3.1.1 | Consideraciones sobre la Reforma Tributaria | 49 |
| 3.2 | Actualidad Tributaria | 52 |
| | CONCLUSIONES | 59 |
| | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 64 |

**UNIVERSIDAD CATÓLICA
FACULTAD DE CIENCIAS**



**DEL TÁCHIRA
POLÍTICAS Y JURÍDICAS**

**ESCUELA DE DERECHO
CATEDRA SEMINARIO**

**DE LA INCIDENCIA DE LA INFLACIÓN EN EL SISTEMA
TRIBUTARIO VENEZOLANO**

Autor: Orozco, Héctor.

Tutor: Calderón, Ana.

Año: 2021.

RESUMEN

La presente investigación es documental y descriptiva; pues, se limita al estudio de materiales documentales electrónicos e impresos, además, la misma se ha planteado con el propósito de desarrollar y analizar la incidencia de la inflación en el sistema tributario venezolano, puesto que es una situación de hecho palpable en la realidad, ya que lamentablemente, en Venezuela, atravesamos una situación país precaria en los aspectos más relevantes de nuestra sociedad. Desde lo político, lo económico en todos sus matices y, por supuesto, en lo social. Uno de las principales causas de nuestra recesión económica se debe producto a una creciente inflación. Por tal motivo, se plantea como objetivo general analizar la incidencia de la inflación sobre el sistema tributario venezolano, del cual se derivan los objetivos específicos que van a reforzar el abordaje de la investigación, siendo estos, evaluar las causas de la inflación en Venezuela, calificar la política tributaria venezolana y analizar la reforma al Código Orgánico Tributario y su incidencia en la inflación. En la primera parte de la investigación se procede a dar conocimiento del fenómeno inflacionario que tiene origen en Venezuela. En la segunda parte, se da apertura a la responsabilidad del Estado venezolano en cuanto a las políticas fiscales y tributarias implementadas ante la situación de la creciente inflación y en la última, se analiza la reforma del Código Orgánico Tributario proveniente del Decreto Constituyente de la extinta Asamblea Nacional Constituyente y las causas de dicha reforma. Toda vez que han sido expuesto los puntos en los que concluye la presente investigación, podemos afirmar, contundentemente, que sí atravesamos una crisis económica y social en Venezuela, que no solo es debido hablar de inflación, sino que ya podemos hablar de hiperinflación, que nuestro sistema tributario es débil y que nos encontramos ante consecuencias fiscales terribles.

Descriptores: Derecho Tributario, Inflación, Política Fiscal, Sistema Tributario, Economía.

INTRODUCCIÓN

Lamentablemente, en Venezuela, atravesamos una situación país precaria en los aspectos más relevantes de nuestra sociedad. Desde lo político, lo económico en todos sus matices y, por supuesto, en lo social. Uno de las principales causas de nuestra recesión económica se debe producto a una creciente inflación, que, como lo expresa GUERRA, J. (2014), la inflación se define como el alza sostenida del nivel de precios de una economía. Pero, para corroborar la existencia de esa inflación, sostiene el autor que no es suficiente con el incremento de precios de un bien o servicio determinado, sino que sea generalizado.¹ En nuestro caso en concreto, la inflación en Venezuela era medida por el Banco Central mediante la estimación del Índice de Precios al Consumidor. (IPC).

Los antecedentes inflacionarios en Venezuela vienen concatenadas décadas atrás, y diferentes factores le originan, tanto políticos como económicos. Las causas, serán abordadas exhaustivamente en el transcurso de la presente investigación, sin obviar cada detalle minucioso que nos conduzca hasta la situación actual. Toda vez comprobada la existencia de la inflación en Venezuela, es necesario atender sus efectos, los cuales son catastróficos para el país.

En tal sentido, GUERRA, J. (2014) expone que:

Venezuela sufre de un tipo de inflación denominada intermedia la cual suele ser difícil y costosa de reducir exclusivamente con medidas convencionales de contención del gasto y la liquidez. La tarea de bajar la inflación se hace todavía más complicada en virtud del rezago de los precios como resultado de la aplicación de controles de precio y cambio, acompañados de ajustes de precios regulados, entre otros.²

¹ GUERRA, J. (2014). La Inflación en Venezuela. Propuestas para su enfrentamiento. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas, Venezuela.

² *Ibídem*. Pág. 1

La situación que se plantea con la siguiente investigación responde a la incidencia de esta denominada inflación en nuestro sistema tributario, para lo que resulta oportuno en primer lugar determinar las causas que dieron origen a tal fenómeno, y esclarecer cuáles son sus efectos específicamente en el ámbito tributario. Para precisar esta incidencia o repercusión, vale primero conocer el sistema tributario venezolano, y si la política fiscal o tributaria ejecutada por el Gobierno Nacional contribuye a detener o incentivar el proceso inflacionario.

En este orden de ideas, el sistema tributario en Venezuela ha estado en ajuste y transformación constantes desde el advertimiento de aquella época petrolera, la estructura económica altamente dependiente de la actividad extractiva, la complejidad de las reformas y ciertos incentivos generados por un diseño deficiente, han dado, según lo expresa VERA, L (2017), son resultados poco alentadores en lo que respecta a la tributación en cuanto a su eficiencia y efectividad. Una fatal consecuencia de la honda crisis económica que atraviesa Venezuela.³

En este sentido, sostiene VERA, L (2017) exponiendo que:

En el curso de tan solo unos años estos ingresos pasaron de ser cerca del 45% de los ingresos totales del gobierno central a representar, a menos del 10% del total registrado. Si este contexto representa un cambio estructural, como bien puede presumirse, en el país debe promoverse urgentemente una reforma tributaria.⁴

Actualmente, es bien sabido que en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela NRO. 6.507 extraordinaria de 29 de enero de 2020, aparece publicado el Decreto Constituyente mediante el cual se dicta el Código Orgánico Tributario (COT 2020). Sin entrar en diatribas de carácter político sobre la procedencia de esta reforma al Código y si tiene dicha atribución la

³ VERA, L. (2017). La Tributación en Venezuela: Desafíos con sentido de equidad. [Artículo en Línea] Fecha de consulta: 29 de enero de 2021. Disponible en:

<http://webdelprofesor.ula.ve>

⁴ *Ibidem*. Pág. 1

extinta Asamblea Nacional Constituyente de 2017, es necesario puntualizar si esta reforma es producto directo de la situación económica del país, si la influencia repercute directamente en ella, influyendo al legislador a una actualización tardía, poco eficiente pero necesaria de nuestro sistema tributario.

En efecto, FRAGA, L (2020) insiste en que la reforma del Código trajo consigo una distorsión al sistema tributario del país, y contraviene al mandato establecido en el art. 156. 13 de nuestro Texto Fundamental, que establece la armonización y coordinación del poder y las potestades tributarias entre las distintas Administraciones Tributarias del país.⁵ En la práctica, hemos pasado de usar la Unidad Tributaria a emplear una moneda extranjera como unidad de medida de las sanciones tributarias nacionales en el país. Las implicaciones legales y operativas de esta modificación deben ser objeto directo de estudio de la presente investigación. Que nuestra Administración Tributaria recurra a una moneda a de mayor valor para establecer sanciones, deja entredicho el problema planteado, y será necesario determinar si la inflación con todo su entramado de consecuencias responde a ello.

En el mismo orden de ideas, tomando en cuenta la difícil situación económica que enfrenta el país, producto de la creciente inflación, las consecuencias y repercusiones que ha tenido en la calidad de vida de los venezolanos, la pulverización del poder adquisitivo y las alternativas encontradas en la moneda extranjera, es necesario fomentar el conocimiento sobre las causas que dieron origen a este fenómeno y el impacto que ha tenido sobre nuestro sistema tributario en aras de determinar las políticas correctas

⁵ FRAGA, L. (2020) Sobre la reforma del Código Orgánico Tributario. [Pagina en línea] fecha de la consulta: 29 de enero de 2021, Disponible en: <https://araguereyna.com/sobre-la-reforma-de-codigo-organico-tributario/>

que pueden ser establecidas por el Gobierno Nacional a medida de sugerencia.

El sistema tributario parece desactualizado frente a la situación planteada, es por ello que resulta imprescindible esclarecer dicha afirmación, basada en una exhaustiva investigación a fondo, que corroboré lo expuesto. Las disposiciones legales que reglamentan los tributos que conforman el sistema tributario venezolano, han sido reformadas y modificadas, pero, ¿lo fueron en la medida de las necesidades que las condiciones económicas del país demandan? Como resultado de hacer frente a las necesidades públicas, que son aquellas que surgen de la vida cotidiana, y se satisfacen mediante la acción del Estado, como la defensa y resguardo de la seguridad del país, salud, educación, crecimiento económico, desarrollo, entre otros, que cómo es bien sabido, actualmente rozan el estado de precariedad.

El artículo 316 de la Constitución Nacional señala que:

Art. 316: 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, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.⁶

La capacidad económica y progresividad del sistema tributario, son desarrollados mediante la incorporación, observación y cumplimiento, del Principio de Realidad Económica, y es precisamente lo anteriormente expuesto que debe ser objeto de un análisis enfático, la determinación de la adecuación del sistema tributario a la realidad económica que atraviesa el

⁶ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. [Ley en línea], fecha de consulta: 5 de enero del 2020. Disponible en: http://www.uc.edu.ve/archivos/pdf_pers_adm_obr/constitucion.PDF

país, no puede encontrar otra justificación que en la misma incertidumbre y preocupación que sufren todas las familias venezolanas ante la difícil situación que afrontan.

Ahora bien, en el propósito de lograr presentar información con fundamento teórico, se estudiaron algunos trabajos de grado e investigaciones realizadas sobre el tema: La Incidencia de la inflación en el sistema tributario venezolano, así como también diferentes publicaciones en revistas jurídicas, en las cuales ya han planteado de alguna forma los efectos colaterales del fenómeno denominado inflación, sus orígenes, las posibles medidas de prevención, y sus repercusiones sobre el sistema tributario venezolano.

En primer lugar, se consultó una investigación regional que realizó MALDONADO, H. (2014)⁷ de la Universidad de los Andes, Núcleo Táchira, para la revista digital Heurística de historia de educación, titulada inflación en Venezuela, la investigación fue realizada bajo el método de análisis histórico-comprensivo complementado por el deductivo y el bibliográfico documental, cuyo estudio enfatiza en las políticas económicas implementadas por el Gobierno Nacional y su incidencia en el origen de la inflación, además la investigación está delimitada en tiempo, abarcando desde el año 1999 hasta el 2014, permitiendo extraer datos históricos relevantes sobre el origen del fenómeno en Venezuela. Así mismo a nivel nacional se han realizado un buen número de estudios relacionados con el tema.

⁷ MALDONADO, H. (2014). Inflación en Venezuela. Revista Heurística de historia de la educación. 2-12 [Revista en línea] Fecha de consulta el 02 de febrero de 2021, Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/heuristica/inflacion.pdf>

Se examinó un trabajo realizado por GUERRA, J. (2010)⁸ titulado regímenes monetarios e inflación en Venezuela, en la Universidad Central de Venezuela, en la Escuela de Economía Comisión de Investigación, realizada bajo el método de análisis histórico e investigación de tipo documental, buscando obtener una relación directa entre el régimen de política monetaria de los últimos años en Venezuela en relación con la tasa de inflación y su impacto a futuro. Se analiza históricamente dicha política, incluso desde antes de la creación del Banco Central de Venezuela.

Cabe destacar la importancia del aporte obtenido de la investigación ejecutada por VERA, L (2017)⁹ titulada la tributación en Venezuela, análisis con sentido de equidad, de la Universidad de los Andes, artículo en línea que fue realizado bajo una investigación de tipo deductivo y bibliográfico documental, donde se establecen los antecedentes para lo que sería una próxima reforma tributaria llevada a cabo en 2020, donde el autor se plantea el análisis complejo sobre el sistema tributario venezolano, su progresividad y regresividad.

En este mismo orden de ideas se examinó el trabajo realizado por, RINCÓN, B. (2013)¹⁰ titulado los principios constitucionales que sirven de base para el sistema tributario, para la asociación venezolana de Derecho Tributario, una compilación de varios autores que enfocan diversos aspectos

⁸ GUERRA, J. (2010). Regímenes monetarios e inflación en Venezuela. [Artículo en Línea] Universidad Central de Venezuela. Fecha de consulta el 02 de febrero de 2021, Disponible en: <http://www.faces.ucv/economía/documentos.de.trabajo.html>

⁹ VERA, L. (2017). La Tributación en Venezuela: Desafíos con sentido de equidad. [Artículo en Línea] Fecha de consulta: 29 de enero de 2021. Disponible en: <http://webdelprofesor.ula.ve>

¹⁰ RINCÓN, B. (2013) Los principios constitucionales que sirven de base para el Sistema Tributario. Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Manual Venezolano de Derecho Tributario Tomo I, Editorial Paredes, Caracas, Venezuela.

del sistema tributario. El autor enfatiza sobre los pilares fundamentales que sostienen el sistema tributario, así como la base del ordenamiento jurídico que lo contiene, permitiéndonos esclarecer las intenciones del legislador en cuanto al establecimiento de los parámetros de la política tributaria implementada por el Estado, y su distorsión en la realidad actual.

Por último, en un aspecto actual, la importancia del análisis realizado por FRAGA, L (2020)¹¹ sobre la reforma del Código Orgánico Tributario, es esencial para la presente investigación, pues el autor mediante un análisis comparativo al último COT, establece las diferenciaciones, los cambios, y los desaciertos de una reforma controversial que desde sus orígenes nace con una legalidad política incierta, a través del método deductivo se logra evidenciar los profundos cambios en el régimen del sistema tributario contenido en el COT, en aras de afrontar los efectos de la inflación y las fuertes repercusiones económicas vividas en la situación país.

