

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Desde hace varios años se comenzó a introducir en gran parte de las empresas e industrias americanas, europeas y japonesas, los términos y herramientas de gestión de calidad, basadas en teorías estudiadas por varios autores como: Deming, Ishikawa, Crosby y otros; estas teorías tienen como principio fundamental satisfacer los requerimientos del cliente basándose en los conceptos de calidad.

Un conjunto de principios administrativos establecidos desde hace más de dos siglos, dio forma a la estructura, administración y desempeño de los negocios durante el siglo pasado y el presente; en la actualidad a las puertas del tercer milenio, se hace necesario crear otros nuevos y cónsonos principios con los válidos cambios ocasionados a finales de este siglo por el progreso tecnológico y científico, especialmente en las áreas de la informática y de la comunicación.

Hoy en día, la globalización de la economía, por ende de los negocios, y el uso de tecnología cada vez más perfeccionada, los ejecutivos y gerentes de las empresas tienen que reinventar sus compañías para poder hacerse competitivos y obtener el rendimiento económico esperado en esta nueva realidad.

Las empresas, durante doscientos años, se fundaron sobre el postulado de Adam Smith ("La Riqueza de las Naciones", 1776), de que el trabajo deberá dividirse en tareas simples y básicas. Actualmente en la era post-industrial, las organizaciones deben construirse no en función de las tareas, sino en función de procesos coherentes, los cuales reunifican las tareas. (Hammer y Champy, 1993).

La Reingeniería de los negocios significa volver a empezar arrancando de cero. En ésta, los mejores títulos y formas dejan de tener importancia, pues, lo que le importa es cómo se quiere organizar hoy el trabajo, dadas las exigencias actuales de los mercados y del potencial de las tecnologías. La Reingeniería se basa en el pensamiento discontinuo, donde es esencial la capacidad creativa del conocimiento.

Las nuevas organizaciones no se parecerán mucho a las actuales y los procesos de comprar, fabricar, vender productos y servicios tendrán que ser muy diferentes, porque deberán ser

empresas diseñadas para funcionar y competir en el mundo de hoy y del mañana; por lo tanto, los sistemas de información juegan un papel fundamental para lograr el cambio.

1.1. JMC CREATIVIDAD ORIENTADA / YOUNG & RUBICAN (1995). LA GENTE Y LOS IMPUESTOS. (TRABAJO DE CAMPO).

En enero de 1995, la firma JMC con la finalidad de medir la actitud del venezolano hacia la situación económica del país, el volumen del Estado como ente de recaudación de impuestos y el papel del SENIAT. En este contexto, realizó un trabajo de campo aplicado sobre 1.000 ciudadanos en el Distrito Federal. Su objetivo fue medir el nivel de aceptación en la opinión pública sobre el SENIAT.

Los entrevistados consideraron que los principales problemas del país, son: la inseguridad, la corrupción y el alto costo de la vida. En general, el estudio confirmó que los aspectos claros a considerar para formulación de los objetivos del SENIAT son: La ausencia de una cultura tributaria y la presencia de una actitud negativa hacia el pago de impuestos, en el país.

A mediados de 1995 algunos autores en diversos medios impresos y otros medios de comunicación han plasmado su posición, en relación al SENIAT y su gestión.

1.2. CORONEL, GUSTAVO. DIARIO EL GLOBO (20-07-95).

El columnista exaltó ocho paradigmas importantes y ejemplarizantes dignos de elogiar en nuestro país, a los cuales llamó Islas del Primer Mundo que destacan por su excelencia, luminosidad, empeño por hacer las cosas bien en un entorno de niveles inferiores al tercer mundo.

Según él, José Ignacio Moreno León hizo una excelente labor modernizadora en un sector poco atractivo como es el sistema de administración tributaria. El SENIAT funciona y nos está obligando a pensar seriamente en nuestros deberes como contribuyentes. El destino del dinero recaudado es menor en el primer mundo, pero esto no es culpa del SENIAT.

1.3. PARÍS MONTESINOS, PEDRO: DIARIO EL GLOBO, (09-08-95). *EL SENIAT EN LA MIRA DE TODOS.*

El autor destaca los logros que el SENIAT ha venido obteniendo en materia de una mayor conciencia tributaria.

Sin duda, el mayor esfuerzo para racionalizar el aparato de la Hacienda Pública Nacional, después de la obra cumplida por Ramón Cárdenas, en tiempos de Juan Vicente Gómez, es la que se está llevando a cabo desde el SENIAT. La tarea de echar las bases de la entidad y ponerlas a andar no ha sido seguramente fácil, sobre todo teniendo en cuenta la manifiesta irresponsabilidad de la burocracia venezolana, tan dada a la inercia y ganada por la malicia en su diario desempeño.

Los burócratas son alérgicos a las innovaciones y a los cambios, a la implantación de nuevos procedimientos que los saquen de su rutina improductiva y tediosa.

El SENIAT tiene sus detractores abiertos y encubiertos, enemigos que aumentarán en la medida en que el organismo vaya afinando sus procedimientos para meter en cintura a los renuentes, morosos y evasores de sus obligaciones fiscales.

1.4. PETKOFF, TEODORO. DIARIO EL UNIVERSAL (11-08-95). SENIAT: MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

El autor se pronunció sobre el cambio llevado a efecto por el SENIAT en materia de modernización fiscal del país:

A quienes tanto preocupa la modernización de nuestra economía, no debería escapárseles el hecho de que uno de los pasos más importantes dados en ese camino es precisamente el de establecer y mantener un eficiente sistema tributario. Se puede decir que al fin, estamos enrumbados hacia una verdadera y profunda reforma tributaria ... Cobrar impuestos eficazmente va a tener varias consecuencias importantísimas para la vida nacional.

Ese venezolano que hoy paga impuestos espera mejoría en los servicios públicos de modo que los gobiernos tendrán obligatoriamente que dirigir un esfuerzo muy grande hacia el mejoramiento de los servicios que prestan. Hasta ahora se pudo financiar el clientelismo, el despilfarro, la negligencia, las obras públicas inconclusas, o mal hechas.

