

**ATRIBUTOS NECESARIOS PARA UNA SANA Y EFICAZ
ADMINISTRACION TRIBUTARIA**

Tema 2.2

**LA GESTION DEL CAMBIO EN LA
ADMINISTRACION TRIBUTARIA**

**Servicio Nacional Integrado de Administración
Tributaria - SENIAT
Venezuela**

I. EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL SENIAT

1. Antecedentes

La Administración Tributaria fue introducida inicialmente en la estructura del Estado venezolano como producto de la necesidad de cobrar impuestos a las empresas extranjeras productoras de petróleo. Ello condujo al desarrollo de una organización adecuada a ese propósito, la cual se mantuvo hasta mediados de los años 70. Con la nacionalización de la industria petrolera, la Administración Tributaria perdió importancia, debido a la abundancia de recursos generados por el petróleo en manos del Estado. El “boom” petrolero de ese período hizo que el sector público descuidara la necesidad de orientar su gestión al cobro de los tributos internos de origen no petrolero.

Durante la década de los 80, como consecuencia del peso de la deuda externa y de la imposibilidad de continuar utilizando la renta petrolera como principal fuente de recursos del Fisco Nacional, se hizo evidente la necesidad de organizar la Administración Tributaria de manera que pudiera cumplir su objetivo fundamental, recaudar impuestos.

En 1989, con la adopción del programa de estabilización macroeconómica y ajuste estructural de la economía, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, se intentó dar inicio a la modernización de la Administración Tributaria. Como parte de ese programa, se introdujo al Congreso Nacional un proyecto de reforma tributaria que se basaba, fundamentalmente, en la modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y la creación del Impuesto al Valor Agregado. La falta de consenso político en torno al programa de ajuste concertado en el mes de febrero de 1989 con el FMI determinó la no aprobación de aquel Proyecto de Reforma Tributaria.

A partir de 1990 se abandona este Proyecto de manera definitiva, como consecuencia de la llamada Guerra del Golfo, la cual se tradujo en un nuevo “shock petrolero”, es decir, una nueva alza del precio de la cesta petrolera, y en un aumento de la producción y exportación de crudos. Durante ese período, la actividad petrolera contribuía con el 85,5% de los ingresos fiscales ordinarios, mientras que la actividad no petrolera proveía apenas el 14,5%.

A finales de 1991, y ante el declive de la bonanza petrolera, el Gobierno vuelve interesarse por la reforma tributaria. En tal sentido, se reactivan y

actualizan los lineamientos del Proyecto de Modernización y se firma un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo el 20 de diciembre de 1991, cuyo objetivo central consiste en lo siguiente:

“ Apoyo a una mayor eficiencia interna de la economía venezolana y a su competitividad externa mediante la reestructuración de su sistema tributario. Esta operación colaboraría a tales propósitos mediante el apoyo a la implantación de la reforma tributaria, la modernización y adecuación de la administración tributaria y el fortalecimiento institucional de la Escuela Nacional de Hacienda Pública”. 1

Asimismo, como propósito específico se señalaba la disminución de la dependencia de los ingresos petroleros a través de una reforma fiscal que aumentara la recaudación diversificando la

base tributaria, eliminando las inequidades y regresiones, mejorando la relación costo-beneficio, capacitando el recurso humano e implantando programas que permitieran el seguimiento y evaluación de las funciones de recaudación, cobranza, control y fiscalización.

Para hacerse cargo de la ejecución del Proyecto de Modernización establecido en el Convenio con el BID, se suscribe un contrato entre el Ministerio de Hacienda y el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) el 10 de enero de 1992. Mediante este convenio se tomó la determinación de enmarcar las actividades dentro de las siguientes áreas: Organización, Recursos Humanos, Capacitación, Sistemas, Infraestructura y Publicidad.

2. La Administración Tributaria

Cuando el Gobierno Nacional firma los convenios con el BID y el CIAT, el Ministerio de Hacienda presenta un tipo de funcionamiento que le impide aumentar la recaudación de origen no petrolero en los niveles esperados por el Poder Ejecutivo. La estructura del Ministerio de Hacienda, en aquel momento estaba incapacitada para atender adecuadamente las funciones tributarias, y no permitía responder a los requerimientos que los cambios económicos demandaban.

