



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Pronunciamento sobre el proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 3 de su ley de creación, y considerada la trascendencia del proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios que actualmente se discute en la Asamblea Nacional, fija su posición en los términos siguientes:

- 1) La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (“Constitución”), en su artículo 156, ordinal 13, establece entre las competencias del Poder Público Nacional la *“legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias”*. Por lo cual, tratándose de una legislación marco de la tributación, el mandato constitucional incluye las potestades tributarias de los tres niveles del Poder Público: nacional, estatal y municipal. En tal virtud, aquélla, independientemente de que pueda estar contenida en diversos instrumentos, debe abordar, con carácter prioritario, el ejercicio de la potestad tributaria del Poder Nacional, porque es la de mayor extensión y potencial recaudatorio en el espectro del sistema tributario del país; y por haberse desarrollando de manera desordenada, alejándose cada vez más de los principios constitucionales rectores de la materia. La potestad tributaria nacional ha copado prácticamente la totalidad de las especies que ella permite, quedando considerablemente reducido el universo de las asignadas o cedidas a los estados y municipios. Tal realidad, se ha traducido en un inconveniente desbalance entre las funciones y cometidos asignados a los llamados “entes menores” y sus fuentes de financiamiento, en evidente desacato al mandato constitucional que procura el fortalecimiento de la descentralización administrativa y de la autonomía financiera de todos los entes político-territoriales.
- 2) Cualquier iniciativa legislativa dirigida a la coordinación y armonización de potestades tributarias debe partir de la noción de sistema tributario invocada en el artículo 316 de la Constitución, con proyección unificadora y sincronizadora de la multiplicidad de tributos creados por todos los tres niveles político territoriales del Poder Público. Ello, en virtud de que su incidencia sobre los contribuyentes, conforme se hayan articulados en la red normativa de distribución de ingresos tributarios prevista en los artículos 156

(ordinales 12, 13 y 14) 164, 167, 179 y la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6, de la Constitución.

- 3) Debe advertirse que la norma constitucional exige que la coordinación y armonización tributarias se haga mediante una ley formal del Poder Legislativo Nacional, lo cual subordina la intervención del Ejecutivo Nacional a lo que establezca el legislador. De manera que una ley dirigida a la coordinación y armonización de potestades legislativas estatales y municipales, no debe delegar a órganos administrativos del Poder Ejecutivo Nacional el ejercicio unilateral de las funciones dirigidas a esos objetivos, sino solamente a su implementación técnica. Ello, además debe estar dirigido con el cuidado de no violentar el “principio de reserva de ley” a la que se encuentra constitucionalmente sujeta la materia tributaria (art. 187, num. 6 y art. 317, Constitución), ni suprimir o vulnerar la autonomía de estados y municipios en la administración de sus recursos, ni mucho menos eliminar su participación en dichas funciones.
- 4) Es de suma importancia que una ley de coordinación y armonización tributaria tenga muy presente la capacidad contributiva de los venezolanos, obligados a tributar frente a los tres niveles político-territoriales, pues los excesos en la presión fiscal global han copado la capacidad económica de los contribuyentes y han dificultado la recuperación de la debilitada economía nacional, que comprende tanto al sector público como al sector privado. En este sentido, es necesario resaltar el principio constitucional conforme al cual, el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas, *según la capacidad económica de los contribuyentes* (art. 316, Constitución). Ello hace necesario la consulta abierta a todos los sectores económicos, así como también a las universidades, academias, gremios, asociaciones especializadas y no sólo a los entes públicos directamente interesados.
- 5) Aunque el proyecto presentado es una iniciativa positiva para dar cumplimiento a un mandato constitucional, sobre todo en lo que respecta al capítulo relativo a las disposiciones generales, debe coordinarse esta ley marco con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Esta última Ley, dictada originalmente en el año 2005, incluyó muchas disposiciones que avanzaron en la armonización de los tributos municipales, habiendo tenido una larga aplicación de indudable mérito, que no debe ser ignorada, a pesar de los obstáculos encontrados en su instrumentación.
- 6) Deben revisarse conscientemente, con detenimiento y sin precipitación, los artículos que contienen medidas concretas para evitar la multi-imposición estatal y municipal, en particular en lo referente a los topes a las bases imponibles y alícuotas de los tributos municipales principales, tablas de valores, la unidad de cuenta dinámica, criterios para regular el cobro de los servicios públicos, el registro común de contribuyentes, la duración y renovación de las licencias y la simplificación de trámites administrativos.
- 7) En particular, esta Academia manifiesta su rechazo frente la llamada “*unidad de cuenta dinámica*”, destinada a ser referencia para el cálculo actualizado de las bases de los tributos, accesorios y sanciones, con adopción de la

“moneda extranjera de mayor valor”, aunque se prevea el pago en bolívares. Ese pretendido ajuste (i) desnaturaliza la obligación tributaria convirtiéndola en una obligación de valor; (ii) implica una múltiple forma de ajuste de la obligación tributaria que distorsiona la capacidad económica efectiva de los contribuyentes; (iii) desconoce el uso del bolívar como: (a) moneda de curso legal para la denominación de los tributos y; (b) moneda funcional del entorno económico de la tributación y de las finanzas públicas del país. Todo ello, en infracción de los artículos 316, 318 constitucionales, 146 del Código Orgánico Tributario y 117 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

- 8) No deben quedar fuera de las medidas de coordinación y armonización que ha de adoptar el legislador nacional, las dirigidas a racionalizar, compatibilizar y modernizar la normativa tributaria aplicable al sector de los hidrocarburos, con miras a generar el máximo de seguridad jurídica y verdaderos incentivos en un área prioritaria en la reactivación de la economía nacional.

Finalmente, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales hace un llamado a la Asamblea Nacional y en especial a los integrantes de la comisión legislativa que examina el proyecto de ley, para que reciba democráticamente la participación de todos los sectores del país, organismos, gremios, asociaciones y expertos tributarios, interesados o dotados de conocimiento en la materia, a fin de que se logre un instrumento legislativo acorde con las necesidades del país.

En Caracas, a los 17 días del mes de noviembre de 2022.

Julio Rodríguez Berrizbeitia
Presidente

Luciano Lupini Bianchi
Primer Vicepresidente

Rafael Badell Madrid
Segundo Vicepresidente

Cecilia Sosa Gómez
Secretario

Gerardo Fernández Villegas
Tesorero

Carlos Ayala Corao
Bibliotecario