El Estado tendrá que racionalizar y reorganizar su gasto son pena de que muy pronto la gente comience a sentir que no le están cobrando impuestos, sino que la están atracando y extorsionando. Las cosas están cambiando y dentro de algunos años comprobaremos cuán poderoso instrumento de ese cambio fue el SENIAT.

1.5. MORENO LEÓN, JOSÉ IGNACIO (1.995). *EL SENIAT COMO PROYECTO DE REINGENIERÍA DEL SECTOR PÚBLICO.*

Este trabajo de tipo descriptivo, estudia los aspectos conceptuales de la Reingeniería del sector público, ya que se requiere modernizar las estructuras y sistemas del poder público para redimensionar el Estado y hacer más eficiente al Gobierno, especialmente en la administración de los recursos públicos y en la prestación de los servicios que no puede delegar un estado moderno.

Este trabajo estudia igualmente las fuentes que le sirven como base de sustentación, para lograr la modernización del Estado Venezolano como estrategia para impulsar el nuevo paradigma económico, se hace necesario aplicar estrategias novedosas de reforma administrativa, mediante las cuales se puede enfrentar el ambicioso reto de reinventar el gobierno.

Estos nuevos enfoques de modernización del sector público, se fundamentan en la técnica llamada reingeniería de procesos, técnicas que según Hammer y Champy (1996), la revisión y reformulación consiste en “la revisión de los procesos con el fin de alcanzar mejoras sustanciales en lo que se refiere a costos, calidad, servicio y rapidez”.

2. BASES TEÓRICAS

La presente investigación se encuentra nutrida del estudio, análisis, enfoques teóricos, investigaciones y antecedentes en general, que se consideran válidos para abordar el conocimiento del problema objeto de la misma.

La revisión documental facilitó la elaboración de una síntesis teórica, sobre la cual se produjeron los análisis que permitieron la comprensión del problema abordado; para lo cual se seleccionaron una serie de obras y de autores, lo que permitió una concepción teórica del problema.

2.1. EL SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SENIAT)

Este servicio fue creado mediante Decreto Presidencial N° 310 de fecha 10 de agosto de 1994 como servicio con autonomía financiera y funcional y con un sistema propio de personal, según lo establecido en los artículos 225, 226 y 227 del Código Orgánico Tributario. La organización de este servicio comenzó a finales de octubre de 1994.

Misión del SENIAT: Contribuir activamente con la formulación

de la política fiscal y tributaria, modernizar y administrar eficaz y eficientemente el sistema de recaudación de los tributos nacionales, propiciando el desarrollo de una cultura tributaria, bajo los principios de legalidad, honestidad, equidad y respeto al contribuyente con el fin de mejorar la calidad de vida de la población. (Hacienda / SENIAT, diciembre 1996).

Visión del SENIAT: Ser reconocido como un organismo de sólido prestigio, confianza y credibilidad nacional e internacional, en virtud de su gestión transparente, de sus elevados niveles de productividad, la alta calidad de sus sistemas de información el profesionalismo y excelencia de sus recursos humanos, la atención y el respeto a los contribuyentes. (Hacienda/SENIAT, diciembre 1996).

Es de gran importancia organizar un eficiente servicio de Administración Tributaria. Perfeccionar su forma es un reto ambicioso y de gran complejidad que exige el diseño de estrategias efectivas y viables y al mismo tiempo, que este esfuerzo de modernización sea sostenido y constante, alimentado con los avances de la ciencia y tecnología.

Según Decreto 362, publicado en la Gaceta Oficial del 28-09-94, se dictó la reforma parcial del Reglamento Orgánico del

Ministerio de Hacienda, en el que se incorporó dentro de la estructura administrativa al SENIAT.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el Decreto 363, publicado en la Gaceta Oficial del 28-09-94, establece el estatuto reglamentario del SENIAT, indicando la naturaleza, ámbito de aplicación y competencia del servicio, su administración financiera, su organización, atribuciones y disposiciones normativas de la administración de rentas y aduanas y la organización por regiones, sectores y unidades, hasta tanto se dicte la normativa correspondiente sobre las atribuciones, competencias y estructura del servicio y el régimen transitorio del personal perteneciente a las entidades fusionadas en el servicio.

2.2. FUNDAMENTOS LEGALES

2.2.1. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El sistema tributario venezolano se fundamenta en la Constitución Nacional, donde el Título VII trata de la Hacienda Pública y en el Capítulo I se establecen los principios rectores del sistema tributario que son: La justicia, la igualdad de las cargas, la progresividad de los Impuestos, la legalidad de los Tributos, la protección a la Economía Nacional y la distribución equitativa de las

riquezas. principios que se encuentran contenidos en los artículos 223, 224 y 225 de la Constitución Nacional.

2.2.2. EL CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO

La modernización de los sistemas tributarios en el mundo y específicamente el caso de América Latina, obligan a invocar el uso de la modernización del sistema jurídico tributario venezolano, causa de la creación del Código Orgánico Tributario (COT) se aprobó inicialmente en 1982, derogado posteriormente en el 92 y éste a su vez fue derogado por el vigente publicado en la G.O. N° 4727 de fecha 27-05-94 con vigencia desde el 01-07-94.

Las normas tributarias son los instrumentos que miden el desarrollo económico, que protege la economía nacional y que promueve el crecimiento económico. El Código Orgánico Tributario como Ley Supra, es el más alto representante del sistema jurídico tributario en la legislación venezolana.

El Código Orgánico Tributario original es sancionado el 3 de agosto de 1982 según la Gaceta Oficial N° 2992 y entra en vigencia el 31 de enero de 1983, las modificaciones más importantes que se le han realizado, son las publicadas en la Gaceta Oficial N° 4727 del 27 de mayo de 1994.