La nueva dinámica económica establecía requerimientos muy concretos para la institución: un sistema de recaudaciones fiscales diversificado y eficiente; un

sistema de gestión presupuestaria y de tesorería que optimase el flujo de caja de la Administración Central, y un sistema actualizado y eficiente para la gestión de las relaciones financieras externas e internas de la República.

3. La creación del SENIAT

En 1993 en cumplimiento de los objetivos del Área de Organización del Proyecto de Modernización, se había avanzado significativamente en el proceso de definición e programas y actividades concretas que culminarían con la creación de un organismo dedicado a la administración eficiente del sistema tributario para las rentas internas. También, pero en forma separada, se habían diseñado esquemas funcionales de modernización de las aduanas, de acuerdo con los programas de reforma que se venían desarrollando en el Ministerio de Hacienda. El 21 de mayo de 1993, según Decreto N° 2.937, la Dirección General Sectorial de Aduanas del Ministerio de Hacienda comienza a funcionar como un Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, denominado ADUANAS DE VENEZUELA (AVSA), al cual se le asignan “.. como uno de sus objetivos primordiales la modernización, mejoramiento y sostenimiento del servicio aduanero de la República”

A escasos meses de haber entrado en funcionamiento el AVSA, la Coordinación General del Programa de Modernización, decide unificar los esfuerzos de recaudación para lo cual propone un sistema integrado de recaudación. Este sistema se vería materializado mediante el Decreto N° 310 del 10 de Agosto de 1994, que se oficializaría 6 días después en la Gaceta Oficial N°. 35.525. Por intermedio de este decreto :

2 “ *Se crea el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera, el cual se organizará como una entidad de carácter técnico, dependiente del Ministerio de Hacienda, cuyo objeto es la administración del sistema de los ingresos tributarios nacionales. En consecuencia, se procederá a la reestructuración y fusión en dicho Servicio de la Dirección General Sectorial de Rentas y Aduanas de Venezuela, Servicio Autónomo (AVSA)”*2

De esta manera, surge el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) como producto de la fusión de la antigua Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda y el recién creado Servicio Autónomo de Aduanas de Venezuela.

Posteriormente, el 28 de Septiembre de 1994, mediante decreto de la Presidencia de la República, se crea el Estatuto Reglamentario y el Estatuto del Sistema Profesional de Recursos Humanos, y mediante la Resolución N° 2.684 del 28 de septiembre de 1994 el Ministro de Hacienda dicta el Reglamento Interno del recién creado Servicio. El 19 de octubre del mismo año, el Superintendente Nacional Tributario, dicta el Instructivo sobre la organización, atribuciones y funciones del SENIAT, el cual fue revisado y ajustado, dando paso a la Resolución N° 32, publicada en la Gaceta N° 4.881 del 29 de marzo de 1995. Esta resolución define la naturaleza jurídica del SENIAT como “Servicio Autónomo, sin personalidad jurídica, dependiente del Ministerio de Hacienda” y establece la estructura del servicio. Ésta cuenta con dos niveles, uno central o normativo, y otro operativo. El primero tiene la responsabilidad de dirección y control de todo el sistema de administración tributaria. El segundo ejecuta la gestión tributaria directa con los contribuyentes.

Como estrategia de corto plazo para aumentar la recaudación, se creó la Gerencia de Contribuyentes Especiales de la Región Capital, con domicilio fiscal en la ciudad de Caracas, la cual presta sus servicios a los 3.200 contribuyentes más importantes, según sus aportes tributarios. En otras seis Gerencias Regionales de Tributos Internos también operan unidades destinadas a atender aproximadamente a otros 3.000 contribuyentes especiales de sus respectivas regiones.

II. ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1. Planificación estratégica

Desde el momento de su creación las orientaciones y acciones del SENIAT han estado enmarcadas por la implementación de un Plan Estratégico que se elabora con la participación de todos los gerentes de la institución. El Plan se divulga a través de eventos y publicaciones, de tal manera que sea claramente entendido y compartido por todos los integrantes del equipo gerencial del Servicio.