Considerando que la inflación es un fenómeno económico de causas diversas, y que debe ser abordado desde diferentes aspectos, es amplia toda la gama de factores determinantes y antecedentes históricos que puedan aportar fundamentos teóricos para el entendimiento de las causas en primer lugar, toda vez se conozca el origen real de la inflación en Venezuela, la investigación se torna profunda en cuanto a los efectos de ésta y sus incidencias y repercusiones en todo el sistema tributario venezolano, y las políticas económicas implementadas para paliar la grave situación.

¹¹ FRAGA, L. (2020) Sobre la reforma del Código Orgánico Tributario. [Pagina en línea] fecha de la consulta: 29 de enero de 2021, Disponible en: <https://araguereyna.com/sobre-la-reforma-de-codigo-organico-tributario/>

Se ha planteado hacer la presente investigación con el propósito de tratar una problemática palpable y real, en aras de ofrecer el entendimiento necesario desde el punto de vista jurídico y quizá político a la crisis económica, a sugerir posibles soluciones y arrojar contundentes conclusiones sobre la política tributaria que se ejercita en el país en el marco de una inflación única en la historia de América Latina.

Las limitaciones de la investigación, están referidas al tiempo que conllevaría dedicarse a la recolección de los datos, lectura de leyes y jurisprudencias relacionadas con el tema, es menester clarificar, que la investigación por su complejidad debe llevarse solo al plano documental por el poco tiempo del cual se dispone para desarrollar la misma, tomando en cuenta tanto las posiciones doctrinales como las jurisprudenciales a fin de recabar la información necesaria para la consecución de cada uno de los objetivos planteados.

Así mismo, se encuentra limitada por la falta de claridad y las contraposiciones en la doctrina patria en cuanto a la reforma del COT del pasado año y su legitimidad, así como la determinación de los factores que inciden en la creciente inflación, si resulta netamente un problema de carácter político, o tiene inclinaciones a ser estructuralmente económico, así como las posibles implicaciones en el marco del ordenamiento jurídico tributario.

La crisis económica que azota al país resulta un hecho evidente para todos los venezolanos, el auge de la inflación a escalas nunca antes vistas en la historia de Venezuela lamentablemente, también lo es. Desde el punto de vista del Derecho Tributario, podemos determinar los efectos directos del fenómeno económico, sus repercusiones en la política tributaria asumida por la Administración, y desde esta perspectiva, deslumbrar las posibles medidas

en el ámbito fiscal y tributario que puedan ser efectiva en la lucha para frenar la inflación y por consiguiente mejorar la calidad de vida de todos los venezolanos.

Lo anteriormente expuesto nos permite formular el problema a través de la siguiente interrogante: ¿cuál es el origen de la inflación en Venezuela?, ¿Cómo responde nuestro sistema tributario ante la inflación?, ¿la política tributaria del país toma en cuenta dicha inflación para determinar todos los aspectos desde su ámbito?, ¿Cuáles son los efectos de la inflación en nuestra economía desde la perspectiva del derecho tributario?, ¿puede arrojar la política tributaria una solución sería que frene la inflación?, ¿tiene incidencias directas la inflación en la última reforma tributaria?

Estas interrogantes conducen a plantear en la investigación la formulación de un Objetivo general en concreto, analizar la incidencia de la inflación en el sistema tributario venezolano. Del mismo, se derivan objetivos específicos que permitirán un desarrollo óptimo de la investigación, evaluar las causas que dan origen a la inflación, calificar la política tributaria venezolana y analizar la reforma tributaria del 2020 y la incidencia de la inflación en ella.

CAPÍTULO I

LA INFLACIÓN EN VENEZUELA.

La inflación, como un fenómeno económico objeto de múltiples estudios, ha sido recurrente en varios países de América Latina, en el marco de lo competente, Venezuela atraviesa una crisis económica en los últimos años. Con la adopción de un sistema político caracterizado por el intervencionismo estatal en todos los ámbitos de la vida en sociedad. En el presente capítulo se pretende abordar el origen histórico del problema, las características en el contexto venezolano, sus causas y los conceptos idóneos. Es así pues, que con un alto gasto deficitario del gobierno, el Banco Central ha monetizado deuda, al tiempo que ha reducido reservas internacionales para mantener tipos de cambios artificiales. Todo lo anterior expuesto, ha degenerado en una alta inflación de precios, con controles cambiarios que empeoraron la situación.

1.1. Origen Histórico

La economía, como ciencia, resulta fascinante. Una característica predilecta de ésta, es la posibilidad de ofrecernos una variada y diversa gama de explicaciones para un determinado fenómeno. Y la inflación, por supuesto, no escapa de la premisa. Sin embargo, al analizar los orígenes de las dificultades de la economía venezolana puede constatar una especie de consenso en dos puntos de vista.

En este sentido, PAGLIACCI, C. (2018) expresa que:

La estrepitosa caída de la producción petrolera registrada en los últimos años se relaciona con el descenso, también abismal, de las importaciones de su equivalente, las liquidaciones de divisas del Banco Central de Venezuela (BCV). La inflación en efecto, se asocia con la emisión de dinero inorgánico por parte del BCV. Con base en este diagnóstico, las soluciones consisten en restablecer

el flujo de divisas hacia el sector privado, con el propósito de estabilizar la producción, y restituir la autonomía al Banco Central para abatir la inflación. La premisa fundamental del binomio autonomía e inflación, supone que un banco central independiente impone al gobierno una disciplina fiscal que limita el financiamiento del déficit con dinero inorgánico, y por ende, la inflación.¹²

Ahora bien, ¿Cómo se entiende el funcionamiento de la economía venezolana a la luz del anterior diagnóstico? Para ello, conviene utilizar el marco conceptual de la oferta agregada y la demanda agregada. Tanto la inflación como el crecimiento de la producción experimentan cambios. Por lo tanto, los ajustes de la inflación y la producción tienen una estrecha relación con los desplazamientos de la oferta y demanda agregada.

En el mismo orden de ideas, vale recalcar, que son dos las premisas que sostienen el consenso de los economistas sobre el caso venezolano y el origen del fenómeno inflacionario. En palabras de PAGLIACCI, C. (2018) la primera se trata de que el origen de la inflación sea claramente monetarista. El incremento de los precios se produce por exceso de la oferta de dinero. Estos excesos ocurren cuando el aumento de la oferta de dinero por parte del Banco Central es superior a la demanda del dinero del público.¹³ En dicho consenso, sin embargo, existe un punto adicional, más allá del origen monetarista. Concluyendo que; la economía tiene dos clases de dinero: el orgánico e inorgánico.

1.1.1 El régimen monetario antes del BCV. Una breve reseña.

Con la ambiciosa pretensión de escrutar los orígenes remotos del fenómeno inflacionario, no puede ser obviado el hecho de que la historia

¹² PAGLIACCI, C. (2018) Una explicación alternativa de la inflación en Venezuela. [Artículo en línea] fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://www.debatesiesa.com/no-es-solo-la-oferta-monetaria-una-explicacion-alternativa-de-la-inflacion-en-venezuela/>

¹³ *Ibidem.*

misma es la responsable de las contundentes y oportunas respuestas que puedan ser brindadas en el proceso investigativo. En este sentido, con la creación de la República de Venezuela, en 1830, una vez separada de la Gran Colombia, la circulación monetaria se regía por un decreto del 4 de julio de 1831, mediante el cual se declaró que en Venezuela se aceptarían las piezas monetarias con un relación fija respecto a la plata de 16 a 1, conforme a la tradición española. Esas monedas fueron objeto de falsificación y extracción de forma tal que ese signo monetario perdió sus atributos como medio de pago.

Un cambio fundamental se produce en 1848, cuando según PRIETI, U. (1938) se promulga, el 30 de mayo una ley muy importante en nuestra historia monetaria.¹⁴ Esa ley cambió el sistema bimetalista de tradición española al establecer que el patrón monetario pasaría a basarse en el franco. Luego se retrocedió de nuevo cuando en 1854 en Caracas se autorizó la acuñación de nuevas monedas, el venezolano de oro y el venezolano de plata, con lo cual volvió el desorden monetario previo, situación que se agravó con la escasez de la plata.

En tal sentido, la situación propició a que se dictara una ley en 1857 donde se contempló la adaptación de las monedas circulantes al patrón decimal y lo más importante, se abandona el patrón plata de la ley de 1848 y se establecía por primera vez el patrón oro, aunque las monedas de plata siguieron circulando.

Con el establecimiento del bolívar como moneda nacional según decreto del 31 de marzo de 1879, durante el gobierno de Antonio Guzmán Blanco, concluyó en Venezuela la circulación de monedas de otros países, entre los cuales destacaban el franco y la libra esterlina, principalmente.

¹⁴ PRIETI, U. (1938). Sumario de economía venezolano para alivio de estudiantes. Fundación Eugenio Mendoza. Caracas, Venezuela.

Dictaminó el citado decreto que:

La unidad monetaria de la República será el bolívar de plata, que se considerará subdividido en 100 céntimos. Igualmente, se instituye que Venezuela formará parte de la Unión Latina con lo cual se acepta el mismo valor de la circulación de las monedas de los países miembros de esta unión.¹⁵

No fue hasta el 8 de septiembre de 1939 cuando se creó el Banco Central de Venezuela (BCV) y con ese acto llegó a su final el sistema de múltiples emisiones. El régimen de pluralidad de emisores se basaba en dos leyes marcos, la citada Ley de Monedas y la Ley de Bancos de 1936, lo que hacía a Venezuela un caso especial. Al respecto, BETANCOURT, R. (1939) expresa que, así pudo gozar Venezuela del nada halagador privilegio de ser el único país del mundo donde existía la pluralidad de bancos emisores, esto es, que estaban capacitados todos los bancos nacionales para emitir billetes a su nombre, con solo cumplir determinados requisitos legales.¹⁶

1.1.2 La economía política del tipo de cambio.

Relacionado con la emisión monetaria está la naturaleza del sistema cambiario. En otras palabras, el sistema cambiario es parte del régimen monetario en la medida que aquel condiciona la emisión de dinero primario. Más allá de la complejidad teórica que implica la selección del esquema cambiario, en Venezuela la naturaleza del acuerdo cambiario ha guardado una relación estrecha tanto con la conformación de los grupos de poder como con el hecho de que el Estado es el propietario del petróleo. Ello configura una cierta dinámica en la definición y aplicación de la política cambiaria y por tanto de la política monetaria en Venezuela.

¹⁵Presidencia de la República. Ley de Monedas, 31 de Marzo de 1879.

¹⁶ BETANCOURT, R. (1939). ¿Qué es y para qué servirá el Banco Central de emisión? Diario Ahora. Problemas venezolanos. Caracas, Venezuela. Editorial Futuro

De acuerdo con GUERRA, J. (2009) la alianza entre comerciantes y banqueros durante los gobiernos de Guzmán Blanco desplazó a los terratenientes del poder con lo cual se priorizó las actividades vinculadas con el comercio en detrimento del sector agropecuario.¹⁷ Esa asociación de grupos económicos se consolidó con el gobierno de Juan Vicente Gómez pero con un elemento cualitativa y cuantitativamente nuevo: el ingreso petrolero captado por el Estado en su condición de propietario de ese recurso natural.

En sus comienzos la industria petrolera era un enclave en Venezuela. Esto quería decir que los gastos internos eran una fracción menor de los ingresos que generaba la actividad exportadora del petróleo y por ello su efecto en términos de actividad económica era igualmente secundario hasta bien entrado los años treinta. Por tanto, para el Estado venezolano el problema se resumía en arbitrar el medio más eficaz para capturar parte de la renta que generaba actividad petrolera toda vez que el mercado interno era significativamente pequeño para las dimensiones de la industria petrolera.

Lógicamente, el nivel de inflación no viene dado por el índice propiamente dicho, sino por su variación. De manera que para saber si podemos, al menos en un primer análisis, hablar de inflación, tendremos que observar el comportamiento de los indicadores que nos sirven de medida de inflación.

Al respecto, señala ORTIZ, I. (1985) que:

Hasta principios de la década de los años 60, Venezuela, como se ha dicho anteriormente, fue un país netamente importador. Eran muy pocos los bienes de consumo y materia prima

¹⁷GUERRA, J. (2009). Regímenes Monetarios e inflación en Venezuela. [Tesis en Línea] Universidad Central de Venezuela. Fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: http://www.faces.ucv.ve/economia/documentos_de_trabajo.html

industrial que producía el país. Así, las importaciones jugaban un papel de suma importancia como componentes de la oferta de bienes. Para 1957, por ejemplo, las importaciones significaron casi un 49% del consumo privado, descendiendo a 38,7% en 1958 cuando comienza el proceso de sustitución de importaciones. El ulterior desarrollo de este proceso daría como resultado una disminución de la cuota de participación de las importaciones en el consumo hasta principios de los años setenta, cuando se desencadenó una rápida expansión en las importaciones reflejándose esto en un incremento de la relación que se ha venido analizando.¹⁸

Es importante detenerse a examinar por un momento el carácter inflacionario del presupuesto de gastos de Venezuela. A diferencia de muchos otros países, donde gran parte de los ingresos que van a nutrir presupuesto provienen proviene de la imposición de actividades productivas creadoras de bienes y servicios o de la imposición a las rentas ganadas por el factor trabajo en la producción. En Venezuela la principal fuente de ingresos como se ha venido exponiendo es la renta petrolera, que no aporta casi nada a la oferta de bienes y servicios pero que una vez exportado produce grandes ganancias para el país, después que las divisas que genera son convertidas en moneda nacional. Pero, esta situación produce una demanda abruptamente inflada para los ingresos adicionales, y una oferta que no termina por ajustarse a la nueva situación.