Igualmente es necesario mencionar las leyes especiales que rigen la materia fiscal no petrolera, específicamente la que se refiere al Impuesto Sobre la Renta, y al Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor, de la siguiente manera:

La Ley de Impuesto sobre la Renta vigente y publicada en la Gaceta Oficial extraordinaria N° 5023 de fecha 18 de diciembre de 1.995. El Decreto Ley N° 187 publicado en Gaceta Oficial N° 4727 Extraordinaria de fecha 27 de mayo de 1.994, crea el Impuesto al Consumo Suntuario y entes al Mayor, posteriormente se produjo su modificación parcial publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36007 de fecha 25 de julio de 1996.

El nuevo ente organizativo fiscal de la Administración Tributaria, Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), fue creado mediante decreto presidencial N° 310 de fecha 10 de agosto de 1994, de conformidad con lo establecido en los artículos 225, 226 y 227 del Código Orgánico Tributario.

2.3. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Los autores no se han puesto de acuerdo sobre los alcances de la función administrativa del Estado y la consideración sobre la investidura del órgano que la realiza. Para Renato Alessi, en su obra

titulada **Instituciones de Derecho Administrativo**, explica que el sujeto activo de la función administrativa es la Administración Pública considerada como “el conjunto de órganos estatales a los que está atribuida en forma normal y característica el desarrollo de dicha función; en una palabra, el aparato administrativo”.

Considera este autor que la personalidad del Estado es única y se manifiesta en una capacidad de ser sujeto de derecho tanto de naturaleza pública como de naturaleza privada y en consecuencia, el Estado Administración no es el Estado, sino solamente el conjunto de centros de funciones estatales.

La concepción de la personalidad única del Estado, se evidencia en el campo de la gestión de los ingresos tributarios, donde el sujeto privado calificado como sujeto pasivo es el contribuyente o el responsable tributario, y el sujeto activo acreedor del tributo, no es el órgano administrador, sino el Estado mismo en su potestad de exigir el tributo.

La relación tributaria como relación de Derecho se plantea entre el sujeto activo acreedor del tributo y el sujeto pasivo obligado a la prestación, la naturaleza abstracta de ese sujeto activo se concreta en los órganos con competencia para la ejecución de la función administrativa, y a su vez, el órgano administrador se materializa al concretarse en las personas físicas investidas con el

cargo de funcionarios de la Hacienda Pública que los habilita para gestionar representando a ese sujeto activo.

El artículo 118 de la Constitución Nacional establece la separación de las funciones en cada una de las ramas del Poder Público, requiriendo la colaboración de los órganos entre sí en función de la realización de los fines del Estado.

La función de administración está asignada al Poder Ejecutivo que en el nivel nacional está representado por el Presidente de la República, y la Ley Orgánica de la Administración Central asigna al Ministerio de Hacienda el servicio de perfección, recaudación, fiscalización y resguardo de todos los ramos de venta que constituyen el Tesoro Nacional. En la distribución de funciones del Ministerio de Hacienda, el Ejecutivo ha decretado la competencia para la Administración Tributaria a un ente autónomo adscrito a este Ministerio, el SENIAT.

2.3.1. EL ÓRGANO ADMINISTRADOR

Según Hildegard Rondón en su obra **Teoría General de la Actividad Administrativa**, “La expresión actividad administrativa es equivalente a la noción de administración en sentido material o substancial; esto es, al cúmulo de todo aquello que la Administración,

entendida como una estructura orgánica, realiza, es decir, a su hacer esencial. Este conjunto de actuaciones llega a identificarse con la propia entidad que actúa o con aquella a quien tales actuaciones son imputables”. Esta afirmación se pone de manifiesto en la esfera de la administración de tributos, sobre todo en el ámbito nacional, en la cual los procesos por reparos fiscales son tratados como si fueran controversias entre el sujeto pasivo y “la Administración Tributaria”, igualmente, en algunas sentencias se hace referencia a la Administración Tributaria cuando se habla de las pretensiones de la parte cuyo acto ha sido impugnado por el sujeto pasivo, a pesar de ello, esta circunstancia no avala la consideración de que el órgano administrador tenga una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado, sujeto activo acreedor del tributo.

La función de administración tributaria está asignada en el Nivel Nacional del Poder Público, a una estructura organizativa de carácter especial, el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), creado en ejecución de un mandato legal contenido en el artículo 227 del Código Orgánico Tributario, mediante el Decreto N° 310 de fecha 10 de agosto de 1.994, según el cual, el Presidente de la República creó el SENIAT como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, dotado de autonomía funcional y financiera adscrito al Ministerio de Hacienda.

El artículo 1° del mencionado Decreto N° 310 de fecha 10-08-94, establece:

“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...”

La autonomía financiera del ente se garantiza en la medida que se respete la asignación de recursos suficientes dentro de los parámetros establecidos en la ley (del 3% al 5% de los recursos tributarios que administra excluyendo los provenientes de hidrocarburos y actividades conexas), y la autonomía funcional se entiende como una estructura funcional que permita al ente actuar con independencia con el despacho de adscripción. Esta figura de autonomía funcional sin personalidad jurídica propia es posible en el Derecho venezolano, si bien existen entes creados con rango constitucional como es el caso de la Contraloría General de la República, a la cual la Constitución Nacional le asigna directamente su naturaleza autonómica, nada impide que también el legislador ordinario le otorgue a ciertos entes autonomía suficiente para la consecución de los objetivos que justifican su creación.

Hildegard Rondón equipara el término autonomía con libertad de actuación. La autonomía funcional para esta autora es “el conjunto de facultades acordadas generalmente a un órgano fuertemente

descentralizado que le permite una actuación independiente en varias esferas de su competencia, e incluso en todas, apareciendo en ellas tal actuación, desvinculada de las instrucciones y órdenes que operan en las estructuras jerarquizadas.

