

**PALABRAS DEL
DR. JUAN CRISTÓBAL CARMONA BORJAS*
EN LA PRESENTACIÓN DE SU OBRA
DISTOPÍA PARAFISCAL
EN LA VENEZUELA DEL SIGLO XXI.**

* Doctor en Derecho. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, sillón Nro. 30.

Doctor Luciano Lupini Bianchi – Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y demás integrantes de la Junta Directiva de esta Honorable Corporación;

Individuos de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y de otras Academias Nacionales aquí presentes;

Autoridades de las distintas universidades nacionales que hoy nos acompañan;

Profesor Juan Esteban Korody, Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario;

Apreciados familiares, amigos y colegas, que han tenido la gentileza de acudir a este encuentro;

La obra que hoy presentamos suscita en mí iguales grados de emoción, satisfacción y expectativas que las de mi autoría que la preceden, lo que sin embargo no la exime de registrar particularidades que hacen de ella una pieza única, tanto en su contenido técnico, como en su significado personal.

Como ha sido comentado, esta nueva publicación está basada en la tesis que presenté hace un año para optar al título de Doctor en Ciencias Mención Derecho de la Universidad Central de Venezuela, bajo la privilegiada tutoría del Académico Humberto Romero-Muci.

Haber tenido la oportunidad de cursar estudios en las aulas de la UCV, de respirar la esencia cultural y combativa que circula en sus pasillos, transitar los mismos espacios recorridos por tantos venezolanos de bien que tras su paso por esa Casa de Estudios han efectuado grandes aportes al país, representó, sin lugar a duda, otro hito en mi vida.

Ese privilegio, más allá del regocijo que generó la obtención de un nuevo título académico, reafirmó en mí el compromiso de llevar adelante la elevada misión de contribuir al progreso de Venezuela mediante la enseñanza de nuestros jóvenes; la defensa y consolidación de valores en la sociedad; el fortalecimiento de la solidaridad intergremial; la asesoría del Poder Público y del Sector Privado y la orientación de los centros universitarios, nacionales e internacionales, que a bien tengan brindarme la oportunidad.

Fue en el maravilloso espacio de la UCV en el que siendo un infante aprendí a caminar, en el que ya siendo un niño tuve mi primer acercamiento a las expresiones culturales y del cual obtuve a través de mi familia, toda vinculada a esa Casa de Estudios, mis primeras ideas acerca de los valores democráticos, la excelencia e importancia de la formación académica y del compromiso de hacer de Venezuela una verdadera Nación, un Estado consolidado, un país de bien.

Aquella relación, se mantuvo siempre presente en el joven que, a pesar de haber decidido cursar estudios de pregrado y luego de postgrado, en la también magnífica Universidad Católica Andrés Bello, nunca desistió de la idea de retornar a la “casa que vence las sombras”.

Convertido en profesional del Derecho y con la conciencia de un adulto, en mi condición de profesor de postgrado reforcé mi especial identificación, admiración y respeto por ese recinto universitario, por la historia registrada en su seno, pero, sobre todo, por la excelencia y generosidad con la que se crea y comparte el saber y la voluntad con la que se ejerce tan loable misión, sin importar las dificultades y adversidades que se presenten.

Unos cuantos años después, ya no tan joven, regresé a la UCV, esta vez como Doctorando, dispuesto a completar mi formación formal, fiel a mis convicciones y al compromiso reafirmado tras mi elección como numerario de esta Corporación.

Es por tanto una feliz coincidencia que este acto se celebre en el histórico Palacio de Las Academias, primera sede de la Universidad Central de Venezuela. Es otra feliz coincidencia que este encuentro tenga lugar hoy, 21 de noviembre, día del estudiante universitario, en el que se conmemora un aniversario más de la Huelga Universitaria de año 1957, en la que valerosos alumnos de la UCV iniciaron la cuenta

regresiva de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, entre esos jóvenes, mi padre aquí presente, Abogado Jesús Ramón Carmona, quien tuvo el privilegio de iniciar esa gesta en la Escuela de Derecho, irrumpiendo la clase de Prácticas de Obligaciones que impartía el Profesor Eloy Maduro Luyando. Valga la ocasión para reconocer el coraje, valentía y espíritu de lucha de nuestros estudiantes de ayer y de hoy que inspiran con su arrojo, esperanza y pureza nuestro trabajo académico, muestra del cual es la obra que hoy presentamos y a quienes dedico.