En resumen del contexto histórico, la economía venezolana exhibió una prolongada estabilidad de precios en tanto el crédito externo y la entrada de capitales ayudaban a sostener la estabilidad del tipo de cambio. En estas condiciones la economía era sensible a generar inflación sólo por los efectos de choques internos. Esto es lo sucedido a finales de 1979 cuando la economía se ve sometida al impacto de la liberalización de precios. En el mismo orden de ideas, VERA, L (2013) señala que la inflación en Venezuela

¹⁸ ORTIZ, I. (1985). Determinantes de la Inflación. [Artículo en línea] Fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/economia/article/view/10530>

desde finales de la década de los setenta ha dejado de ser un fenómeno esporádico y moderado para convertirse en uno crónico y acelerado, en tanto que la acumulación y el crecimiento del aparato económico privado ha mostrado claros signos de raquitismo.¹⁹

1.2 Concepto de Inflación.

Para MORENO, A y ANDRADE, G (2006) la inflación es un aumento generalizado y continuo en el nivel general de precios de los bienes y servicios de la economía.²⁰ La inflación usualmente se calcula como la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), que mide los precios promedio de los principales artículos de consumo. Para conocer qué productos deben incluirse en esta canasta representativa, se hace generalmente una encuesta a una muestra representativa de hogares. La composición de la canasta usada para el IPC varía entre países y refleja los diferentes patrones de consumo e ingreso de cada uno de ellos.

Las presiones inflacionarias acumulativas son inducidas por la propia inflación, entre ellas se hallan las distorsiones del sistema de precios, la ineficaz orientación de la inversión por actividades, como a sectores financieros y no a la producción de bienes y servicios básicos, los efectos del control de precios, y la deformación de las expectativas económicas elevando el consumo presente en deterioro de la inversión, con efectos en la productividad reducida por huelgas inspiradas en la defensa de la estabilidad de los ingresos, con el subsidio a las importaciones y el desaliento a las exportaciones dados los elevados costos internos.

¹⁹ VERA, L. (2013). La inflación en Venezuela. Naturaleza y mecanismos de adaptación social. [Artículo en Línea] fecha de consulta el 25 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://ucv.academia.edu/LeonardoVera/CurriculumVitae>

²⁰ MORENO, A y ANDRADE, G (2006). Sobre la inflación. [Artículo en Línea] fecha de consulta el 25 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42594241304>

1.3 Características de la inflación en Venezuela.

La inflación en Venezuela desde los últimos años viene siendo una de las ocho más altas del mundo. Específicamente, en los últimos tres años, simplemente, y aunque nada esperanzador, la mayor. Para PUENTE, J y RODRÍGUEZ, J. (2015) a finales de 2016, la inflación pasó a ser alta a ser casi hiperinflacionaria, es decir, rondar a un ritmo cercano al 50% mensual.²¹ A propósito, HANKE, S. (2016). Expresa que Latinoamérica venció la hiperinflación en los noventa. Venezuela la trajo de vuelta en 2016.²²

En este orden de ideas, se afirma, que Venezuela combina las crisis más graves de los tres sistemas económicos más desastrosos del siglo XX. Del comunismo ha heredado la escasez y el colapso de la producción nacional. De las economías capitalistas ha heredado la fuga de capital e inflación arrasadoras. De las economías neo patrimonialistas, típicas de regímenes poscoloniales en África ha heredado un colapso en el imperio de la ley y siniestras alianzas de funcionarios con mafias.

OLIVEROS, A y NAVARRO P (2016), al respecto señalan que:

La restricción de divisas empezó a principios de la década pasada, y se fue poniendo cada vez más estricta según fueron menguando las reservas. Para 2015, se volvió tan severa la restricción que se disparó la demanda por dólares, lo que ha desembocado en una de las devaluaciones más profundas de Venezuela.²³

²¹ PUENTE, J y RODRÍGUEZ, J. (2015). Venezuela en crisis: La economía de 2014 y 2015. [Artículo en línea] fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://www.debatesiesa.org/venezuela-en-cris/>

²² HANKE, S. (2016) *Venezuela enters the record book, officially hyperinflates*. [Artículo en línea] fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://www.caro.org/blog/venezuela-enter-record-book-officially-hyperinflates>

²³ OLIVEROS, A y NAVARRO, P. (2016). El dólar paralelo y la esquizofrenia del mercado cambiario. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://provadinci.com/blogs/el-dolar-paralelo-y-la-esquizofrenia-del-mercado-cambiarior/>

A pesar de que el colapso de Venezuela era predecible, dadas las instituciones económicas que se han venido estableciendo, lo que no ha sido tan predecible es que el gobierno de Nicolás Maduro, hasta la fecha, no haya hecho nada astuto para atender la crisis. La respuesta de éste, de cierto modo, combina lo peor de las recetas económicas principales. Para BALZA, R. (2014) de la esencia del neoliberalismo, el gobierno ha adoptado recortes profundos del gasto, aumento del precio de la gasolina que se cobra nacionalmente y pagos a acreedores internaciones por encima de cualquier otro sector nacional.²⁴

1.4 Tipos de inflación.

Según Visintini (1994), los agudos procesos inflacionarios sufridos en América Latina, en especial en la década del ochenta, ha llevado a los diferentes encargados del manejo de la política económica, sin distinciones de gobierno a realizar un diagnóstico sobre las causas de la inflación y a llevar a cabo los planes de estabilización acordes a tales interpretaciones.²⁵ Es por ello que en este trabajo presentamos las principales teorías de la inflación existentes:

La inflación de demanda, según esta teoría, que aparece frecuentemente en libros y textos económicos, es de neto corte keynesiano y en general ha sido bajo ciertas circunstancias, utilizada por economistas para estudiar el proceso inflacionario en las economías en los países desarrollados. Es identificado como el típico caso del “bache inflacionario”.

El supuesto fundamental en el que se basa la inflación de demanda es la existencia de plena ocupación de los factores de producción: capital y mano

²⁴ BALZA, R. Apariencia Neoliberal y Guerra Económica. Caracas, Venezuela, CPEU-UCAB.

²⁵ VISINTINI, A. (1994) Las políticas económicas en la Argentina. Universidad Nacional de Córdoba. . [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://www.unc.edu.ar/art-025875987845/pdf>

de obra. Para este nivel de utilización de los factores, en la economía se produce un equilibrio entre la demanda y la oferta agregada. En esta situación, si por alguna circunstancia se produce un aumento en la demanda agregada de la economía (consumo privado, gasto público, inversiones o exportaciones netas), no existirá otro mecanismo más que el aumento de precios para reestablecer el equilibrio macroeconómico. En síntesis, la inflación de demanda se produce como consecuencia de que el poder de compra de la sociedad es mayor que la oferta o capacidad de producción de la economía.

Según BEKER, V (2001), la inflación de la demanda puede ser explicada por dos corrientes, la Keynesiana y la Monetarista.²⁶ En el caso de la primera corriente, tal como se ejemplificó en párrafos anteriores, el factor clave es la demanda agregada de forma que si la demanda total excede a la producción, tendrá lugar al aumento en el nivel de precios. La inflación de costos, surge como consecuencia de la presión que ejercen ciertos sectores empresarios u obreros o el sector público, que tienen algún poder en la determinación de sus precios para mejorar su posición en la distribución del ingreso.

Este análisis parte del reconocimiento de que las tasas de salarios en la economía moderna no son estrictamente precios determinados por el mercado, son más bien precios administrados, sentido usado en forma neutral que es establecido por la demanda y la oferta de los vendedores y compradores, por lo tanto no suben sólo cuando la demanda de mano de obra sobrepasa la oferta. Por lo tanto aunque los salarios y los precios pueden subir en respuesta a la demanda excedente ellos no bajan cada vez que existe algún desempleo.

²⁶ BEKER, V. (2001). Economía. Elementos de Micro y Macroeconomía. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://ftp.unsj.edu.ar/agrimensura/Economia/Economia-Mochon-y-Beker.pdf>

La inflación de costos la producir cualquiera de los sectores económicos que integran la sociedad. A partir de una estabilidad de precios uno de los sectores económicos más importantes, para desencadenar un aumento de precios es la devaluación de la moneda nacional. Por ejemplo, si bajo la existencia de cualquier sistema cambiario libre o controlado o regulado por el Estado se produce un incremento en el precio de la moneda doméstica, teniendo en cuenta la importancia de los insumos importados en la economía boliviana, se “gatillará” un proceso de aumento de precios en el sector industrial, que se trasladará hasta llegar a nivel de consumidor.

Ahora bien, existe una inflación mixta por demanda y costo, es importante tomar en cuenta las interacciones que existen entre los elementos de la demanda y el costo, o las formas híbridas de la inflación. Se dice que la inflación sólo puede originarse en la demanda excedente, pero no es necesario que este exceso sea general, puesto que en el caso de que el empleo sea razonablemente pleno, pero sin demanda sobrante de bienes en general, pueda darse un fuerte aumento en la demanda de un bien o una clase de bienes particularmente.

La presión resultante de estos bienes, sobre la demanda de la industria o industrias específicas hará subir sus precios y utilidades. También inducirá a estos productores a intentar expandir la producción y al tener que contratar más mano de obra, puede provocar una demanda que tienda a elevar los salarios. El alza de los salarios hará que los trabajadores de otras industrias traten que sus tasas de salarios sean ajustadas en línea con el aumento inicial, aun cuando, en sus industrias, no hay demanda excedente de mano de obra. Esta situación en el caso boliviano, es permanente cuando el sector asalariado del sector público, pide incremento, considerando casi siempre los salarios más altos que se pagan en instituciones o industrias exitosas.

En cuanto a la inflación estructural, la causa de la inflación en este caso

no se encuentra en el desequilibrio entre la demanda y la oferta global, sino en desajustes sectoriales que afecten a bienes determinados. En este sentido, OLIVERA, J (1976) sostuvo que, la inflación se produce como consecuencia de la inflexibilidad parcial o total de los precios a la baja. Así, la modificación en los precios relativos proceso muy frecuente en los países latinoamericanos irá acompañada por incremento en el nivel general de precios.²⁷ Por ejemplo si se produce un cambio en los gustos de los consumidores a favor de un bien A y en detrimento de otro sustituto B, se producirá un exceso de demanda en el primero y un exceso de demanda en el segundo.

En tal sentido, sostiene SUNKEL, O (1976) que:

Los procesos inflacionarios en las economías latinoamericanas deben distinguir: a) las presiones inflacionarias básicas y b) los mecanismos de propagación de la inflación.

a): Las presiones inflacionarias básicas pueden identificar con las características estructurales que presentan las economías latinoamericanas: una fuerte dependencia de su capacidad a importar, una dualidad sectorial, una inelasticidad precio de la oferta de productos agropecuarios, una deficiente tasa de formación del capital, un sistema tributario regresivo e inelástico, etc.

b): Los mecanismos de propagación se dan principalmente a través del déficit fiscal. Este autor sostiene que el aumento en los precios “gatillado” por algunas de las presiones inflacionarias básicas se convalidan con un alto déficit del sector público financiado con emisión monetaria. Bajo estas circunstancias un aumento en la cantidad de dinero en la sociedad es lo que provocará un aumento de precios.²⁸

Se señala que el crecimiento de la producción y del ingreso real, al no distribuirse homogéneamente sobre toda la economía, genera desajustes

²⁷ OLIVERA, J. (1967). La inflación estructural y el estructuralismo Latinoamericano. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://revistas.uns.edu.ar/ee/article/view/1001>

²⁸ SUNKEL, O. (1976) La inflación Chilena, un enfoque heterodoxo. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2047>

parciales en diversos puntos del sistema económico. Si se quiere eliminar esos mecanismos se debe generar un cambio en los precios relativos, que es la relación de cambio entre dos bienes, pero si los precios monetarios son inflexibles en sentido descendente, todo ajuste puede verificarse solamente a través del alza del precio monetario de los bienes que deben apreciarse. Es decir que la inflexibilidad descendente de los precios nominales determina que tales cambios impliquen aumentos en los precios monetarios. Según BEKER, V. (2001) esta sería la esencia de la inflación conforme el pensamiento estructuralista.²⁹

En los procesos de alta inflación, los diferentes agentes económicos tratan de protegerse de las paridades de ingresos o pérdidas de capital. Por eso, los contratos formales e informales de todo tipo, alquileres, salarios, etc. se encuentran afectados por diferentes cláusulas de actualización o indexación de los valores nominales. Esta actualización o indexación se realiza con los índices publicados por organismos oficiales.

Para VISINTINI, A (1994), en estas condiciones la inflación de períodos futuros dependerá de la inflación del pasado habida cuenta que la indexación se realiza con índices históricos.³⁰ En consecuencia, siempre la inflación actual dependerá de la inercia inflacionaria proveniente de períodos anteriores. Si se incrementa la tasa de inflación disminuirá los plazos de los contratos. Es decir, cuanto más elevada sea la tasa de inflación, el período de contratación de salarios tiende a disminuir.

Conocida también como estanflación, la inflación de estancamiento, supone una subida notable y sostenida de los precios, junto con el aumento progresivo de los niveles de paro, es decir un empeoramiento simultáneo de los niveles de paro y de la tasa de inflación. Dada su importancia se incluye a

²⁹ BEKER, V. Op cit.

³⁰ VISINTINI, A. Op cit.

continuación algunos análisis que se han efectuado.

Al respecto, señala SAMUELSON, P. (1990) que:

la estanflación es un fenómeno de típico de las economías mixtas, debido a factores diversos, y no sólo económicos, debido a que tenemos una sociedad que ante el desempleo y la recesión económica no disminuyen los precios, ni los salarios, a lo que se suma un relajamiento laboral de la sociedad, muchas veces procedentes de la prosperidad anterior del país, la aparición de diversos mecanismos institucionales, como los subsidios de desempleo, salarios mínimos, segmentación del mercado laboral, cambios profundos en las expectativas y actitudes de los agentes económicos en muchos ámbitos, etc, que hacen que la economía reaccione de una manera no prevista por las teorías convencionales sobre la inflación.³¹

Los autores monetaristas identifican, por una parte, el pleno empleo con la tasa de natural de paro y, por otra, consideran compuesta e integrada esta última por el paro “friccional” y el paro “estructural”. Por lo tanto se incluye también las características estructurales de los mercados de trabajo y de bienes, así como las imperfecciones en los mismos, las variaciones estocásticas en las demandas y ofertas, el coste de la información respecto a los puestos de trabajo vacantes, el coste de la movilidad.