El conjunto de objetivos que contiene el actual Plan Estratégico apuntan hacia la lucha contra la corrupción, el aumento de la recaudación, la reducción de la evasión, la modernización de las aduanas, la armonización del sistema jurídico tributario, el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de la cultura tributaria.

2. Modernización del Ordenamiento Jurídico Tributario

En el campo del ordenamiento jurídico tributario se han formulado y revisado propuestas dirigidas a modernizar las leyes tributarias con el fin de hacer más eficiente y equitativo el sistema impositivo. Las propuestas incluyen, entre otros, el Proyecto de Reforma Parcial del Código Orgánico Tributario, el Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el Proyecto de Reforma de la Ley de Aduanas, el Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, la Ley de Remisión Tributaria, y el Proyecto de Ley de Zonas Francas. También se elaboró el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales.

3. Capacitación y adiestramiento de los Recursos Humanos

Desde sus inicios, quienes concibieron el SENIAT enfatizaron la importancia de los recursos humanos, y diseñaron un sistema que tuviera como objetivo la formación de un funcionario con capacidad para cumplir las funciones asignadas al nuevo organismo.

La capacitación y el adiestramiento cuenta con el apoyo del Proyecto de Modernización del Sistema Tributario BID-CIAT, mediante una serie de programas vinculados a las necesidades de los funcionarios de la institución y al Plan Estratégico. Se trata de propiciar el desarrollo profesional y gerencial con base en nuevos enfoques conceptuales, metodológicos y técnicos en función del mejoramiento de la administración tributaria. En este sentido, con la creación del SENIAT se establece la carrera tributaria a fin de responder a las exigencias de eficiencia y profesionalismo que requiere el Servicio y de propiciar el avance vertical de los miembros dentro de la organización. A fin de estimular el ingreso y mantenimiento de personal calificado dentro de la Administración Tributaria, se estableció un sistema de remuneraciones superior al del resto de la Administración Pública y competitivo con el Sector Privado.

En 1996 participaron en los programas de capacitación y adiestramiento un 32% del personal de los niveles operativo y normativo. Se espera incorporar en 1997 a la totalidad del personal de la institución a estos programas.

No obstante, el sistema de recursos humanos aún confronta problemas de orden práctico, derivados de la dificultad para la integración de equipos de trabajo

provenientes de culturas organizacionales diferentes, y la armonización de las políticas de personal con las normas que rigen la materia en otros ámbitos de la administración pública. Estas dificultades tenderán a desaparecer en la medida que el Estado desarrolle una política global de formación y promoción de sus recursos humanos.

4. Sistemas, Automatización e información gerencial

Uno de los objetivos centrales del Proyecto de Modernización fue diseñar y desarrollar sistemas de administración y operación tributaria, modernos, flexibles e integrados que le permitieran la aplicación eficiente de las diferentes políticas tributarias. Para lograr este objetivo la Coordinación del Proyecto elaboró un modelo con la estructura conceptual de la administración tributaria (se incluye como anexo “A”), que incorpora a todos los actores que participan en el proceso y el papel que les cabe en el mismo. Este modelo sirvió de base para determinar los términos de referencia del Proyecto de Modernización y para definir los componentes que integran el Sistema Venezolano de Información Tributaria (SIVIT):

Sistema de identificación de contribuyentes
 Sistema General de Recepción de Declaraciones y Pagos
 Cuenta Unica Tributaria
 Control fiscal
 Liquidaciones
 Control de gestión operativa
 Recursos y Solicitudes
 Cobros
 Estadísticas
 Contabilidad fiscal
 Auditoría
 Archivo

Varios de estos sistemas incorporarán factores de cambio importantes, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

En el Sistema de Identificación de Contribuyentes. Creación de un nuevo número de identificación (NIT), que inicialmente opera asociado al numero antiguo (RIF), que permitirá subsanar los defectos de este último sin producir

inconvenientes en los innumerables registros y documentos donde éste ha sido utilizado.