2.3.2. FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Señala Luis Casado Hidalgo en un Estudio sobre el Procedimiento Administrativo Tributario en el Derecho Venezolano que:

La función de los órganos de Administración Pública que tienen a su cargo la “determinación” y “recaudación” de los tributos se produce en una serie de actos combinados, unidos entre sí por un efecto jurídico único; la concreción del mandato abstracto y general contemplado en la ley como hecho generador del crédito tributario y el consecuencial cumplimiento por parte de los particulares a quienes afecta tal hecho, de sus obligaciones tributarias y de los demás deberes que la ley pauta como accesorios o complementarios de aquéllas.

En el sistema fiscal venezolano, la administración de tributos constituye una actividad netamente administrativa que se realiza en ejecución de las leyes tributarias con el fin de satisfacer los requerimientos financieros del Estado y **las actividades básicas** que actúan en función del objetivo principal del sistema son **la fiscalización y la recaudación, las cuales requieren del apoyo de los sistemas modernos de información**, esto de conformidad con

las regulaciones y procedimientos legales establecidos para la actuación de los funcionarios.

Las competencias de la Administración Tributaria se encuentran contempladas en el Título IV del Código Orgánico Tributario (COT).

Según Moreno de Rivas (1996), las funciones de administración de tributos implican un aspecto normativo y otro de carácter operativo. En el campo operativo podrá realizar las actividades inherentes a:

- La recaudación de los tributos, sanciones y accesorios;
- El control del cumplimiento de los obligados, bien mediante la fiscalización y aplicación de medidas coercitivas o bien mediante el estímulo al cumplimiento voluntario;
- La creación y aplicación de los registros de control y sistemas de información.

El aspecto normativo de la función consistirá en :

- La formación de la doctrina administrativa mediante instrucciones interpretativas de las leyes y reglamentos tributarios destinados a unificar criterios en sus funcionarios;
- La Resolución de los recursos administrativos previstos en el **Código Orgánico Tributario** para la solución de las controversias que planteen los contribuyentes y otros sujetos pasivos tributarios.

- La divulgación de los criterios administrativos en la solución de los recursos;
- La formulación de políticas y procedimientos de fiscalización y recaudación a ser aplicadas por los niveles operativos.

- **Función de Fiscalización**

Entre las actividades administrativas de carácter operativo, la vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y demás sujetos responsables es una de las más importantes, por cuanto de ella depende de la **eficacia** y **eficiencia** en la gestión de control sobre los obligados a la prestación tributaria, que es el objetivo final del sistema.

La política de fiscalización debe tratar de sembrar en el contribuyente la conciencia de su obligación mediante programas de información general e **in situ**, donde los funcionarios sirvan más de orientadores que de elementos represivos, con el fin de buscar el cumplimiento voluntario de los sujetos.

La política de fiscalización represiva debe ser parte de un programa destinado a perseguir a los renuentes al cumplimiento voluntario y debe ser ejecutada mediante planes especializados por tipo de actividad y coordinados de manera que impidan la

discrecionalidad del funcionario y lo orienten en la ejecución de sus atribuciones.

- **Función de Recaudación**

El proceso de recaudación de la deuda tributaria amerita una actividad administrativa que motive a los sujetos pasivos tributarios al cumplimiento de sus obligaciones, y ello conllevó entre otras actividades: a) los convenios de recaudación celebrados con las entidades financieras; b) los programas de información y recepción de las declaraciones de los contribuyentes; c) el proceso de verificación de la exactitud de esas declaraciones; d) la liquidación de los ajustes provenientes de los reparos fiscales; y e) hasta la gestión administrativa y judicial para ejecutar el cobro sobre los deudores renuentes al cumplimiento.

2.3.3. EL CIUDADANO COMO CLIENTE

En la modernización del sector público, se proponen cambios fundamentados en técnicas de análisis organizacional y de procesos, contempladas en la llamada **reingeniería de procesos**, que según Hammer y Champy (1994), consisten en: “La revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras

espectaculares en medidas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez”.

Para José Ignacio Moreno León, (1996) la reingeniería del gobierno, se fundamenta en un enfoque de procesos, en el uso de las nuevas tecnologías de informática y un nuevo concepto del ciudadano como “cliente” del Estado.

Con el apoyo de tecnologías de informática avanzadas, la reingeniería aplicada al gobierno desarrolla una nueva visión de las estructuras organizacionales, de los sistemas y procedimientos del sector público y de la burocracia del Estado, donde los objetivos se centran en la **atención del ciudadano como un cliente del Estado** y no en las necesidades burocráticas.

2.3.4. EL ENFOQUE DE SERVICIO AL CLIENTE

Las técnicas de reingeniería del gobierno, hacen posible la reestructuración y redimensionamiento del Estado, acelera de la redefinición de los procesos para hacerlos más eficientes y sencillos, la determinación y eliminación de procesos innecesarios y la configuración de un cuerpo de servidores públicos altamente motivados hacia el cambio y la nueva relación de gobierno-clientes, con lo cual el gobierno agiliza el cumplimiento de sus funciones

específicas, racionalizando el gasto público y logrando la aceptación de los ciudadanos (J.I. Moreno León 1996).

Las modernas estrategias de reingeniería tienden a configurar las nuevas estructuras y funciones del sector público, con el enfoque gerencial y de servicio al cliente, que caracterizan las reformas que se están realizando en los gobiernos como el de los Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, donde se hace énfasis en la descentralización de las Funciones del Servicio Civil para ponerlo en contacto directo con el público o cliente. Se concibe al ciudadano como un socio natural del gobierno por su contribución al financiamiento del gasto público, a través de los impuestos. Mediante complejos sistemas automatizados de información y de control de gestión se asegura la autonomía financiera y funcional de agencias operativas y se promueve una acción gubernamental que tiende a fundamentarse cada vez más **en criterios de costos y rendimientos** (J.I. Moreno León 1996).

2.4 REINGENIERÍA ORGANIZACIONAL

Los empresarios y gerentes crearon y dirigieron compañías que durante muchos años produjeron bienes y servicios para la demanda creciente en un mercado masivo, dichas empresas establecieron las normas de desempeño para el resto del mundo de los negocios, pero en la actualidad, no es igual. (Hammer y Champy, 1.994).