En el mismo orden de ideas, existen otros subtipos de inflación, la denominada inflación por sobreprecio, se toma en cuenta el sobreprecio que manejan las empresas al determinar el precio de sus bienes y servicios con un recargo al cubrir los costos generados por su fabricación. Esta situación genera una espiral tanto en el sector de los negocios, entre los negocios como un todo y la mano de obra es porque gran parte de las ventas hechas por la “empresa inicial” será a otras empresas, por lo tanto si la “empresa inicial” pretende sostener el sobreprecio en sus productos, esto elevará el costo de

³¹ SAMUELSON, P. (1990) Economía Política. Volumen 16. [Libro en línea] Fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://franjamoradaderecho.com.ar/biblioteca/abogacia/2/ECONOMIAPOLITICA/Economia-Samuelson.pdf>

otras empresas más, inclusive podría afectar a la empresa inicial convirtiéndose en una cadena sin fin de sobreprecios.

Por último, podemos traer a colación la denominada inflación importada, se considera que el incremento de las importaciones de bienes y servicios a precios mayores que se encuentran en el país importado, determinan un aumento en los precios de su mercado interno. Esta situación aunque frecuente, se dice, no es la principal causa de la inflación importada.

Al parecer la principal causa de la inflación importada radica en la venta de grandes volúmenes de productos. Esta venta determina que gran cantidad de divisas sean captadas por el país exportador y cambiadas por moneda circulante, lo que provoca una mayor afluencia de ésta en un lapso relativamente corto provocando alza en los precios. La inflación importada no solamente se circunscribe a lo indicado, sino también a una fuerte corriente de capital vía préstamos o inversiones directas.

1.5 Causas de la inflación.

Según SAMUELSON, P (1990), para determinar las causas de la inflación debemos tener en cuenta que:

Es importante resaltar que no es lo mismo establecer las causas o presiones inflacionarias y los mecanismos de propagación, que este último, sin ser una causa u origen de la inflación la difunden, pueden mantenerla y aún contribuir a darle carácter acumulativo. Debido a que los mecanismos de propagación son más visibles que las causas reales, estos son erróneamente confundidos

Las presiones inflacionarias básicas residen en inflexiones, rigideces o limitaciones estructurales del sistema económico. Esto debido a que la ciertos sectores no son aptos para satisfacer los nuevos niveles que la demanda ha alcanzado, ya sea en consecuencia por inmovilidad de los recursos productivos y/o a causa de un desatinado comportamiento del sistema de precios o a la inestabilidad por parte del gobierno para enfrentar los gastos rígidos. Por otro lado, se indica que las presiones inflacionarias

circunstanciales son aquellas de carácter eventual que provienen de los aumentos de precios de las importaciones, incrementos masivos de los gastos públicos para atender daños por catástrofe o razones de naturaleza política.³²

Las presiones inflacionarias acumulativas son inducidas por la propia inflación , entre ellas se hallan las distorsiones del sistema de precios, la ineficaz orientación de la inversión por actividades, como a sectores financieros y no a la producción de bienes y servicios básicos, los efectos del control de precios, y la deformación de las expectativas económicas elevando el consumo presente en deterioro de la inversión, con efectos en la productividad reducida por huelgas inspiradas en la defensa de la estabilidad de los ingresos, con el subsidio a las importaciones y el desaliento a las exportaciones dados los elevados costos internos.

La propagación estimula a los diferentes sectores o grupos económicos y sociales para reajustar su ingresos o gasto real relativo; como por ejemplo, los asalariados vía los reajustes de sueldos, salarios y otros beneficios, los empresarios privados vía la alza de precios y el sector público vía el aumento del gastos fiscal nominal. Los desajustes que surgen de la oferta y demanda de un bien o sector, surge de la expansión dispareja de los sectores por el sistema de precios. Por lo tanto, cuando surge un incremento en la oferta monetaria posibilita un mayor volumen de transacciones monetarias en forma paralela con el crecimiento de los precios, por lo que nos lleva a concluir que los cambios en la oferta monetaria son un mecanismo propagador de la inflación.

³² SAMUELSON, P. (1990). Op. Cit.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA TRIBUTARIA VENEZOLANA.

Además de examinar cómo han evolucionado en Venezuela los agregados fiscales fundamentales durante las últimas décadas, se aplicará una metodología que permita identificar el sesgo expansivo o contractivo de la política tributaria así como su carácter ante la evolución del ciclo económico, adicionalmente, se abordará el tema de la eficiencia de la política tributaria en cuanto a su incidencia sobre el ritmo de la actividad económica, y el problema inflacionario anteriormente destacado. Si bien es cierto que la política económica es bastante más que la política fiscal, es evidente que ésta ha desempeñado un rol protagónico como instrumento clave del accionar del Gobierno y, en buena medida, ha condicionado al resto de las áreas en las que se suele dividir.

2.1 Sistema Tributario Venezolano.

El estudio del tributo, según refiere PALACIOS, M. (2012) en sus distintas especies: Impuestos, tasas y contribuciones especiales, debe emprenderse a partir del análisis de la normativa constitucional, de los principios y valores que informa el sistema tributario diseñado por ella.³³

En este sentido, sostiene el referido autor que:

El tributo es una de las instituciones que más refleja los avances del constitucionalismo, en cuanto a la determinación de las fuentes que condicionan su establecimiento y exigencia, la distribución de la facultad para su creación, las funciones que cumplen dentro de las economías modernas y su inserción dentro del régimen económico y social, reduciendo el riesgo de imponer

³³ PALACIOS, M. (2012) La Tributación en la Constitución de 1999. 2001-2002. Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela. Ediciones Liber.

una visión única o la contraposición entre la económica y la jurídica.³⁴

Es en los valores y principios estructurales del orden político plasmado en la Constitución de 1999 se encuentra consagrado el sistema tributario venezolano, rezando en el Texto Fundamental, en su artículo 2 lo siguiente:

Art 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de justicia que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.³⁵

El reconocimiento de la existencia de un sistema tributario con las implicaciones que eso conlleva, con principios y valores particulares en exigente correspondencia con los que ya estructural el poder político anteriormente definido en el Texto Fundamental, son las premisas esenciales para abordar el estudio de la tributación en Venezuela. La consagratoria del Estado con los valores indicados, que se centran la preeminencia de los valores humanos condiciona quien crea el tributo, cómo se crean y para que se crean.

2.1.1 Principios Constitucionales del Sistema Tributario Venezolano.

Es imposible analizar el Régimen de los principios Constitucionales que rigen en el Derecho Tributario Venezolano, sin recordar algo que todos ya conocemos pero que tal vez, se olvide con frecuencia. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o cualquier otra que pueda existir en el

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. [Ley en línea], fecha de consulta: 5 de enero del 2020. Disponible en: http://www.uc.edu.ve/archivos/pdf_pers_adm_obr/constitucion.PDF

futuro, es la Ley Suprema por la que se rige la sociedad venezolana y sirve de base a esa creación ciudadana que llamamos Estado.

En cuanto al principio de la generalidad del tributo, según BELISARIO R. (2013) el artículo 133 del Texto Fundamental establece el llamado principio de Generalidad, el cual es evidentemente la base primordial de los sistemas tributarios modernos, pues sirve de fundamento al establecimiento de un Derecho a la propiedad privada limitado y sienta las bases del poder tributario del Estado.³⁶ En este sentido, esta norma establece el derecho del Estado de crear tributos y de imponer la obligación de pagar los mismos a los ciudadanos que habitan dentro de su jurisdicción, a través de la ley, creando también lo que se llama el Principio de la Solidaridad Social, es decir, el deber de todos los ciudadanos de contribuir al sostenimiento del Estado.

En el mismo orden de ideas, BELISARIO, R (2013) sostiene que:

Si bien el principio de Generalidad Tributaria supone que el Estado puede imponer a los ciudadanos el pago de los tributos necesarios para materializar la obligación de contribuir a las cargas públicas establecidas en el artículo 133 del Texto Fundamental, ello no implica que dicha facultad constitucional no debe ser ejercida respetando las garantías constitucionales que se imponen a los órganos legislativos, pues la obligación de contribuir de los ciudadanos no puede ser desarrollado desconociendo los derechos que ésta garantiza.³⁷

La igualdad tributaria, constituye uno de los más importantes en materia constitucional, y por supuesto, dentro de la esfera del Derecho Tributario mismo. Éste, se consagra de formas distintas en nuestro Texto Fundamental,

³⁶ BELISARIO, R. (2013) Descentralización Fiscal en Venezuela. Monografías Tributarias Nro. 1. Editado por la Asociación venezolana de Derecho Tributario. 2005, Caracas, Venezuela. Ediciones Paredes.

³⁷ *Ibidem*.

dado que el mismo comprende diversos aspectos que deben ser desarrollados en materia tributaria.

Siguiendo lo dicho por algunos autores, MONTILLA, V (2000), establece que el impuesto que por excelencia responde al concepto de capacidad contributiva es el Impuesto sobre la Renta, por su generalidad y mecanismos de determinación.³⁸ Aunado a ello, debe considerarse que se trata de un impuesto que tiene como afectación las manifestaciones de la riqueza que se crea, las que aumentan el patrimonio del contribuyente en un período fiscal determinado. Es conveniente recordar entonces que el principio de capacidad contributiva es, la exigencia lógica de buscar la riqueza donde ésta se encuentre consultando los índices que en forma directa o indirecta, pero que de manera real y no meramente nominal, reflejan dicha riqueza.

Lo anterior se encuentra asociado a su vez, a la noción de progresividad. Ahora bien, ha dicho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2001) que el Impuesto Sobre la Renta es un ejemplo característico de tributo en el cual el principio de progresividad es no sólo deseable sino imperativo. De esta forma, se considera progresivo a un tributo que consiga mayores recaudos de quienes más tienen, con una carga fiscal total más que proporcional sobre el crecimiento de sus rentas o riquezas (Cruz, 1999). Así, ha expresado la doctrina lo siguiente:

El artículo 316 de la Constitución de 1.999, siguiendo en términos

³⁸ MONTILLA, V. (2000). La Capacidad Contributiva en la Constitución de 1961 la de 1999. V Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario, Aspectos Tributarios en la Constitución de 1999. Caracas, Venezuela. Ediciones Lvrosca.

parecidos lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Española y artículo 53 de la Constitución Italiana, consagra el principio de capacidad contributiva, como contenido de la justicia Tributaria y atendiendo al principio de progresividad. Así, la norma en comento establece:

Artículo 316.- El Sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o 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 y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.³⁹

En este sentido, PÉREZ, R. (2007) opina que si bien conviene precisar en interpretación a la norma señalada; que no todo sujeto con capacidad económica tiene capacidad contributiva.⁴⁰ Esto conlleva necesariamente a considerar la noción de progresividad, se trata de una característica de un sistema tributario, consistente en que en la medida que aumenta la riqueza de cada sujeto, aumenta la contribución según el incremento de la riqueza, es decir, los que tienen más contribuyen en proporción superior a los que tienen menos.

Algunos autores diferencian la capacidad económica de la contributiva y señalan que puede existir la primera sin que se tenga la segunda, pero nunca lo contrario, la capacidad económica refleja la situación patrimonial de la persona y su aptitud para atender sus necesidades y compromisos económicos, mientras que la capacidad contributiva supondría poseer capacidad económica y tener la posibilidad de soportar el pago de tributos.

³⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Op. Cit.*

⁴⁰ PÉREZ R. (2007). *Derecho Financiero y Tributario Parte General. Décimo Séptima Edición.* Editorial Civitas. Madrid, España.

Por ello se ha señalado que en materia fiscal, la capacidad contributiva alude a la aptitud económica del contribuyente y es la razón de ser, la causa de que el tributo exista, de tal forma que donde no exista tal capacidad no puede existir el tributo. Podrá haberse establecido en la ley, pero no llegará a ser una realidad social, porque no podrá ser pagado y soportado por aquellos a quienes está dirigido.

Así, señala el autor GONZÁLES, E (2004) que:

Cuando esa aptitud para (en que consiste la capacidad económica), se refiere no al impuesto en abstracto (a los impuestos en general), sino que le pretende definir como una aptitud económica para soportar, específicamente y particularmente, un impuesto concreto y determinado, no basta con decir que el contribuyente tiene capacidad económica de contribuir por algún impuesto posible sino que hemos de definir si es capaz, si es apto para pagar el impuesto concreto, que por una cuantía ya determinada o determinable se le trata de exigir.⁴¹

La capacidad contributiva, el denominado principio de normalidad, según GONZÁLES E (2004), que implica que a la hora de seleccionar los hechos imposables, el legislador debe tomar aquellos que en la generalidad de los casos, siempre que se presenten, puedan reputarse reveladores de una capacidad económica, debiendo rechazarse aquellos otros que si bien en determinadas circunstancias.⁴² Ciertamente, ponen de manifiesto la existencia de una capacidad económica real y efectiva, en otras no se produce esa relación directa entre el supuesto de hecho contemplado y la titularidad de esa capacidad que legitima constitucionalmente la exacción del tributo.

Como bien lo afirma el autor el legislador tiene que encontrar aquellos hechos de la vida que él estime como relevantes desde un punto

⁴¹ GONZÁLES, E. 2004. Curso de Derecho Tributario. Ediciones Salamanca. Salamanca, España.

⁴² *Ibidem*.

de vista tributario. De esta forma se afirma que el ingreso o renta, entendido como el aumento patrimonial más el consumo, es el mejor índice de capacidad de pago y por lo tanto las naciones deben establecer un impuesto progresivo sobre la renta global del individuo definida dentro de este marco conceptual, de allí la preeminencia que muchas legislaciones dan al impuesto sobre la renta.