Siempre he considerado que emprender el proyecto de escribir un libro, un artículo e incluso de dictar una conferencia, representa un gran reto. Desnudar el pensamiento en el intento por transmitir un mensaje, expone al autor a revelar sus más íntimas convicciones, hoy día, gracias a la tecnología, con potencialidad de proyección universal. Ese esfuerzo, ese reto, esa revelación, sólo tiene sentido si se alcanza plena comunión entre la obra y el lector a la que va dirigida, pero, fundamentalmente, si a través de ella se innova creando doctrina, se denuncia la injusticia y la arbitrariedad y se proponen alternativas y soluciones en función de los hallazgos. De producirse tales efectos, estos arropan de mil maneras al escritor impulsándolo a seguir creando, traducándose su oficio en una fuente inagotable de inspiración que lo compromete a no romper los lazos que la identidad de ideales permitió enhebrar.

Bajo esa visión, con ese deseo y aspiración he vuelto a escribir una obra que, si bien está inscrita en el ámbito del Derecho Financiero en el que fundamentalmente me desenvuelvo, fue abordada con la amplitud propia de quien es un estudioso del Derecho, pero más allá de ello, un venezolano, con pretensiones de que su aporte trascienda, incluso, más allá de nuestras fronteras.

Esta nueva obra, “Distopía Parafiscal en la Venezuela del Siglo XXI”, aborda una temática que siempre me ha interesado, respecto de la cual existe un modesto avance de mi autoría, auspiciado por esta Corporación en 2012, bajo el N° 2 de la “Serie Cuadernos”, intitulada “La Tributación en Venezuela en el contexto de la Responsabilidad Social del Sector Empresarial”.

La inquietud por esta temática se vio potenciada en el transcurso de los años por los valiosos aportes que a nivel nacional efectuaron al respecto juristas de la talla de los Individuos de Número de esta

Corporación, Gabriel Ruan Santos y Humberto Romero-Muci, ambos referentes a lo largo de mi carrera profesional y de mi vida personal.

Pero, más allá de la inquietud técnica en el tema, de la guía e inspiración de los prenombrados Académicos, de los aportes efectuados por nuestros Miembros Correspondientes Extranjeros, el colombiano, Mauricio Plazas Vega y, el español, César García Novoa y de la invaluable labor desarrollada por la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, con la prolija producción intelectual en esta materia de sus agremiados, especialmente las del Profesor Serviliano Abache Carvajal; el factor detonante para seguir ahondando en su estudio fueron los abusos registrados en Venezuela a partir del año 2005, sin parangón a nivel mundial, a pesar de haberse convertido en producto de exportación como componente clave que es del llamado “Socialismo del Siglo XXI”.

Una de las metas que se trazó el Proyecto Chavista, tan pronto se hizo del poder en 1998, fue la aprobación de una Carta Magna que reconociera al Estado venezolano como uno democrático, social de Derecho y de Justicia, cuya regulación, bajo los lineamientos de la doctrina neoconstitucional condujera a la felicidad utópica; para lo que ofreció mucho, aclaró poco y dejó abierta una serie de rendijas que el Poder Público transformó en boquetes, uno de ellos, la imposición de obligaciones patrimoniales a entes públicos y privados supuestamente dirigidas a financiar la consecución del bien común, en unos caso, basada en el valor de la solidaridad, en otros, en el valor de la responsabilidad social, ambos pilares de la Cláusula de Corresponsabilidad Social, a la que dieron rienda suelta, pervirtiéndola, al amparo de un discurso neopopulista que recitado en el escenario de la pobreza y con el apoyo de la dominación, se atrincheró en el país, resistiendo, aunque ya desenmascarada, a los ataques técnicos y a la denuncia moral, ética y jurídica.