La Reingeniería Organizacional describe un nuevo modelo de los negocios y un conjunto de técnicas que los ejecutivos y los gerentes deben emplear para reinventar sus compañías, a fin de competir en un mundo nuevo, con economía globalizada.

Durante cientos de años se fundaron y desarrollaron empresas sobre la base del brillante descubrimiento de Adam Smith, según el cual, el trabajo industrial debía dividirse en sus tareas simples y básicas. En la actualidad, las corporaciones se deben fundar y construir sobre la base de reunificar esas tareas en *procesos* coherentes.

Las corporaciones actuales, aun las más prósperas y prometedoras, deben adoptar y aplicar los principios de la reingeniería de negocios, ya que de lo contrario se pueden ver aplicadas por el éxito de las que sí los aplican.

“La reingeniería de negocios significa volver a empezar, arrancando de cero”. (Hammer y Champy, 1994, p.35).

En la reingeniería de negocios los viejos títulos y formas organizacionales -departamentos, divisiones, grupos, etcétera- dejan de tener importancia. Lo que importa en la reingeniería es cómo se quiere organizar el trabajo, tomando en cuenta las exigencias de los mercados y el potencial de las tecnologías actuales.

Para el rediseñador de los negocios, no tiene importancia como hacían antes las compañías. La reingeniería no se puede llevar a efecto con pasos pequeños y cautelosos.

La Reingeniería constituye una excelente herramienta para restablecer el vigor competitivo de los negocios contemporáneos.

Lowenthal (1995) sostiene que en el mundo de los negocios, hoy en día **el cambio es la norma**. El crecimiento de las décadas de 1950, 1960 y 1970 predecible y constante dió paso a la competencia en mercados globales, la innovación técnica sustancial, recursos limitados y cambios importantes en las actitudes en relación al trabajo, empleados y liderazgo.

Uno de los aspectos más importantes de las empresas de hoy en día, es el cambio. La palabra *cambio* ingresó al léxico corporativo

como un término que describe por un lado, crecimiento, oportunidad e innovación y por el otro, significa amenaza, desorientación y revuelta.

Lowenthal cita a Abraham Lincoln, palabras dichas a una nación en tiempos de crisis y cambio:

“Los dogmas del tranquilo pasado no funcionarán en el turbulento futuro. Ya que nuestra causa es nueva, debemos pensar y actuar en forma novedosa”. (Abraham Lincoln).

Casi nunca el cambio es sencillo y no es posible precipitarlo ni retrasarlo, siendo clave el equilibrio.

El mundo de los negocios en la actualidad es muy diferente al que existía hace sólo algunos años, hay un aumento en la competitividad global y una transformación en la demografía de la fuerza de trabajo y los clientes requieren un plazo de entrega cada vez más breve. La reingeniería organizacional, y la reingeniería de procesos son herramientas validas para manejar esos cambios.

Para algunos autores, la reingeniería de procesos comenzó hace pocos años, utilizando una mezcla de varias metodologías. Para otros autores la reingeniería organizacional comenzó en la década de 1980, cuando la industria automotriz estadounidense, golpeada por sus rivales japoneses, comenzó a integrar el diseño del automóvil con

la automatización de la línea de ensamble.

2.4.1. ELEMENTOS DE LA REINGENIERÍA ORGANIZACIONAL

- Una mayor orientación hacia los clientes de la organización (internos y externos).

- Una nueva forma de pensar en los procesos fundamentales de la organización, lo que conduce a mejoras en el tiempo de ciclo y en la productividad, que se conocen como mejora o reingeniería de procesos.

- Una reorganización estructural, que por lo general, divide la jerarquía funcional en equipos multifuncionales.

- Nuevos sistemas de información y medición, usando los últimos avances tecnológicos para conducir una mejor distribución de datos y para la toma de decisiones.

Según Darrel Rigby, (1993), la pugna entre los méritos de las organizaciones de procesos y las que basan en productos y procesos está bien documentada. Las organizaciones funcionales ofrecen los siguientes beneficios:

- Aumentan al máximo el desarrollo y la utilización de habilidades especializadas.

- Ofrecen divisiones eficaces de labor en función de los costos y proporcionan economías de escala en plantas y equipo.

- Permiten la contratación eficaz de empleados y ofrecen trayectorias profesionales claras al profesional especializado.

Por otra parte, Rigby (1993 of cit) dice que las organizaciones con estructuras multifuncionales proporcionan mejor coordinación e integración de trabajo, tiempos de respuesta más breves y controles de costos más sencillos. Este último tipo de organización ofrece asimismo niveles más elevados de creatividad de los empleados y de satisfacción en el empleo.

Según Rigby, (1993 of cit) las empresas con ventajas más competitivas poseen ambos tipos de estructura; por lo general, comienzan con organizaciones funcionales y después cambian a estructuras orientadas al proceso, luego pasan a una condición mixta, después a una combinación de ambas y por último inician el ciclo de nuevo.

2.4.2. CONCEPTUALIZACIÓN FUNCIONAL DE LA REINGENIERÍA ORGANIZACIONAL

Según Lowenthal (1996, p. 35), la reingeniería organizacional niega casi todas las premisas sobre las que se basaban las estructuras organizacionales anteriores.

Esta requiere comprimir e integrar funciones en vez de fragmentarlas. La definición funcional de la reingeniería organizacional es la siguiente:

“El pensamiento nuevo y el rediseño fundamental de los procesos operativos y la estructura organizacional, orientado hacia las competencias esenciales de la organización, para lograr mejoras dramáticas en el desempeño organizacional”.

La Reingeniería consiste en un proceso mediante el cual una empresa puede rediseñar su forma de hacer negocios, para elevar al máximo sus competencias fundamentales. Este rediseño provoca ganancias más elevadas, mayor satisfacción del cliente, reducción de los gastos, y aumento de la productividad. La reingeniería organizacional rediseña la forma en que el trabajo fluye por una organización, lo que muchas veces lleva a cambios de infraestructura y sistema, enfoca la organización sobre las competencias esenciales y sobre los aspectos culturales del cambio.