El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (2000), ha establecido lo que de acuerdo al sistema tributario venezolano debe entenderse por capacidad económica o capacidad contributiva, determinando como aspecto de sustancial importancia que dicha aptitud es una sola y que debe ser entendida como:

La aptitud para soportar las cargas tributarias en la medida económica y real de cada contribuyente individualmente considerado en un período fiscal y que actúa como límite material al poder de imposición del Estado, garantizando la justicia y razonabilidad del tributo (...). De esta manera, la capacidad contributiva constituye un principio constitucional que sirve a un doble propósito, de un lado como presupuesto legitimador de la distribución del gasto público; de otro, como límite material al ejercicio de la potestad tributaria. Con base a lo expuesto anteriormente, la capacidad del contribuyente para soportar las cargas fiscales impuestas por el Estado en ejercicio de su poder de imposición, es una sola, única e indivisible que debe ser respetada por cada esfera de imposición, es decir, por el poder público nacional, estatal o municipal.⁴³

2.2 La Política Fiscal y su incidencia en la inflación.

Más que la discusión de problemas de teoría económica, este trabajo se centra en el ámbito de la investigación empírica, buscando

⁴³ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2000. Sentencia N° 1397 de Sala Constitucional, Expediente N° 00-1557 de fecha 21/11/2000. Fecha de Consulta el 04 de Abril de 2021, Disponible en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/1397-211100-00-1557%20>

caracterizar los rasgos que mejor describen a la política fiscal en la Venezuela más reciente. En particular, hurgamos en la evolución de la estructura de los grandes agregados fiscales, tratando de deducir los contrastes más importantes que se han producido entre las diferentes administraciones que se han turnado en la gestión de los asuntos públicos a nivel nacional. Así mismo, nos ha interesado evaluar la política fiscal en cuanto a su carácter expansivo y su reacción ante la evolución del ciclo económico. Además, nos hemos ocupado del asunto de la eficiencia de la política fiscal para inducir cambios en el nivel de la actividad económica. Todos estos temas están siempre en el centro del debate de la política macroeconómica, por lo que precisarlos es más que una mera curiosidad intelectual.

El debilitamiento de los aportes fiscales del sector petrolero tiene una importante connotación que incide sobre la conformación de las expectativas en torno a la evolución de la economía en su conjunto. Según ZAMBRANO, S. (2009) La economía no petrolera no sólo se ha debilitado sino que ha perdido densidad sectorial y no ha desarrollado bases de sustentación autónomas con respecto al sector petrolero y a la gestión pública.⁴⁴ En tal contexto, la pérdida creciente de significación de los ingresos fiscales petroleros no puede sino ser una señal que afecta negativamente las expectativas sobre la sostenibilidad y el potencial de crecimiento de la economía venezolana como un todo; hecho que naturalmente se expresa en la escasa disposición de los agentes económicos.

Sostiene el autor que, la eficiencia de la política fiscal se ha erosionado aún más en los últimos años como consecuencia del creciente

⁴⁴ ZAMBRANO, S. (2018). El Petróleo y la Política Fiscal en Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello. [Tesis en Línea] Fecha de consulta el 04 de Abril de 2021, Disponible en: http://www.uc.edu.ve/archivos/pdf_pers_adm_obr/constitucion.PDF

financiamiento monetario del déficit fiscal En la medida que la expansión del gasto se traduce en una mayor presión inflacionaria, naturalmente su efectividad para generar crecimiento económico interno inevitablemente decae de manera progresiva. Pasando ahora a considerar los efectos de un choque de impuestos de origen no petrolero, los resultados indican que sus impactos no son significativos, además de ser de muy corta duración. La escasa significación de los choques de impuestos sobre el nivel de actividad económica refuerza la tesis que pone el énfasis de la política fiscal sobre la manipulación del gasto.

Al respecto, establece ZAMBRANO, S. (2009) que:

El otro elemento que hay que considerar en la evaluación de la eficiencia del gasto para afectar la actividad económica tiene que ver con la política cambiaria y la evolución del tipo de cambio real. El tipo de cambio nominal en Venezuela ha prevalecido como un instrumento para contribuir al ajuste fiscal y como ancla de precios. Rara vez se ha tratado de utilizar a la tasa cambiaria con fines de crecimiento y diversificación de la economía, e incluso pocas veces se ha descansado en ella como elemento principal en el ajuste de la balanza de pagos ante los choques externos.

En Venezuela han predominado los regímenes de tipo de cambio fijo, aunque la tasa de cambio oficial se ha ajustado con relativa frecuencia en los últimos 30 años, en claro contraste con la permanencia del tipo de cambio nominal que caracterizó las primeras ocho décadas del siglo XX. Tan solo en una oportunidad y por un relativo corto tiempo se experimentó con un régimen de cambio flexible, aunque con muy elevada intervención del BCV (1989-1994), en un período por cierto de elevada inestabilidad política y económica.⁴⁵

Son muchas las áreas donde las mejores opciones de política económica para las economías petroleras están bien definidas, las dificultades radican en su implementación. No hay duda que para generar un crecimiento económico sostenido, que maximice los beneficios tanto de la presente como de las futuras generaciones, la riqueza petrolera y minera debe ser

⁴⁵ *Ibíd.*

transformada en otras formas de capital (capital humano, infraestructura, capital natural renovable e instituciones), pero esto implica enormes retos dadas las deficiencias institucionales y las fallas en el sistema político que padecemos. Este aspecto cobra sustancial relevancia si tenemos en cuenta los cambios que están afectando al mercado energético mundial a mediano y largo plazo, cambios que ponen en tela de juicio el valor económico del petróleo.

Otro aspecto clave es el diseño de políticas fiscales, capaces de reducir la volatilidad macroeconómica. Específicamente en materia de política fiscal pueden señalarse los siguientes requerimientos. La implementación de reglas fiscales creíbles que permitan reducir el impacto de los choques externos sobre la volatilidad del producto. Aislar los gastos del sector público de las oscilaciones de los ingresos petroleros implica definir objetivos fiscales ajustados cíclicamente, combinados con un significativo fondo de estabilización. Esta es una condición necesaria para reducir las presiones hacia la apreciación cambiaria, lo que a su vez simplifica la política monetaria y fiscal. Una buena base de ingresos fiscales no vinculados directamente a los ingresos petroleros, factor que juega un papel importante en el manejo de los riesgos fiscales.

Venezuela se ha convertido en un caso de estudio para investigar la compleja relación entre los choques en los precios externos, el desempeño de la política económica y el comportamiento macroeconómico en un país petrolero con instituciones débiles. Es más, en la literatura reciente, el desastre económico venezolano es un importante caso para ejemplificar los efectos perniciosos que la dotación de recursos naturales puede ocasionar al crecimiento y al desarrollo.

Sin estadísticas oficiales, cualquier balance o pronóstico sobre el desempeño pasado y futuro de la economía venezolana es muy incierto. Tratar

de hacer un balance es tirar los dados, proyectar el desempeño futuro es jugar la lotería. Es tanta la incertidumbre que los datos generados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) reflejan entre sí una gran diferencia. Dadas estas restricciones, apenas se pueden proyectar algunos escenarios a la luz de las pocas variables macroeconómicas con datos, tales como la emisión de dinero base, liquidez monetaria, reservas internacionales, tasa de cambio, inflación y extracción de petróleo.

Según el observatorio de finanzas de la Asamblea Nacional saliente, Después de haber alcanzado 3 millones 300 mil barriles diarios, la extracción de petróleo se redujo a menos de 400 mil, arrastrando el ingreso en divisas, las regalías y demás ingresos de origen petrolero. El gobierno no genera suficientes ingresos fiscales para cubrir el gasto público y financia a las empresas públicas a través de emisiones de dinero sin respaldo que realiza el BCV. Pero sin producción nacional ni reservas internacionales que respalde esta emisión desordenada de dinero, la moneda nacional pierde valor y por eso los precios se disparan. En 2020, la hiperinflación se mantuvo por encima de los dos dígitos, registrando picos de 65 % en los meses de enero y noviembre.

2.3 Medidas implementadas por el Ejecutivo para detener la inflación.

Los episodios inflacionarios en Venezuela suelen estar asociados a perturbaciones, internas o externas, que afectan el balance entre la oferta y la demanda de bienes y servicios dentro del país. Históricamente, las perturbaciones petroleras generadas por las abruptas subidas y bajadas de los precios del petróleo, tienen un efecto pro cíclico sobre el gasto público: en la medida en que sube el precio del petróleo y suben los ingresos petroleros, también aumenta el

gasto del gobierno. Y en la medida en que el precio del petróleo baja, también baja el gasto. Esta relación del gasto público con el volátil precio del petróleo, tiene mucho que ver con los procesos inflacionarios que ha sufrido la economía venezolana en los últimos cuarenta años.

Como se discutió previamente, el proceso inflacionario venezolano ha ido mutando a lo largo de los últimos 40 años. En un principio, las primeras perturbaciones petroleras impulsaron desmesuradamente el gasto público y la liquidez monetaria, lo que aceleró la inflación. Posteriormente, la volatilidad del mercado petrolero afectó al sistema cambiario, que al ser un sistema rígido como lo es el anclaje y el control cambiario, no pudo adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, haciendo que los efectos inflacionarios no tardaran en llegar.

En este sentido, según RAGUA, D. (2018) se establece que:

Si bien el proceso inflacionario actual está asociado a causas monetarias, fiscales y cambiarias, se han agregado componentes como las políticas de fuerte control sobre el sector privado no petrolero que derivaron en un notable proceso de desindustrialización y que ha limitado la oferta interna de bienes. Esto, a su vez, ha derivado en un cambio en la concepción de las relaciones Estado-Mercado. A lo anterior, al igual que en otros períodos, se suma la volatilidad de los precios del petróleo: desde mediados de 2014 los precios del petróleo comenzaron a caer lo que se ha convertido en un conflicto para las finanzas públicas.

Entre 1999 y 2014 el promedio anual de la inflación venezolana es 27% y la inflación acumulada es de 4.178%. Además, desde que se creó en 2008 el índice nacional de precios al consumidor y se llevó a cabo una reconversión monetaria, la inflación que se acumula hasta el cierre de 2014 es de 840%.⁴⁶

El primer y gran paso para comenzar a resolver el problema inflacionario venezolano entre otros problemas económicos empieza por la reorganización del flujo de divisas de PDVSA, donde el uso de los ingresos petroleros sea

⁴⁶ RAGUA, D. (2018). Procesos Inflacionarios en Venezuela. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Abril de 2021, Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/12627.pdf>

transparente y no existan mecanismos para que el ejecutivo nacional haga uso discrecional de estos recursos. Pero lamentablemente el planteamiento queda ilusorio pues el Ejecutivo Nacional parece no pretender interesarle ejecutar lo expuesto.

Consecuentemente, RAGUA, D. (2018) expresa que la economía venezolana ha estado sometida a múltiples controles y restricciones que han mermado la oferta de bienes y servicios, tales como: control de cambio, control de precios, expropiaciones, alta carga fiscal, inseguridad jurídica y personal, entre otros.⁴⁷ Si mermaran estas políticas restrictivas, serían medidas alentadoras que pudieran generar un ambiente económico saludable, pudiendo incluso dilatar el proceso inflacionario.

El desgaste del modelo económico y político venezolano actual, se asemeja al colapso de las economías comunistas de Europa Oriental, donde el ejecutivo nacional teniendo el control de todas las instituciones públicas ha fracasado en establecer una economía planificada y no es capaz de llevar a cabo una reforma real que dé respuesta a la crisis económica, sin entrar en una contradicción ideológica: mientras la inflación se acelera peligrosamente, el gobierno insiste en mantener y ampliar los controles de precios, aunque estos han fallado repetidamente en lograr su objetivo de controlar la inflación.

Es fundamental recuperar la producción industrial nacional no petrolera. Por un lado, con el fin de ayudar a equilibrar el balance entre la oferta y la demanda de bienes y servicios, y así poder disminuir las presiones inflacionarias que generan los incrementos abruptos del consumo. Por otro lado, aumentar la producción de bienes exportables no petroleros, con el objetivo de incrementar y diversificar los ingresos en divisas al país y con ello brindar mayor solidez a la economía y la moneda nacional.

⁴⁷ *Ibidem.*

Para lograr que la economía crezca a tasas sostenidas hay que crear un marco regulatorio que incentive a las empresas y trabajadores a perseguir el incremento de la productividad. Es primordial diseñar un marco regulatorio que atraiga y promueva la libre iniciativa de grandes y pequeños emprendedores, tanto nacionales como internacionales. Esto requiere de reformas profundas que diseñen un marco legal más amigable y abierto a la inversión extranjera.

Para SEQUIN, L. (2018) Entre las acciones más urgentes destacan:

- Una reforma general a las múltiples leyes que consideran y facilitan los procesos de expropiación de activos y tierras, sin procesos de control por otras instituciones como la Asamblea Nacional.

- Reducir la carga fiscal y facilitar el pago de impuestos.

- Reformar la Ley Orgánica Para los Trabajadores y Trabajadoras, en aras de reducir los costos laborales, lo que por un lado, incentiva la inversión y por otro promueve la creación de puestos de trabajo.

- Libre movilidad de capitales.

- Mejorar la seguridad jurídica y personal.

- Aumentar la calidad de los servicios públicos.

- Mejorar el acceso al financiamiento.

- Programas de mejoramiento de la mano de obra.⁴⁸

Dicho todo lo anterior, es fundamental comprender que el problema inflacionario venezolano es sólo una porción de los problemas que atraviesa el país hoy en día y su solución debe venir de una reforma que comprenda un espectro más amplio que el económico.