En el Sistema General de Declaraciones y Pagos. Conexión en línea de la administración tributaria con la totalidad de la red bancaria del país, donde el cajero, al momento de recibir las declaraciones y pagos de los contribuyentes, registra y certifica automáticamente en el documento de pago, el número de RIF, el tipo de formulario de pago, su número de folio preimpreso, el período tributario y el valor; información que es transmitida a la Administración, en tiempo real para el caso de los pagos de Aduana, y diferida al final del día, para el resto de los pagos por cualquier otro concepto tributario.

En el Sistema de Control de Gestión Operativa. Introducción e implantación del concepto de que todas las operaciones de la organización, su generación, seguimiento administrativo, evaluación, reportes, control de documentos, etc. son desarrolladas por los funcionarios directamente en línea a través de una red de computadoras interconectadas entre sí y con los demás sistemas de recaudación. Esta forma de operar representa un cambio drástico a la forma tradicional de efectuar estas tareas, agilizando notablemente los procedimientos administrativos y reduciendo substancialmente la generación y trámite de papeles interno.

Esta estructura opera sobre una moderna plataforma tecnológica que incluye la aplicación de herramientas de vanguardia para promover la calidad y la productividad y que se encuentra asociada a un sistema de comunicaciones que próximamente incorporará servicios de video, voz y datos, principalmente para mejorar la atención a los contribuyentes a través de kioscos de información y recepción de reclamos, consultas telefónicas línea 800 e Internet.

Adicionalmente, el SENIAT ha desarrollado un sistema de información gerencial, cuyo objetivo es proporcionar a sus diferentes niveles gerenciales la información necesaria para un adecuado y eficiente cumplimiento de las funciones asignadas. El sistema comprende dos subsistemas: el subsistema de información de la gestión de tributos internos y el subsistema de información de la gestión de control de gravámenes aduaneros.

El Sistema de Información Gerencial permite, a su vez, a los gerentes regionales, ejercer un control de la gestión realizada tanto por las gerencias regionales de tributos internos como de las aduanas principales. Asimismo, la

información consolidada es remitida a las diferentes dependencias de acuerdo a su competencia, a fin de que la misma sea analizada y procesada para ser presentada posteriormente a las autoridades competentes para la toma de decisiones.

5. Modernización del sistema aduanero

El Seniat, con el fin de simplificar las formalidades aduaneras y compatibilizar éstas con las tendencias del comercio internacional, adelanta, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, un proceso de reforma del sistema aduanero venezolano.

Como pieza fundamental de este proceso, se ha desarrollado el Sistema Automatizado Venezolano de Información Aduanera (SAVIA), que ya está operando en las aduanas marítimas de La Guaira, Puerto Cabello y Güiria. En los próximos meses será instalado en las aduanas de Guanta, Puerto Sucre, Las Piedras, Maracaibo, Carúpano y El Guamache.

El SAVIA se ha concebido como un sistema de información fundamentado en la automatización de los procesos aduaneros en sus diferentes etapas, e introduce el concepto de intercambio electrónico de documentos entre las aduanas y los agentes de comercio exterior.

La implantación del SAVIA no ha estado exenta de dificultades, debido a la limitada capacidad tecnológica de los usuarios y otras complicaciones propias de la utilización de nuevas herramientas y procedimientos. La experiencia de otros países enseña que la instrumentación de un sistema de este tipo conlleva problemas que requieren tiempo para su superación.

En mayo de 1996, Venezuela ingresa a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), lo cual permite al país acceder a los instrumentos elaborados por esta Organización. Con ellos, el país podrá regular y armonizar sus prácticas aduaneras de acuerdo con estándares internacionales, al tiempo que podrá contar con una instancia de conciliación para resolver las desavenencias que pudieran surgir en el comercio exterior.

6. Divulgación e imagen

El Seniat, desde su creación, asumió como uno de sus objetivos fundamentales establecer una nueva relación entre el contribuyente y la administración tributaria. Esta relación se basa en la reciprocidad. El Seniat cumple

su gestión de forma eficiente y transparente y crea las condiciones para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias de manera voluntaria. Para alcanzar este objetivo, las políticas de comunicación, asistencia al público, educación y divulgación tienen como norte facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones.