Las competencias esenciales de una organización son su conocimiento colectivo, incluyendo los procesos por los que coordinan e integran las diversas habilidades de producción y flujos tecnológicos. Las competencias esenciales son los sistemas que permiten a una organización identificar y usar el conocimiento interno de la organización.

La reingeniería organizacional supone reorganizar los flujos de trabajo, eliminar el desperdicio, combinar pasos del proceso y

eliminar tareas repetitivas. Presenta un conjunto nuevo de principios organizacionales para que los líderes puedan reconstruir la empresa. La reingeniería se afana en apartarse de las reglas viejas sobre la forma de estructura y de dirección de las organizaciones. La reingeniería involucra el rechazo de los antiguos métodos; las nuevas reglas surgirán de los procesos rediseñados para dirigir a la organización. Los procesos rediseñados y las nuevas reglas producen un salto importante en el desempeño de una organización. La reingeniería organizacional no lleva a mejoras graduales, por el contrario, produce **mejoras trascendentales en el desempeño financiero y operacional**. La reingeniería va al centro del funcionamiento de las organizaciones. No se trata de sólo automatizar o re-automatizar los procesos existentes en las empresas. Se trata de descartar las formas convencionales de trabajar y reemplazarlas con otras del todo nuevas.

En este orden de ideas se puede afirmar que la reingeniería organizacional se centra en el **rediseño radical de los procesos empresariales** que mejor satisfacen las necesidades del cliente por medio de un enfoque en las competencias esenciales **y en el cambio cultural**. Se centra en los procesos que producen con valor agregado para clientes, ya sean internos o externos. La reingeniería examina

procesos multifuncionales.

La reingeniería organizacional puede orientarse a rediseñar el proceso, pero no termina al concluir éste. El cambio radical en la estructura de un proceso implica la variación en todos los demás aspectos de la organización, incluyendo la definición de puestos, la estructura organizacional, los valores y creencias predominantes en la organización.

La reingeniería organizacional reformula el trabajo dentro de la organización.

2.4.3. LA REINGENIERÍA DE PROCESOS

La reingeniería de procesos, proporciona un enfoque global al rediseño y reconstrucción de la organización, es más amplio que el modelo de reingeniería, este modelo proporciona pasos de acción en torno a los aspectos técnicos, culturales y estratégicos de reingeniería en una organización (Lowenthal, 1996).

La reingeniería de procesos no es un sustituto de la dirección estratégica. Sin embargo, cuando se aplica la reingeniería a una organización que posee una clara dirección estratégica y que se orienta sobre las competencias esenciales, esa organización tiene más posibilidades de lograr sus metas al fortalecer y combinar de

manera creativa las oportunidades del cliente.

Es de hacer notar, sin embargo, que cualquier cambio en los procesos encontrará resistencia dentro de una organización, a menos que los factores culturales se consideren parte del proceso de cambio, como el convencimiento de los empleados y la satisfacción por el trabajo. La resistencia interna puede ocasionar grandes problemas internos y podría ocasionar un potencial fracaso del esfuerzo de reingeniería.

2.5. LA REINGENIERÍA Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Señala Delgado (1996) que todo proceso de ajuste requiere de un medio o herramienta para su diseño y ejecución. Es de considerar que se debe asociar el proceso de ajuste con el objetivo de modificar los procesos del negocio y no la estructura organizacional. Si la finalidad es cumplir a cabalidad y a corto plazo la misión y visión del futuro de la organización, es necesario contar con una herramienta que permita integrar las actividades de mejoramiento continuo, rediseño de los procesos del servicio y los sistemas de evaluación de los mismos, para el logro de una organización flexible, basada en el desarrollo de sistemas de información adecuados, y en el desarrollo

de una cultura organizacional.

La “Reingeniería” es la herramienta gerencial que permite integrar los logros de la institución en las áreas de organización, sistemas y control de calidad, en el re-diseño rápido y radical de los procesos que añaden valor al producto final, con la finalidad de lograr un aumento en los niveles de productividad y recaudación del servicio.

Los procesos son el conjunto de actividades que utilizan insumos para transformarlos en el producto final, en la Administración Tributaria los insumos lo representan **el recurso humano, la información y la tecnología**, utilizados en las áreas de recaudación, fiscalización sumario administrativo y jurídico tributario con el fin de obtener ingresos por concepto de impuestos Delgado (1996).

La reingeniería pretende analizar todas las actividades que conforman los procesos identificando las que afectan el producto final, es decir el nivel de recaudación de impuestos, y rediseñar los procesos para aportar mayores esfuerzos y recursos a las tareas que impliquen mayor valor agregado.

Cabe mencionar que la reingeniería no descarta los aportes de las aplicaciones de la teoría de control de calidad, sino que los integra para obtener mejores niveles de rendimiento y se apoya en el

desarrollo de sistemas de información adaptados a las necesidades de los procesos diseñados; puede originar cambios en la organización por la fusión de actividades o eliminación de tareas.

Finalmente da como resultado un grupo de actividades o tareas ejecutadas por una misma persona o grupo de personas, por ello se debe contar con un recurso humano capaz de analizar información de índole legal, económica, financiera y contable, a través de sistemas automatizados de información y facultado para tomar decisiones en base a datos disponibles y destreza analítica.

Al eliminar la división del trabajo e integrar las tareas, cada individuo ejecutará actividades multidisciplinarias y el flujo del proceso asumirá su curso y orden natural. Igualmente el desarrollo de un sistema de información adaptado a los procesos diseñados y su disponibilidad a todos los niveles de la organización, permitirán que el funcionario asuma con mayor idoneidad el cumplimiento de sus funciones.