Fue así como la Constitución de 1999, entre sus artículos 132 y 135, ratificó la actuación conjunta del Estado y el sector privado en la consecución del bienestar social general, lo cual, si bien contaba con el precedente inmediato del artículo 57 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, se trata de una fórmula susceptible de ser implementada en distintos grados de intensidad y diversas modalidades, según la concepción del Estado y la ideología política imperante en cada

momento y de la cual la tributación es, sin duda, una de sus principales expresiones. La positivización de la Cláusula de Corresponsabilidad Social a pesar de no representar una novedad constitucional, a partir del año 2000 fue manipulada por los operadores políticos de turno, siendo ello lo que explica el por qué, tratándose la Parafiscalidad de una figura siempre envuelta en polémicas, tras más de dos siglos de existencia, terminó alcanzando en el siglo XXI un rol protagónico sin precedente, en el financiamiento de un proyecto político.

La desproporción de esa práctica ha conducido a un escenario distópico, en el que convergen, desordenadamente, cerca de cincuenta obligaciones patrimoniales, entre las qué, si bien no existe homogeneidad, se registra como denominador común la afectación de su producido a fines estatales preestablecidos y su manejo bajo mecanismos hacendísticos, poco o nada ortodoxos, de la cual deriva el calificativo de “Parafiscal”.

La llamada “Parafiscalidad”, se convirtió así en herramienta de uso frecuente por parte de los gobiernos que han operado bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pudiendo especularse, que su florecimiento, obedece, entre otras razones, precisamente a la ambigüedad que supone el régimen legal al que ha estado tradicionalmente sometida su instrumentación y la administración de su producido y, en ciertos casos, a la falta de uniformidad de criterio, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, en lo que respecta a su naturaleza jurídica, específicamente, si se trata o no de tributos y de si encuentran o no cabida en el marco de las reglas propias de la Hacienda Pública.

La referida ambigüedad responde, sin lugar a duda, a una estrategia implementada en dos grandes vertientes: una, basada en manipulaciones terminológicas y afectaciones materiales en la que la neolengua juega papel protagónico a través del uso de términos como aportes, ahorros obligatorios y cotizaciones, en lugar de tributos, otra, la gran mayoría, a través de afectaciones subjetivas, es decir, aquellas en las que se designa como destinatarios del producido de esas obligaciones patrimoniales a entes descentralizados funcionalmente, trátese estos de Institutos Autónomos o de Empresas del Estados, resultando el caso más aberrante de esta modalidad la creación del Fondo de

Desarrollo Nacional, C.A. (FONDEN), que como empresa del Estado, beneficiaria de las mal llamadas “contribuciones especiales sobre precios extraordinarios y exorbitantes del mercado internacional de los hidrocarburos”, llegó a administrar en el año 2019, en roles propios de la Administración Pública Nacional, el equivalente a 62% de lo que conformó el Presupuesto de la Nación, incluidos los créditos adicionales. Ni son aquéllas, contribuciones, sino impuestos, ni es el FONDEN una verdadera sociedad mercantil, sino un Estado dentro del Estado. Es un mecanismo dirigido a distraer recursos del Presupuesto Nacional y de sus estrictas reglas de funcionamiento y control, a la par que una manera de arrebatar a los estados y municipios lo que les corresponde por Situado Constitucional y Asignaciones Económicas Especiales, desmontando, además, inconstitucionalmente, al Fondo de Estabilización Macroeconómica.

Contribuir a la delimitación del alcance de la corresponsabilidad entre Estado y particulares, adentrarse en el estudio del papel de la tributación en el cumplimiento de los fines del Estado y, explorar cómo impactan en aquella herramienta los valores, principios y derechos fundamentales positivizados en la Constitución de 1999, representó uno de los objetivos principales perseguidos con esta Obra, siempre con la intención de evidenciar las desviaciones de las actuaciones del Poder Público en lo que respecta al uso de la tributación y al papel que la llamada “Parafiscalidad” ha venido jugando, procurando con ello aportar parámetros y referentes que contribuyan a reencausarlas y racionalizarlas, que no eliminarlas.

La carga financiera que ha supuesto el desarrollo de la llamada corresponsabilidad social sobre los particulares ha alcanzado magnitudes descomunales en Venezuela, en tanto respecto de ella debe considerarse también el peso administrativo que supone para el sector privado en recursos humanos y tecnología su debido cumplimiento. Esa carga se hace más pesada aun, producto de la falta de armonización en la maraña de obligaciones impuestas, en las que, por ejemplo, no se permite la deducción de lo pagado por algunas de ellas a efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta; el uso abusivo de los ingresos brutos como base de su cálculo en violación del Principio de Capacidad Contributiva y; las descomunales sanciones que encierra su incumplimiento.