Periódicamente, se realizan campañas publicitarias institucionales y de promoción de los principales tributos: Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor e Impuesto Sobre la Renta. Estas campañas han sido reconocidas por su alto nivel creativo, al punto de haber sido premiadas por la Asociación Nacional de Anunciantes de Venezuela. Asimismo, mensualmente se les suministra a los medios de comunicación social los resultados de la recaudación, lo cual ha permitido alcanzar una elevada credibilidad en la opinión pública.

IMPORTANCIA DEL SENIAT EN EL CAMBIO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE VENEZUELA

El conjunto de estrategias instrumentadas por las autoridades del SENIAT, ha significado un cambio fundamental en la administración de las finanzas públicas de Venezuela. En 1990, ya en marcha el programa de ajuste económico, el coeficiente de los ingresos no petroleros en relación con el PIB era de apenas 3.26%. En 1994, año de creación del SENIAT, este porcentaje asciende a 7.28%. En 1996 alcanza 9.03%.

Si se excluye al sector petrolero, estos valores mejoran significativamente al pasar de 4.55% en 1990 a 9.03% en 1994 y 12.36% en 1996. Debe destacarse que en el año 1996 la presión tributaria del SENIAT aumenta en un entorno de caída real de la actividad no petrolera, lo cual refleja un incremento en las tasas efectivas de recaudación, revelando a las claras una mayor presencia de la Administración Tributaria.

Estos resultados revelan la favorable contribución tributaria del sector no petrolero con relación a los aportes del sector petrolero. A precios de 1984, el ingreso fiscal petrolero pasó de 426 millardos de bolívares en 1990 a 374 millardos en 1994 y 402 en 1996. En contraste con estas cifras, los ingresos del sector no petrolero pasan de 163 millardos en 1984 a 227 millardos en 1996, a pesar de que este sector de la economía tiene un crecimiento negativo en ese período.

La lucha contra la evasión fiscal ha sido un objetivo fundamental del SENIAT desde su creación. Como producto de ese esfuerzo la tasa de evasión para el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor y la Renta Aduanera, se ubicó a finales de 1996 en el orden del 54%, lo cual significa una reducción superior a 9 puntos porcentuales por debajo de la tasa de evasión estimada para 1994, año de la creación del organismo.

El SENIAT, en un período de dos años, se ha convertido en un punto de referencia fundamental en el contexto de nuestro sistema institucional, constituyendo de hecho, el inicio del proceso de modernización del Estado venezolano y un ejemplo a seguir para el funcionamiento eficiente de la administración pública.

Ante el agotamiento del modelo tradicional de las finanzas públicas, se logró articular una organización que rápidamente se proyectó y ganó espacio dentro de la sociedad. Los resultados han sido favorables, especialmente si consideramos que se trata de un área compleja en sí misma, como es la administración de un sistema jurídico tributario que, en los últimos años, se había caracterizado por su ineficacia para cumplir con el cobro de los tributos.

Los resultados obtenidos representan un aumento substancial de los volúmenes en la recaudación de los impuestos. Por primera vez, los tributos de origen no petrolero superaron a la renta de los hidrocarburos como principal fuente de recursos fiscales. En efecto, en 1995 los ingresos tributarios de origen no petrolero representaron el 53% del total de los ingresos corrientes del fisco nacional, frente al 47% de la renta petrolera. De esa manera, el SENIAT pasó a convertirse en la herramienta fundamental para la transición entre la Venezuela rentista y la Venezuela productiva.

Pero además de las magnitudes financieras, también son importantes los resultados cualitativos. Estos se reflejan, por ejemplo, en la forma distinta en la que una porción, cada vez mayor de venezolanos, entiende el pago de los impuestos como la contribución de los ciudadanos para el funcionamiento normal de la sociedad, así como en la nueva percepción que comienza a abrirse paso en la colectividad, sobre la existencia de una Administración Tributaria dinámica y efectiva.