Para Moreno León (1996) el proceso de la Reingeniería Tributaria se aplica en Venezuela a través del SENIAT y surge en un esfuerzo de modernizar las finanzas públicas con una estrategia de la recaudación y administración de los tributos, basados en un denominado "Pentágono Sistemático de la Administración Tributaria",

y define cinco áreas de reformas para la reingeniería organizacional que son:

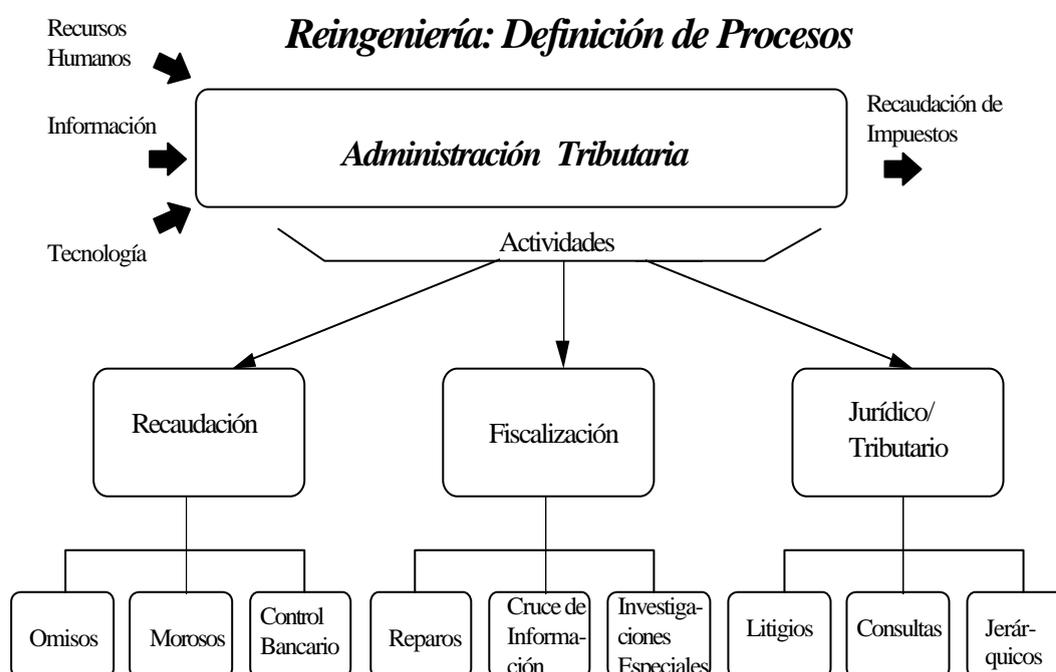
- El área de Desarrollo Tributario.
- El área de Finanzas y Administración.
- El área de Informática.
- El área de Planificación, Coordinación y Control de Gestión.
- El área de los Sistemas Operativos Regionales.

La Reingeniería Tributaria en Venezuela, se concibe como un servicio de información con el propósito de aumentar la recaudación, modernizar las estructuras tributarias nacionales y fomentar la cultura tributaria, para incrementar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

El proceso de Reingeniería Tributaria propone como meta cumplir a corto plazo la Misión y Visión de la organización, incrementando el mejoramiento continuo, el rediseño de los procesos de servicio y el rediseño de sistemas de evaluación de procesos, para lograr una organización flexible, basada en sistemas de información adecuados propicia el desarrollo de una cultura organizacional apropiada. **En la administración tributaria los insumos a rediseñar son los Recursos Humanos, la Información**

y la **Tecnología**, los cuales son utilizados en las áreas de recaudación, fiscalización, sumario, administrativa y jurídica con el fin de obtener ingresos por conceptos de impuestos. (Ver cuadro 1).

CUADRO 1. REINGENIERÍA : DEFINICIÓN DE PROCESOS



Fuente: Delgado (1996).

El proceso de Reingeniería para mejorar la recaudación tributaria se fundamenta en el conocimiento y habilidad para conocer los procesos y evitar los errores.

La Reingeniería determina qué se debe hacer, y como se debe hacer. Los cambios deben ser en forma radical, rediseñar los

procesos, es reinventar el negocio, no mejorar o modificar los procesos actuales.

Con la reingeniería de los procesos se trata de salto gigantesco en rendimiento. Buena parte de los Recursos Humanos no están encaminados a los procesos, están enfocados en tareas, en oficios, en personas, estructuras, pero no en los procesos, que son un conjunto de actividades que reciben uno o más insumos y crean un producto de valor para el cliente.

Toda esta filosofía administrativa debe estar apoyada por el conocimiento e involucramiento del recurso humano y por el trabajo en equipo.

En el rediseño de administración que se ha querido implantar, es preciso identificar el desperdicio, que no es algo que aparece en el proceso, sino que está en el proceso, razón por la cual hay que identificarlo y eliminarlo.

El progreso que se ha percibido en sistema tributario en Venezuela es producto de circunstancias muy especiales como a) el hecho de salir de la dependencia de la renta petrolera; b) una concepción moderna del Estado como administrador; c) la necesidad de un cambio de cultura tributaria de parte del contribuyente Venezolano; d) la introducción de nuevos tributos; e) aplicación de nuevas formas de administrar, y f) la recaudación de la Reingeniería

como herramienta para incrementar la recaudación.

2.6 IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Corresponde a los enriquecimientos anuales, netos y disponibles, obtenidos en dinero o en especies, en razón de actividades económicas realizadas en Venezuela o de bienes situados en el País.

Es un impuesto productivo, ya que tiene un gran rendimiento, y la ventaja de que un aumento de su alícuota puede incrementar los ingresos sin necesidad de recurrir a nuevos gravámenes; se cree también que se adapta a objetivos de justicia social mediante sus deducciones personales, su progresividad y la discriminación de la fuente de ingreso.

Dice el profesor Jarach en su obra “Curso Superior de Derecho Tributario” (Tomo II, p. 97) que es el gravamen principal del ordenamiento jurídico-tributario argentino y el más progresista y universal.