Arribar a conclusiones y formular propuestas respecto a tan variados, pero a su vez, interrelacionados temas, ameritaba, como es lógico, concebir la Obra bajo una visión multidisciplinaria, tomando en cuenta el Derecho como parte de un todo social. En tal virtud, factores influyentes como los históricos, sociales, económicos, morales, políticos, religiosos y literarios, fueron considerados en esta Obra, junto a los estrictamente jurídicos.

Para desmontar el discurso político y arribar al trasfondo de la estrategia gubernamental, se consideró necesario comenzar por precisar el tratamiento conferido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al Estado, especialmente en lo que respecta al significado de su calificación como uno democrático y social de Derecho y de Justicia. Más allá, de aquel tratamiento formal, se estimó indispensable contrastar adicionalmente la interpretación que del mismo ha dado el Poder Público Nacional, con la doctrina y jurisprudencia extranjera, todo ello con el propósito de poner en evidencia posibles manipulaciones, tergiversaciones y excesos encubiertos en el llamado Neoconstitucionalismo que se traducen en muestras de autoritarismo encubierto. Efectuadas aquellas precisiones y habiéndose arribado a conclusiones sobre la materia, se procedió a explorar el sentido, alcance y efectos de la llamada Cláusula de Corresponsabilidad Social y a la posibilidad de considerar a la tributación como una de sus expresiones.

Alcanzado aquel grado de avance en el análisis, se procedió a revisar en ese contexto el concepto de tributo, sus especies y los principios que lo rigen constitucionalmente, todo ello con el propósito, por una parte, de poner en evidencia el carácter dinámico de ese instituto y, por la otra, la necesidad de derribar algunos mitos y reconocer la posibilidad de innovar en la materia. Se propuso así un concepto de tributo y ajustes y mejoras en la clasificación de sus especies.

Especial énfasis obviamente se efectuó a lo largo de la Obra en las llamadas por la doctrina Iberoamericana, “exacciones parafiscales”, con el propósito de descifrar su verdadera naturaleza jurídica y, en caso de concluir que se trataba de tributos, proceder a encuadrarlas en alguna de las especies tradicionales de impuestos, tasas y contribuciones especiales o, de así estimarlo, reconocerlas como una categoría tributaria autónoma.

En ese esfuerzo se procedió a analizar el comentado universo de 47 obligaciones patrimoniales existentes en el ordenamiento jurídico venezolano actual, consideradas expresiones de corresponsabilidad social, a las que se aplicó un test diseñado en función de nuestra concepción de tributo y de sus especies, que permitió precisar que 32 de ellas gozan de carácter tributario y las 15 restantes no, las primeras, basadas en el valor de la solidaridad y, las segundas, en el valor de la responsabilidad social, ambas nociones imbricadas, pero una, especie de la otra. De esas 32 obligaciones tributarias, 12 califican de impuestos, 15 de contribuciones especiales y 2 en la Seguridad Social, a la que estimamos debe reconocerse como una cuarta especie tributaria. No es pues, la Parafiscalidad una categoría tributaria, se trata en realidad de tributos afectados que, además, sólo en aquellos casos administrados por particulares pueden considerarse al margen de los tesoros públicos, aunque no de los controles de los recursos públicos.

Si bien la afectación del producido tributario ha estado contemplado en la regulación jurídica de la Hacienda Pública mundial desde hace muchas décadas, a ella siempre se ha dado carácter excepcional, por cuanto, por una parte, limita al Estado en la definición del destino de los ingresos públicos, con evidentes efectos negativos en materia de planificación pública; y, por la otra, atenta contra el Principio de la Unidad del Presupuesto del cual depende en buena medida la efectividad de los controles fiscales a que debe estar sometido el erario público.

La parafiscalidad no es una categoría tributaria, sino una modalidad susceptible de registrarse respecto de cualquiera de las especies tributarias, siendo incluso una regla en el caso de las tasas y de algunas contribuciones especiales.