⁴⁸ SEQUIN, L. (2018). Notas con relación a las reformas a la Ley del Banco Central de Venezuela. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Abril de 2021, Disponible en: https://www.academia.edu/334101/nota_reformas_ley_banco_central

CAPÍTULO III

REFORMA DEL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO Y LA INCIDENCIA DE LA INFLACIÓN EN EL SISTEMA TRIBUTARIO VENEZOLANO

En Gaceta Oficial Extraordinaria N 6.507 de fecha 29 de enero de 2020, se publicó el Decreto Constituyente de la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el cual dicta un nuevo Código Orgánico Tributario. En un primer acercamiento a esta reforma, debe considerarse el origen político de su procedencia, siendo la extinta Asamblea Nacional Constituyente considerada como ilegítima por diversas opiniones de juristas de gran renombre a nivel nacional, pero no compete para los fines de la presente investigación determinar el marco de su legalidad, si no los efectos de la reforma y la incidencia de la inflación actual que atraviesa el país para que se produjera la misma. El siguiente análisis constituye una opinión derivada de la interpretación personal de los cambios significativos a los cuales fue expuesto el Código Orgánico Tributario y no se considera bajo ninguna circunstancia una opinión legal.

3.1 Los Cambios Relevantes del Nuevo Código Orgánico Tributario

En primer lugar, en cuanto a la Unidad Tributaria, ahora puede ser reajustada por la Administración Tributaria previa autorización del Presidente de la República. No se especifica la metodología que se utilizará para su reajuste y periodicidad de este, de esta forma empezamos a toparnos con ciertos vacíos que hacen la situación un tanto confusa. Ahora bien, en los casos de tributos que se liquiden en períodos anuales, se aplicará la Unidad Tributaria vigente al cierre del ejercicio fiscal respectivo.

Solo podrá ser utilizada como unidad de medida para la determinación de tributos nacionales cuyo control sea competencia de la Administración

Tributaria Nacional y no podrá ser utilizada por otros órganos y entes del Poder Público para la determinación de beneficios laborales o tasas y contribuciones especiales derivadas de los servicios que prestan. Estos órganos y entes tendrán un plazo de un (1) año a partir de la publicación del Código Orgánico Tributario en la Gaceta Oficial, es decir, a partir del pasado mes de Febrero del año anterior, para sustituir su unidad de medida y a su vez, se reemplaza su uso para el cálculo de las multas establecidas en este Código por el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela. Aquí podemos apreciar cómo la devaluación de la moneda nacional a causa de la inflación empieza a incidir fuertemente en los nuevos cambios implementados.

Al respecto, ARAQUE, R (2020) considera que:

La Unidad Tributaria solo podrá ser utilizada como unidad de medida para la determinación de los tributos nacionales cuyo control sea competencia de la Administración Tributaria, por lo que se excluye de su uso a otros órganos y entes del Poder Público para la determinación de beneficios laborales o tasas y contribuciones especiales derivadas de los servicios que prestan.

No obstante, es importante destacar que, en materia de tributos aduaneros, a los cuales el COT aplica supletoriamente, se ha abandonado el uso de la UT para fijar las cuantías. (Ver nuestro Boletín de esta misma fecha, sobre la reforma de la Ley Orgánica de Aduanas).

Por lo que se refiere a otros órganos y entes del Poder Público las Disposiciones Transitorias de esta reforma prevén un plazo de un año a partir del 29 de enero de 2020 (fecha de publicación del COT reformado), para sustituir la unidad de medida para la determinación de beneficios laborales o tasas y contribuciones especiales derivadas de los servicios que prestan, en los casos en que se encuentren actualmente establecidas en unidades tributarias.⁴⁹

⁴⁹ ARAQUE, R. (2020). Sobre la Reforma del Código Tributario. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <https://araquereyna.com/sobre-la-reforma-de-codigo-organico-tributario/>

En el mismo orden de ideas, con respecto a los cambios más relevantes a los que fue expuesto el Código Orgánico Tributario, se encuentra en materia de exoneraciones, el análisis comparativo indica desluce cambios en los términos de duración del beneficio de exoneración, fijando entonces el máximo de un (1) año, pudiendo ser renovado por el Poder Ejecutivo por el mismo plazo.

En este sentido, las exoneraciones concedidas a instituciones sin fines de lucro dedicadas exclusivamente a actividades religiosas y de culto, así como las que se determinen en las disposiciones dictadas a tal efecto por la Administración Tributaria podrán ser por tiempo indefinido. Todas las exoneraciones de tributos nacionales estarán contenidas en un solo acto administrativo que se denominará “Decreto General de Exoneraciones de Tributos Nacionales” que será publicado por el Ejecutivo Nacional para cada ejercicio económico financiero en consonancia con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, siendo nulas aquellas que no se encuentren en el mencionado Decreto.

El Ejecutivo Nacional podrá reformar dicho Decreto siempre que lo considere conveniente, pero su vigencia no podrá exceder el ejercicio económico financiero que corresponda. Las exoneraciones establecidas antes de la publicación de este Decreto mantendrán su vigencia hasta que el mismo sea publicado. De esta forma, la concentración de poder del Ejecutivo se hace indispensable para las decisiones concernientes en materia de exoneraciones.

En cuanto al régimen sancionatorio, uno de los cambios más trascendentales, es la creación de una nueva unidad de valor para las sanciones pecuniarias. En palabras de OSTOS, V (2020) Las multas antes tipificadas en Unidades Tributarias se encuentran ahora expresadas en

términos del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela.⁵⁰

En este sentido, cuando las multas estén expresadas en estos términos, se utilizará el valor del tipo de cambio que estuviere vigente para el momento de su pago. Las multas que estén establecidas en términos porcentuales se convertirán al equivalente al tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela que corresponda al momento de la comisión del ilícito y se cancelarán utilizando el valor de la misma que estuviere vigente para el momento del pago. Para los ilícitos cometidos antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Orgánico Tributario, se aplicarán las normas previstas en el Código Orgánico Tributario del 2014.

Es relevante precisar, que ahora Las multas tipificadas en Unidades Tributarias se encuentran ahora expresadas en términos del tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela. Ahora bien, en cuanto a materia de ilícitos tributarios fueron tipificados nuevos, que según ARAQUE, R (2020) se establecen de la siguiente forma:

Fue incluido en el artículo 101 el numeral 12, el ilícito relacionado con la destrucción, alteración o no conservación de medios magnéticos y electrónicos del respaldo de la información de las facturas, otros documentos y demás operaciones efectuadas así como no mantenerlos en condiciones de operación o accesibilidad.

Se modifica la sanción aplicable en caso de enteramiento de retenciones en el curso de un procedimiento de verificación o de fiscalización, cuya infracción se sanciona igual que el ilícito por falta de enteramiento de retenciones (1.000%) y concurre con la sanción privativa de libertad prevista en el artículo 121 del COT (de 4 a 6 años).

⁵⁰ OSTOS, V. (2020). Nuevo Código Orgánico Tributario. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: [file:///C:/Users/pc/Desktop/TESIS%20INFLACION/NUEVO%20C%C3%93DIGO%20ORG%C3%81NICO%20TRIBUTARIO-2020%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/pc/Desktop/TESIS%20INFLACION/NUEVO%20C%C3%93DIGO%20ORG%C3%81NICO%20TRIBUTARIO-2020%20(3).pdf)

Se modifica el lapso para aceptar la determinación realizada por la Administración Tributaria, en casos en que proceda la aplicación de penas privativas de libertad (defraudación, falta de enteramiento de anticipos e insolvencia fraudulenta). En estos casos, el lapso se reduce a 10 días y se establece una sanción equivalente al 500% del monto del tributo omitido, sus accesorios y sanciones.⁵¹

En efecto, se aprecia que se establece un nuevo ilícito formal relacionado con destruir, alterar o no conservar los medios magnéticos y electrónicos del respaldo de la información de las facturas, otros documentos y demás operaciones efectuadas o no mantenerlos en condiciones de operación o accesibilidad, el cual será sancionado con clausura de diez (10) días y multa del equivalente a trescientas veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicada por el Banco Central de Venezuela. Y, finalmente, en estos casos de ilícitos tributarios sancionados con penas restrictivas de libertad, la Administración Tributaria, una vez verificada la notificación de la Resolución de Imposición de Sanción, enviará de forma inmediata, copia certificada del expediente al Ministerio Público para dar inicio al proceso penal correspondiente.

Ahora bien, otros cambios significativos que se detectaron bajo el análisis exhaustivo de la reforma sufrida por el Código Orgánico Tributario, se evidencia en materia de cobro ejecutivo y medidas cautelares, estableciendo que los gastos que se generen para el cobro ejecutivo deberán ser sufragados por el deudor. La medida de cobro ejecutivo será notificada a las instituciones del sector bancario a los fines que estas impidan la movilización de las cuentas bancarias del deudor. En el caso de que el acto de remate se declare desierto, el bien se adjudicará en el mismo acto a la Administración Tributaria, quien dispondrá del mismo para asegurar el crédito a favor de la República, y si el valor fuese más alto, pasará al organismo encargado de los bienes públicos.

⁵¹ ARAQUE, R. (2020). *Op Cit.*

En el mismo orden de ideas, la venta de bienes embargados, producto del cobro ejecutivo se anunciará en la página Web de la Administración Tributaria. Dentro de las posibles medidas cautelares que podrán ser adoptadas por la Administración Tributaria se agregan la prohibición general de movimientos de cuentas bancarias y cualquier otra que a criterio de a su criterio asegure el cobro de las obligaciones tributarias. De llegar a concurrir la medida de cobro ejecutivo u otras medidas cautelares en varias administraciones tributarias, tendrán prevalencia las medidas decretadas por la Administración Tributaria Nacional y No se aceptan fraccionamientos de pago en materia de cobro ejecutivo y medidas cautelares.

3.1.1 Consideraciones sobre la Reforma Tributaria

El rezago en el ajuste de la U.T. ha aumentado la carga fiscal de los contribuyentes en momentos en que los salarios reales y las ganancias de las empresas han sufrido caídas severas. A pesar de que la economía venezolana se encuentra en hiperinflación, desde el 7 de marzo del 2019, el Gobierno nacional no había realizado modificaciones sobre el valor de la Unidad Tributaria (U.T.), establecida en Bs.50, de acuerdo a la Gaceta Oficial N° 41.597 de dicha fecha, lo que equivalía a 0,02 dólares estadounidenses para ese momento

Un año después, su valor fue reajustado a Bs. 1.500, una vez más sin consultar con la Asamblea Nacional, según la Gaceta Oficial N° 41.839 del 13 de marzo de 2020. La decisión se tradujo en un incremento de 2.900% (en términos nominales). Pese a que parece un aumento exorbitante de la U.T., es realmente bajo frente al acelerado crecimiento de la inflación, que llegó a 9.585,5% para 2019, de acuerdo a las cifras publicadas por el Banco Central de Venezuela (BCV).

Esto significa que realmente el valor de la U.T. no se incrementó, sino que por el contrario disminuyó aproximadamente 69% en términos reales respecto al que tenía en 2019. Es decir, dado el alto nivel de inflación del país, los 1.500 bolívares de hoy solo representan aproximadamente Bs. 15,5 (31%) de los Bs. 50 de marzo del año pasado. De esta manera, para que el valor de la U.T. de marzo de 2019 fuese el mismo un año después, el monto debería ser de Bs. 4.842,75. Pero, el rezago en el ajuste respecto a la inflación no es algo reciente, en realidad viene ocurriendo desde el año 2007. Hasta antes de la reconversión monetaria de agosto de 2018, la diferencia entre el valor real y el que debía tener según la inflación era considerable (Bs f. 500 frente a Bs f. 222.687).

Paradójicamente su valor en divisas sigue siendo el mismo un año después, 0,02 dólares estadounidenses, de acuerdo a la tasa de cambio publicada por el BCV para el 13 de marzo de 2020 (74.081,87 Bs.S/USD\$). No obstante, como se demostró anteriormente, su valor real es inferior. Esto se debe a las políticas que ha implementado el gobierno para contener el crecimiento del tipo de cambio: disminución del crecimiento del gasto público, aumento del encaje legal, restricciones al crédito, y el aumento de la oferta de divisas por parte del BCV. De esta manera, mientras la tasa de cambio creció en promedio 2.969,8% entre enero y diciembre de 2019, la inflación la superó en 6.615,7 puntos porcentuales.

En este sentido, las implicaciones conlleva esta práctica la unidad tributaria es una herramienta que permite mantener actualizados los montos establecidos en las leyes y reglamentos tributarios del país frente a la inflación, de manera que no sea necesario modificar constantemente toda la normativa venezolana para ajustar dichos importes (impuestos, tasas y contribuciones especiales) a la evolución del nivel general de precios, y así el Estado pueda ahorrarse recursos materiales, humanos y tiempo.

El hecho de que los encargados de ejecutar la política tributaria del país no ajusten el valor de la U.T. a la realidad económica, ocasiona que ésta deje de cumplir la función para la cual fue creada.

La subvaloración de la U.T. produce distorsiones en la tributación, lo que a su vez causa graves consecuencias para la sociedad, ya que ocasiona que aumente la cantidad de contribuyentes y el monto a pagar de aquellos impuestos directos cuyas bases imponibles, desgravámenes y rebajas deben ser calculadas en U.T., como es el caso del Impuesto Sobre La Renta (ISLR). ¿Por qué? Los aumentos nominales de dichas bases imponibles superiores al aumento del valor nominal de la U.T. pero inferiores a la tasa de inflación, traerán como consecuencia que se graven rentas que crecieron en términos nominales, pero no en términos reales.

Es decir, se le cobrarán más impuestos a las personas naturales y jurídicas por “ganar más en términos nominales” cuando realmente (tomando en cuenta la inflación) ganaron menos que el año anterior, convirtiendo a estos impuestos en regresivos, problema conocido como rémora fiscal o progresividad en frío. Es importante señalar que la Gaceta Oficial N° 41.839 establece que para los tributos que se liquiden por períodos anuales (por ejemplo, el ISLR, la U.T. que se aplicará será la que esté vigente por lo menos 183 días continuos del período respectivo.

Por esta razón, el ISLR del año 2019 deberá ser calculado con la U.T. de Bs. 50, lo que agrava la situación antes expuesta. Una persona natural debe declarar y pagar impuesto del ejercicio 2019 si obtuvo ingresos superiores a 1.000 U.T, esto es, Bs S. 50.000, que representaba cerca de 1 dólar de ingreso al año al valor BCV de diciembre. Suponiendo que tiene tres cargas familiares sólo podrá tener una rebaja de Bs.S 500 por cada una, en total Bs.1.500 en la declaración del ISLR de 2019, monto que de ninguna manera compensa el

gasto de la carga familiar y ahora no alcanza ni para pagar una ruta de transporte urbano en Venezuela.

Esta desventaja para los contribuyentes en el ISLR contrasta con el pago de tasas para trámites ante el Servicio Autónomo Integrado de Migración y Extranjería SAIME, el Servicio Autónomo de Registros y Notarías SAREN, el Instituto Nacional de Tránsito Terrestre INTT y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que dejaron de utilizar como referencia la U.T. justamente por el desfase de su valor. El SAIME cobra 3,359 Petros por el trámite de un pasaporte nuevo, que se aproxima a los 200 dólares, mientras que SAREN se apartó de la U.T. desde 2014, posibilitando cobros arbitrarios y excesivos, según reportó la organización Acceso a la Justicia.

3.2 Actualidad Tributaria

Actualmente, el bolívar como moneda unitaria ya no tiene función, producto de la nefasta devaluación que ha sufrido la moneda nacional a causa de la inflación que sufre la economía venezolana. La disfunción del Bolívar y la dolarización de facto parecen realidades sociales que no pueden ser obviadas por los ciudadanos venezolanos. Al respecto, señala el jurista ROMERO, M (2021) que:

La inflación acumulada es de una cifra prácticamente incomprensible, casi de 53 mil millones % y la depreciación del bolívar en comparación al dólar es de 316 mil millones %. Eso, evidentemente, hace clarísima, la circunstancia de que el sistema monetario se destruyó, y que el bolívar como unidad monetaria no tiene función.

Las diferencias entre monedas de presentación y moneda funcional y sus implicaciones tributarias en Venezuela son muchas. Debemos admitir considerar válido la recepción del bolívar al dólar como moneda de presentación en el país. Al respecto, no hay una circunstancia que lo prohíba. Esa recepción sería perfectamente consistente con los postulados constitucionales pero es un tema

que debe ser estudiado y analizado, considerando las consecuencias prácticas.⁵²

En el mismo orden de ideas, MENDOZA, D. (2021) establece una referencia a los antecedentes del Código Orgánico Tributario 2020 señalando las tres unidades tributarias existentes. Haciendo alusión a las distorsiones que sufrió el código y una de sus causas: el uso limitado de la unidad tributaria.⁵³ Todo esto es consecuencia de la destrucción de la unidad tributaria como unidad de medida aritmética uniforme, según palabras de la autora.

En ese sentido, Sobre el Código Orgánico Tributario de 2020, Dopouy Mendoza, señaló que fue dictado por decreto constituyente de la Asamblea Nacional Constituyente y no corrige la realidad que ya teníamos con la unidad tributaria en el sentido de las violaciones desde el punto de vista legal. Dopouy informó que, modificando los artículos 91 y 92, el Código cambió, la unidad de valor para la determinación de las sanciones por el tipo de cambio que estuviese vigente al momento del pago observando una clarísima intención recaudatoria.

Para finalizar, afirma la inconstitucional actualización de las sanciones y lo irreal y desproporcionadas con respecto al ilícito que se pretende sancionar. El problema sigue siendo el mismo, solo estamos modificando la unidad de valor aplicable. La inflación es responsabilidad del Estado y las consecuencias de ella deben ser asumidas por el mismo.

La contabilidad ahora registra una moneda de registro, una moneda extranjera y una moneda de presentación, pero la que define el tratamiento contable es la moneda funcional. Tiene una connotación importantísima para

⁵² ROMERO, M. (2021) El Bolívar como Unidad Monetaria. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <http://www.venamcham.org/?p=10444>

⁵³ MENDOZA, D. (2021). La Unidad de Valor Aplicable. [Página en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <http://www.venamcham.org/?p=10444>

poder interpretar y llevar la contabilidad. Porque dependiendo de la moneda funcional que elijamos viene la metodología contable que aplicaremos y cómo vamos a interpretar los estados financieros

Ahora bien, RODRÍGUEZ, M (2021) establece que:

La moneda de registro siempre será el bolívar de acuerdo a los dictámenes del Banco Central de Venezuela y la moneda funcional se adapta a la realidad de cada empresa. La contabilidad registra eventos económicos de cada compañía y debemos elegir lo que más refleje nuestra realidad. La necesidad de determinar el entorno económico debido a su influencia directa en el precio, costo y mano de obra. Decisión que es difícil de tomar en Venezuela debido a la incertidumbre que vive la sociedad venezolana en el día a día.⁵⁴

En otras palabras, la diferencia que entre Venezuela y otros países es que, los dólares de Estados Unidos no son los mismos de Venezuela. El entorno inflacionario que afecta al bolívar también afecta al dólar. El dólar pierde poder, no hay una correlación entre la inflación y la devaluación, y terminas necesitando más dólares para poder comprar las mismas cosas.

La situación por la que atraviesa el país y los múltiples problemas con respecto a la situación económica de Venezuela, nos mantiene atrapados ante una hecatombe económica, cualquier cifra de devaluación o inflación se queda corta. En palabras de KORODY, J (2021) en Venezuela, todos los contribuyentes estamos en un ambiente fiscal hostil, además, toda la problemática en torno a la crisis de los servicios públicos que afectan al contribuyente venezolano.⁵⁵

⁵⁴ RODRÍGUEZ, M. (2021) Los Dólares de Estados Unidos y los Dólares en Venezuela. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <http://www.venamcham.org.pdf>

⁵⁵ KORODY, J. (2021). Los Contribuyentes y un Ambiente Fiscal Hostil. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <https://www.venamcham.org.ve/pdf>

Un punto importante que resalta el autor es en torno a la posibilidad de que el gobierno venezolano pueda exigir el pago de las obligaciones tributarias en moneda extranjera. El abogado socio principal de la firma Palacios, Torres y Korody hizo un pequeño resumen sobre las bases en la que se fundamenta el pago de tributos.

En este sentido, hoy en día no cabe la menor duda que, de acuerdo al artículo 146 del Código de Orgánico Tributario, todos los tributos se determinarán y pagarán en bolívares. En Venezuela, salvo lo que diga el Banco Central, las obligaciones tributarias son de moneda de cuenta bolívar y de moneda de pago bolívar, los elementos que impedirían cobrar o pagar tributos en otra moneda extranjera salvo casos excepcionales, son seis elementos por los cuales nosotros concluimos que no pueden los tribunales actualizar los tributos por inflación. Solo hay casos excepcionales donde la organización tributaria se paga con una unidad distinta a la del curso legal.

Las diferentes problemáticas que pasaron y siguen pasando las empresas por culpa de la crisis nacional, además, las estrategias utilizadas para superar o, por lo menos, estabilizar su realidad no han sido suficientes. Sin embargo, a pesar de las diferentes soluciones que puedan escoger, deben tener en cuenta que la moneda oficial sigue siendo el bolívar y hay una obligación legal de mantenerlo así. Cualquiera de las medidas que tome una empresa para corregir o mitigar el desbordamiento de los dígitos no representa la sustitución del bolívar. La unidad monetaria es el bolívar y hay una obligación legal de llevar la contabilidad en bolívares.

.No obstante, también resulta imperante aclarar que en ninguna de las normativas legales examinadas se indica que los contribuyentes están impedidos de adoptar a los fines internos una unidad distinta para lograr manejar más eficientemente sus transacciones fiscales. Esto se puede hacer mientras no haya una afectación a terceros, incluido el fisco.

Por otra parte, JIMÉNEZ I (2021), en un artículo para tributarios de Ernst & Young Venezuela, tocó el tema del desbordamiento de dígitos en los sistemas contables y administrativos y las dificultades en las actividades contables y administrativas de control interno con respecto al manejo de efectivo en dólares. Por otra parte, informó que:

De acuerdo a encuestas realizadas, “cerca del 80 % de sus clientes están abiertos a adaptar sus sistemas y negocios a este nuevo entorno multimoneda y reevaluar su moneda funcional. Y más del 87 % considera que una de sus principales preocupaciones es la inflación y las distorsiones que esta genera en la evaluación o medición de los estados financieros.”⁵⁶

Jiménez hizo una recapitulación sobre las diferentes soluciones aplicadas por las empresas ante el desbordamiento de dígitos, la obligatoriedad del uso de bolívares y el recibimiento o uso de sistemas internos con monedas extranjeras. La razón por la que actualmente se habla de dólares se debe a la inflación. Y ya transformado en hiperinflación se ha llevado por delante la economía venezolana. Esta situación generó a nivel municipal la necesidad de buscar mecanismos que permitan a los municipios sobrellevar el tema hiperinflacionario. Lamentablemente no siempre de la mejor manera.

En este sentido, el origen del impuesto de las actividades económicas nacido como un aporte que se pagaba a la municipalidad por tener un local y que, a principios de siglo, no tenía mayor regulación. Además, las múltiples sentencias durante la vigencia de la constitución del año 1961, y el intento plausible de la Corte Suprema de Justicia por señalar algunos límites a la tributación municipal. En otras palabras, los diferentes cambios que se realizaron en la Constitución del año 1999 en la que se buscó lograr armonizar la actividad tributaria a nivel nacional y, en consecuencia, municipal.

⁵⁶ JIMÉNEZ, I. (2021) Distorsiones Macroeconómicas y Consecuencias Fiscales. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <https://talcualdigital.com/Consecuencias-fiscales>

Sin embargo, para BELISARIO, J (2021), se debe criticar fuertemente las sentencias y decisiones realizadas en el país en materia tributaria en los últimos años.⁵⁷ Afirmando que el Estado mismo presentó un acuerdo de armonización con lo que ellos consideraron que debía ser. Por eso, la importancia de la tributación municipal para las empresas y su involucramiento directo en los márgenes finales y el flujo de caja de la empresa. Además, el reconocido economista señaló la crisis fiscal a nivel municipal en todo el país, en parte por la ineficacia de la unidad tributaria a consecuencia de la hiperinflación y la falta de ajustes.

En el mismo sentido, señala el mencionado autor que:

Esta crisis fiscal ha afectado, además del poder público nacional, a todos los demás niveles de gobierno. De los 325 municipios que existen en Venezuela solamente el 10 % cubren más del 50 % de sus gastos con ingresos propios. Es decir, unos 30 o 35 cubren cerca del 80 % de sus gastos mientras que los demás son altamente dependientes del situado constitucional.⁵⁸

Seguidamente, indicó las diferentes respuestas o soluciones que los municipios han buscado tratando de resolver esa ineficacia de la unidad tributaria, haciendo eco de los casos de los municipios Chacao, Vargas, Libertador, Maracaibo y Carrizal que usaron dólares, directamente petros, unidades tributarias municipales ancladas a un porcentaje del petro, valor monetario anclado al bolívar o un valor anclado al oro, respectivamente, al momento de realizar actividades en sus instituciones.

Resulta imprescindible enfatizar las dificultades de las empresas en reactivar sus actividades y las consecuencias que puede tener en las municipalidades. Ha sido muy difícil para muchas de las empresas mantener su operación. Esto lo que ha hecho y va a seguir haciendo es lograr una

⁵⁷ BELISARIO, J. (2021). La Tributación Municipal ante la Hiperinflación. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 08 de Mayo de 2021, Disponible en: http://www.venamcham.org/?page_id=1644

⁵⁸ *Ibidem*.

informalización de la economía. Aunado a lo expuesto, el valor de la UT ha mostrado importantes ajustes en los últimos años y, especialmente durante la época de pandemia y cuarentena que ha conllevado a una paralización de actividades comerciales; vale recordar su alza de 2.900% al pasar de Bs. 50 a Bs. 1.500 en marzo de 2020.

La economía venezolana sigue mostrando signos de recesión, devaluación e hiperinflación. Cuando se ajustó el pasado año la unidad tributaria a Bs. 1.500, el tipo de cambio oficial se encontraba en 80.945,72 bolívares por dólar, mientras que la divisa que escaló de manera significativa en todo el período, cerrando este año en 2.078.720,57 bolívares por dólar y esa cifra no parece detenerse.

CONCLUSIONES

Se ha dicho en el transcurso de la presente investigación que resulta importante detenerse a examinar por un momento el carácter inflacionario del presupuesto de gastos de Venezuela, partiendo en un primer acercamiento para entender la situación y el fenómeno de la inflación que azota el país. A diferencia de muchos otros países, donde gran parte de los ingresos que van

a nutrir presupuesto proviene de la imposición de actividades productivas creadoras de bienes y servicios o de la imposición a las rentas ganadas por el factor trabajo en la producción.

En Venezuela la principal fuente de ingresos como se ha venido exponiendo es la renta petrolera, que no aporta casi nada a la oferta de bienes y servicios pero que una vez exportado produce grandes ganancias para el país, después que las divisas que genera son convertidas en moneda nacional. Pero, esta situación produce una demanda abruptamente inflada para los ingresos adicionales, y una oferta que no termina por ajustarse a la nueva situación.

La economía no petrolera no sólo se ha debilitado sino que ha perdido densidad sectorial y no ha desarrollado bases de sustentación autónomas con respecto al sector petrolero y a la gestión pública. En tal contexto, la pérdida creciente de significación de los ingresos fiscales petroleros no puede sino ser una señal que afecta negativamente las expectativas sobre la sostenibilidad y el potencial de crecimiento de la economía venezolana como un todo; hecho que naturalmente se expresa en la escasa disposición de los agentes económicos.

En este mismo sentido, se concluye que la eficiencia de la política fiscal se ha erosionado aún más en los últimos años como consecuencia del creciente financiamiento monetario del déficit fiscal en la medida que la expansión del gasto se traduce en una mayor presión inflacionaria, naturalmente su efectividad para generar crecimiento económico interno inevitablemente decae de manera progresiva.