Con relación a las 15 obligaciones que integran la muestra seleccionada, cuyo carácter no se consideró tributario, podemos brevemente señalar que son impuestas fundamentalmente a empresas pertenecientes a sectores altamente sensibles en el ámbito social, cuyo cumplimiento condiciona el ejercicio de su actividad económica.

Tales medidas pueden obedecer a ciertas externalidades positivas y negativas, es decir, a la necesidad de asistir a determinados sectores, que de otra manera despertarían poco o ningún interés por parte del sector privado, cuya atención por el sector público resulta antieconó-

mico que producen efectos que deben ser revertidos. Casos típicos de estas obligaciones son, por ejemplo, la contratación de pólizas de seguros a personas con enfermedades preexistentes o de escasos recursos y la utilización de un número determinado de minutos a la transmisión diaria de mensajes institucionales por parte de las emisoras de radio y televisión.

Se trasladan así al sector privado una serie de cargas, roles y obligaciones que antes eran exclusividad del Estado, sin que ello suponga la pérdida de su control y regulación. Tal proceder, bajo el argumento de la responsabilidad social e instrumentado en algunos casos de manera desproporcionada e injustificada, se ha traducido, sin embargo, en una clara afectación a la libertad económica consagrada en el artículo 112 constitucional.

El dilema, de vieja data entre dejar que el sector empresarial desarrolle a su máximo nivel de rentabilidad su actividad, para luego, vía pago de tributos, contribuir al financiamiento de las cargas públicas, contrapuesto a la imposición de una serie de roles que merman su rentabilidad, pero que supuestamente satisfacen de manera más directa ciertas necesidades colectivas, tal vez a costa de las bondades de una efectiva y más coordinada planificación, es un asunto que demanda la mayor cautela y de su complementación con efectivos mecanismos de control, de ahí que deban mantener el carácter excepcional, no sólo a nivel formal, sino también, material.

La tributación como parte fundamental que es de la sociedad, insistimos, no queda excluida de la dinámica evolutiva. Ello, sin embargo, no debe dar pie a actuaciones caprichosas y al desconocimiento injustificado de los principios que la rigen. Todo pasa por la revisión, análisis y reflexión, para con base en sus resultados técnicas adaptar e innovar, cerrando el paso a la simple manipulación ideológica que soterradamente persigue fines de otra naturaleza. Es ésta la expresión más clara de la corresponsabilidad que tienen los particulares en la consecución de los fines del Estado.

La culminación de un proyecto de esta envergadura y el continuar trabajando en procura de lo que de él se espera cosechar, como es lógico pensar, no depende exclusivamente de su autor. En tal virtud, quiero públicamente agradecer, nuevamente al Dr. Humberto Romero-Muci por

su generosa y diligente guía como tutor de la tesis doctoral en la que se inspira esta publicación; al Dr. Rafael Badell Madrid, por su invaluable apoyo y ejemplo a lo largo de este proceso y de lo que de él resta; a Editorial Jurídica Venezolana, en la persona del gran Maestro Dr. Allan Brewer-Carías, cabeza de un equipo de demostrada eficacia, prestigio y generosidad que me honra al editar esta Obra, poniéndola además, al alcance del mundo entero; a la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, auspiciante una vez más de una de mis obras y a quien he cedido los derechos patrimoniales de esta última para que por su intermedio se atienda al mercado venezolano; a la Universidad Católica Andrés Bello por haberse inspirado en esta publicación para incluir en el pensum de la Especialización en Derecho Financiero una materia sobre Parafiscalidad y encomendarme la labor de impartirla y; finalmente, a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, fuente inagotable de inspiración, ejemplo y motivación por apoyar esta iniciativa.

Señoras, Señores muchas gracias por su atención y especialmente por haber hecho el esfuerzo de acompañarnos en tan especial ocasión bajo el excelso auspicio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en su encomiable labor por resaltar valores tan requeridos en el país. La presencia de todos ustedes ha hecho aún más especial este acto, porque aviva la esperanza de que a pesar de las adversidades persiste la sensibilidad hacia la cultura y el valor para seguir luchando a través de ella en la preservación de espacios de libertad, dignidad y ciudadanía.

Muy buenas tardes.

Caracas, Palacio de Las Academias.
21 de noviembre de 2023.