La situación por la que atraviesa el país y los múltiples problemas con respecto a la situación económica de Venezuela, nos mantiene atrapados ante una hecatombe económica, cualquier cifra de devaluación o inflación se

queda corta. La inflación en Venezuela desde los últimos años viene siendo una de las ocho más altas del mundo. Específicamente, en los últimos tres años, simplemente, y aunque nada esperanzador, la mayor. Es decir, Venezuela combina las crisis más graves de los tres sistemas económicos más desastrosos del silo XX. Del comunismo ha heredado la escasez y el colapso de la producción nacional. De las economías capitalistas ha heredado la fuga de capital e inflación arrasadoras. De las economías neo patrimonialistas, típicas de regímenes poscoloniales en África ha heredado un colapso en el imperio de la ley y siniestras alianzas de funcionarios con mafias.

La incidencia de la inflación en el sistema tributario venezolano es enorme, al punto que pulverizó la Unidad Tributaria y su ajuste ha aumentado la carga fiscal de los contribuyentes en momentos en que los salarios reales y las ganancias de las empresas han sufrido caídas severas. A pesar de que la economía venezolana se encuentra en hiperinflación, desde el 7 de marzo del 2019, el Gobierno nacional no da una respuesta concreta en el marco de su política fiscal. Era difícil predecir los niveles de precariedad institucionalidad que llegaríamos a tener en el país, los cuales condujeron a que el indicador se convirtiese en un grave factor de distorsión del Sistema Tributario Nacional, como ya lo han reconocido y denunciado destacados estudiosos del tema.

La Unidad Tributaria fue vista como una “tabla de salvación” para evitar la frecuente modificación de las normas jurídicas cuyos rangos y tarifas expresadas en valores monetarios nominales, sufrían la pérdida de vigencia económica por el indetenible avance de la inflación. La misma no solo fue empleada en el ámbito tributario nacional, sino que desde su creación pronto sería una referencia para la legislación municipal y estatal. También fue asumida por instituciones privadas, como es el caso de los gremios profesionales que la emplearon como una medida para fijar tarifas y escalafones. La Unidad Tributaria en Venezuela adoptó rápidamente universalidad.

Era lógico suponer el alto grado de adhesión al salvavidas que representaba una medida que mantenía su valor real protegido de la erosión económica causada por la inflación imperante en el país. La respuesta del Estado a la problemática ha sido crear bifurcaciones, como lo fue la huida hacia el Petro o a la cuantificación de sanciones tributarias en divisas, en las áreas que le representan obtener con ellos una mayor recaudación. Pero lejos de aportar una salida al problema, solo lo han agravado.

La solución a esta monumental desviación que tiende a elevar la carga impositiva de los ciudadanos en niveles que algunos acusan de ser regresivos y confiscatorios, requerirá redefinir nuevamente los valores que están expresados en términos de Unidades Tributarias en las leyes vigentes, con un necesario mecanismo de transición para aminorar el impacto de corrección del rezago acumulado en tantos años, y por supuesto, no continuar con la desnaturalización del reajuste de la misma.

Pero ello no debería conducir a la migración hacia una nueva medida, como se ha pretendido con el tipo de cambio de monedas extranjeras o con el Petro, cuyo valor está anclado de forma indirecta al de una divisa. La solución al problema no es desechar a la Unidad Tributaria sometida al ajuste por inflación, como ha sido la pretensión consumada en la legislación más reciente, sino que podamos retomar la Unidad Tributaria con un procedimiento de indexación inflacionaria con estricto apego a la Ley, simple aritmético, determinístico y deslastrado de la discrecionalidad del Gobierno de turno.

Sin embargo, no sería suficiente con volver a la fórmula de cálculo inicial, porque ciertamente hay elementos como el período anual de reajuste, que en un escenario hiperinflacionario hace necesario su replanteamiento, como ya lo hicieron otros países que encontraron la solución a ello con una actualización mensual de su valor. En todo caso, la solución al problema parece requerir de una receta que incluya un escenario de equilibrio e

independencia de los Poderes Públicos, en el cual tenga cabida plena la participación ciudadana por medio de las organizaciones que la representan, en especial con el protagonismo de la academia y los gremios, así como la voluntad política del gobierno que impulse el proyecto y propicie condiciones para un amplio acuerdo que se enfoque en encontrar el remedio que necesitamos en esta materia.

En este contexto tiene lugar la reforma del Código Orgánico Tributario, que le asesta varios golpes mortales al UT. Establece que la reforma que la UT aplicable no será aquella que estuviere vigente por al menos 183 días continuos del período respectivo como señalaba el Código reformado, sino aquella que estuviere vigente al cierre del ejercicio. Si bien pudiera argüirse que en una economía hiperinflacionaria debería reajustarse la UT de manera permanente, razones de seguridad jurídica aconsejan otro proceder. Así, a los fines de permitir conocer si son o no obligados tributarios debería evitarse que el cambio de la UT se verifique al final del ejercicio, para permitir a los obligados anticipar el cumplimiento de tales obligaciones, así como enervar la posibilidad de que la Administración amplíe convenientemente el universo de contribuyentes, o afecte el monto de otros conceptos tributarios que se determinan en función de la UT.

Con lo anteriormente expuesto, se deja en evidencia el desastre en materia tributaria que ha provocado la inflación, pues su incidencia directa en nuestro sistema tributario que aún no logra adaptarse a ella y lograr superar, es diáfana. La devaluación de la moneda nacional, que trajo como consecuencia una dolarización de facto, el tiro de gracia a la U.T, la fatídica insistencia del Gobierno de turno en la implementación del Petro, nos lleva a concluir que aún se encuentra distante la resolución al conflicto originado por la crisis política y económica del país, y que lejos de detenerse, la inflación permanece incólume.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAQUE, R. (2020). Sobre la Reforma del Código Tributario. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <https://araquereyna.com/sobre-la-reforma-de-codigo-organico-tributario/>

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. [Ley en línea], fecha de consulta: 5 de enero del 2020. Disponible en: http://www.uc.edu.ve/archivos/pdf_pers_adm_obr/constitucion.PDF

BALZA, R. Apariencia Neoliberal y Guerra Económica. Caracas, Venezuela, CPEU-UCAB.

BEKER, V. (2001). Economía. Elementos de Micro y Macroeconomía. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://ftp.unsj.edu.ar/agrimensura/Economia/Economia-Mochon-y-Beker.pdf>

BELISARIO, J. (2021). La Tributación Municipal ante la Hiperinflación. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 08 de Mayo de 2021, Disponible en: http://www.venamcham.org/?page_id=1644

BELISARIO, R. (2013) Descentralización Fiscal en Venezuela. Monografías Tributarias Nro. 1. Editado por la Asociación venezolana de Derecho Tributario. 2005, Caracas, Venezuela. Ediciones Paredes.

BETANCOURT, R. (1939). ¿Qué es y para qué servirá el Banco Central de emisión? Diario Ahora. Problemas venezolanos. Caracas, Venezuela. Editorial Futuro.

FRAGA, L. (2020) Sobre la reforma del Código Orgánico Tributario. [Pagina en línea] fecha de la consulta: 29 de enero de 2021, Disponible en: <https://araquereyna.com/sobre-la-reforma-de-codigo-organico-tributario/>

FRAGA, L. (2020) Sobre la reforma del Código Orgánico Tributario. [Pagina en línea] fecha de la consulta: 29 de enero de 2021, Disponible en: <https://araquereyna.com/sobre-la-reforma-de-codigo-organico-tributario/>

GONZÁLEZ, E. 2004. Curso de Derecho Tributario. Ediciones Salamanca. Salamanca, España.

GUERRA, J. (2009). Regímenes Monetarios e inflación en Venezuela. [Tesis en Línea] Universidad Central de Venezuela. Fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: http://www.faces.ucv.ve/economia/documentos_de_trabajo.html

GUERRA, J. (2010). Regímenes monetarios e inflación en Venezuela. [Artículo en Línea] Universidad Central de Venezuela. Fecha de consulta el 02 de febrero de 2021, Disponible en: <http://www.faces.ucv./economía/documentos.de.trabajo.html>

GUERRA, J. (2014). La Inflación en Venezuela. Propuestas para su enfrentamiento. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas, Venezuela.

HANKE, S. (2016) *Venezuela enters the record book, officially hyperinflates*. [Artículo en línea] fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://www.caro.org/blog/venezuela-enter-record-book-officially-hyperinflates>

JIMÉNEZ, I. (2021) Distorsiones Macroeconómicas y Consecuencias Fiscales. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <https://talcualdigital.com/Consecuencias-fiscales>

KORODY, J. (2021). Los Contribuyentes y un Ambiente Fiscal Hostil. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <https://www.venamcham.org.ve/pdf>

MALDONADO, H. (2014). Inflación en Venezuela. Revista Heurística de historia de la educación. 2-12 [Revista en línea] Fecha de consulta el 02 de febrero de 2021, Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/heuristica/inflacion.pdf>

MENDOZA, D. (2021). La Unidad de Valor Aplicable. [Página en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <http://www.venamcham.org/?p=10444>

MONTILLA, V. (2000). La Capacidad Contributiva en la Constitución de 1961 la de 1999. V Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario, Aspectos Tributarios en la Constitución de 1999. Caracas, Venezuela. Ediciones Lvrosca.

MORENO, A y ANDRADE, G (2006). Sobre la inflación. [Artículo en Línea] fecha de consulta el 25 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42594241304>

OLIVERA, J. (1967). La inflación estructural y el estructuralismo Latinoamericano. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://revistas.uns.edu.ar/ee/article/view/1001>

OLIVEROS, A y NAVARRO, P. (2016). El dólar paralelo y la esquizofrenia del mercado cambiario. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://provadinci.com/blogs/el-dolar-paralelo-y-la-ezquisofrenia-del-mercado-cambiario/>

ORTIZ, I. (1985). Determinantes de la Inflación. [Artículo en línea] Fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/economia/article/view/10530>

OSTOS, V. (2020). Nuevo Código Orgánico Tributario. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: [file:///C:/Users/pc/Desktop/TESIS%20INFLACION/NUEVO%20C%C3%93DIGO%20ORG%C3%81NICO%20TRIBUTARIO-2020%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/pc/Desktop/TESIS%20INFLACION/NUEVO%20C%C3%93DIGO%20ORG%C3%81NICO%20TRIBUTARIO-2020%20(3).pdf)

PALACIOS, M. (2012) La Tributación en la Constitución de 1999. 2001-2002. Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela. Ediciones Liber.

PÉREZ R. (2007). Derecho Financiero y Tributario Parte General. Décimo Séptima Edición. Editorial Civitas. Madrid, España.

PLAGLIACCI, C. (2018) Una explicación alternativa de la inflación en Venezuela. [Artículo en línea] fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://www.debatesiesa.com/no-es-solo-la-oferta-monetaria-una-explicacion-alternativa-de-la-inflacion-en-venezuela/>

Presidencia de la República. Ley de Monedas, 31 de Marzo de 1879.

PRIETI, U. (1938). Sumario de economía venezolana para alivio de estudiantes. Fundación Eugenio Mendoza. Caracas, Venezuela.

PUENTE, J y RODRÍGUEZ, J. (2015). Venezuela en crisis: La economía de 2014 y 2015. [Artículo en línea] fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://www.debatesiesa.org/venezuela-en-cris/>

RAGUA, D. (2018). Procesos Inflacionarios en Venezuela. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Abril de 2021, Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/12627.pdf>

RINCÓN, B. (2013) Los principios constitucionales que sirven de base para el Sistema Tributario. Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Manual Venezolano de Derecho Tributario Tomo I, Editorial Paredes, Caracas, Venezuela.

RODRÍGUEZ, M. (2021) Los Dólares de Estados Unidos y los Dólares en Venezuela. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <http://www.venamcham.org.pdf>

ROMERO, M. (2021) El Bolívar como Unidad Monetaria. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Mayo de 2021, Disponible en: <http://www.venamcham.org/?p=10444>

SAMUELSON, P. (1990) Economía Política. Volumen 16. [Libro en línea] Fecha de consulta el 26 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://franjamoradaderecho.com.ar/biblioteca/abogacia/2/ECONOMIAPOLITICA/Economia-Samuelson.pdf>

SEQUIN, L. (2018). Notas con relación a las reformas a la Ley del Banco Central de Venezuela. [Artículo en Línea] Fecha de consulta el 05 de Abril de 2021, Disponible en: https://www.academia.edu/334101/nota_reformas_ley_banco_central

SUNKEL, O. (1976) La inflación Chilena, un enfoque heterodoxo. [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2047>

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 2000. Sentencia N° 1397 de Sala Constitucional, Expediente N° 00-1557 de fecha 21/11/2000. Fecha de Consulta el 04 de Abril de 2021, Disponible en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/1397-211100-00-1557%20>

VERA, L. (2013). La inflación en Venezuela. Naturaleza y mecanismos de adaptación social. [Artículo en Línea] fecha de consulta el 25 de Febrero de 2021, Disponible en: <http://ucv.academia.edu/LeonardoVera/CurriculumVitae>

VERA, L. (2017). La Tributación en Venezuela: Desafíos con sentido de equidad. [Artículo en Línea] Fecha de consulta: 29 de enero de 2021. Disponible en: <http://webdelprofesor.ula.ve>

VERA, L. (2017). La Tributación en Venezuela: Desafíos con sentido de equidad. [Artículo en Línea] Fecha de consulta: 29 de enero de 2021. Disponible en: <http://webdelprofesor.ula.ve>

VISINTINI, A. (1994) Las políticas económicas en la Argentina. Universidad Nacional de Córdoba. . [Artículo en línea] fecha de consulta el 24 de Febrero de 2021, Disponible en: <https://www.unc.edu.ar/art-025875987845/pdf>

ZAMBRANO, S. (2018). El Petróleo y la Política Fiscal en Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello. [Tesis en Línea] Fecha de consulta el 04 de Abril de 2021, Disponible en: http://www.uc.edu.ve/archivos/pdf_pers_adm_obr/constitucion.PDF