Es un gravamen directo, no admite traslación, es un gravamen personal, recae sobre la renta neta del contribuyente, y que ésta sea disponible, y producto de las actividades económicas realizadas en el País o por los bienes situados en el mismo, es un impuesto que no

ofrece una contraprestación inmediata al momento del pago, destinadas a financiar sus egresos o a obtener finalidades económicas nacionales o sociales. Tiene como fuente y base de cálculo los ingresos netos percibidos por las personas naturales y jurídicas y otras entidades económicas, se le considera como el impuesto más justo y ecuánime, pues grava un signo cierto y seguro, el ingreso y que sea ganado.

La generalidad de este impuesto es clara, porque no hay actividad económica o profesional que no produzca regularmente una renta neta.

Tuvo su origen en el siglo XVIII cuando fue establecido en Inglaterra, luego se extendió por otros Países de Europa y posteriormente a América.

Laya Baquero (1980), establece tres sistemas de aplicación del Impuesto Sobre la Renta, los cuales son:

Sistema Cедular Analítico: se fundamenta en distinguir las rentas según su origen, las provenientes de capital, del trabajo o mixtas, se establecen las llamadas cédulas o grupos de renta según su origen, los cuales se le tienen reglas diferentes para el cálculo de la renta gravable y tarifas proporcionales o progresivas de mayor intensidad para las rentas de capital.

Sistema Global Sintético: grava el conjunto de rentas de una persona con prescindencia de su origen y sobre la suma total de la renta neta global, se aplica una sola tarifa progresiva, previa deducción de los desgravámenes por cargas familiares o personales en el caso de personas naturales, en el caso de personas jurídicas o sociedades se aplica otra tarifa progresiva distinta a la anterior.

Sistema Mixto: consiste en la combinación de los anteriores, estableciendo un número determinado de impuesto celulares básicos de tarifa proporcionales, con un pago global complementario de tarifa progresiva. No se trata de un doble impuesto, sino dos modalidades distintas para cobrar un mismo impuesto.

2.7. IMPUESTO AL CONSUMO Suntuario y Ventas AL MAYOR.

El Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor fue creado mediante Decreto Ley N° 187 de fecha 27 de Mayo de 1994 reformado mediante publicación en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36007 de fecha 25 de Julio de 1996, y entró en vigencia el 1° de agosto de 1996.

El artículo primero de la Ley del Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor establece:

Se crea un impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor que grava la enajenación de bienes muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes y servicios, según se especifica en esta Ley, aplicable en todo el territorio nacional, que deberán pagar las personas naturales o jurídicas, las comunidades, las sociedades irregulares o de hecho, los consorcios y demás entes jurídicos o económicos, públicos o privados, que e su condición de importadores de bienes o servicios, habituales o no, de fabricantes, productores, ensambladores, comerciantes y presta-dores de servicio independientes, realicen las actividades definidos como hechos imponible en esta ley.

El Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor fue creado y grava el servicio o producto en una sola de las etapas del proceso de producción o de comercialización; es decir, la venta que hace el mayorista al minorista.

Se trata de un impuesto indirecto, ya que grava los consumos que son manifestaciones mediatas de exteriorización de la capacidad contributiva. Es un impuesto real, puesto que el hecho imponible no tiene en cuenta las condiciones personales de los sujetos pasivos, interesando sólo la naturaleza de las operaciones, negocios y contrataciones que contienen sus hechos imponible.

2.8. ALCANCES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) fue creado en 1.967, promueve la discusión, el intercambio de experiencias y el desarrollo de actividades de cooperación técnica en materia de Administración Tributaria, facilita las condiciones que facilitan llevar a cabo, directa o indirectamente, procesos de reforma, fortalecimiento y modernización en las administraciones tributarias de sus países miembros.

El nacimiento y desarrollo del CIAT tuvo lugar en una época en la que se registraron dificultades fiscales en los países americanos, los cuales se vieron seriamente agravados a partir de fines de los años 70. Los países americanos han reconocido particularmente en la última década que la evasión fiscal constituye el grave desafío que enfrentan, la complejidad del sistema tributario, el nivel de la carga impositiva, la resistencia al pago de los impuestos y la sofisticación que pueden alcanzar las transacciones comerciales, son factores que inducen hacia la evasión fiscal.

La evasión tributaria no significa solamente una pérdida de ingresos fiscales con el efecto sobre la prestación de los servicios públicos, sino que implica una distorsión del sistema tributario, fracturando la equidad vertical y horizontal de los impuestos y del sistema económico al promover la competencia desleal por parte de los evasores.

La evasión de impuestos tiene diversas causas, de las cuales una de las más importantes es la ineficiencia de la Administración Tributaria, y la convicción que adquiere el contribuyente de que la Administración Tributaria no es capaz de detectar la evasión. El contribuyente está convencido de la ineficiencia de la Administración Tributaria Cosulich (1996).

Una de las formas de incrementar el costo o el riesgo de la evasión es aumentar la eficiencia y la efectividad de la Administración Tributaria.

El CIAT, en los últimos diez años a través de sus diferentes programas y actividades y en forma muy especial con la colaboración técnica y financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el apoyo de las misiones de Alemania, España y Francia han colaborado con muchos países americanos mediante asistencia técnica destinada a fortalecer la efectividad y la eficiencia de las administraciones tributarias y en consecuencia poder reducir la evasión fiscal.

Las administraciones tributarias se encuentran inmersas en el contexto de la administraciones públicas, las que a su vez se ven influenciadas por factores políticos, económicos, sociales, psicológicos y tecnológicos que constituyen la mayor preocupación de cambio en el mundo actual, y que en cada país determinan el

rumbo de la Administración Tributaria.

El mundo se encuentra en el proceso de formación de un nuevo tipo de sociedad, que será muy diferente a la actual, siendo el origen de este cambio la aparición de un conjunto de nuevas tecnologías, especialmente las derivadas de la microelectrónica y las comunicaciones. Estas tecnologías están creando lo que indistintamente suele denominarse sociedad de la información en la cual el empleo, el estilo de vida y las perspectivas tanto materiales como de otro tipo serán muy diferentes a las de hoy.

2.8.1. ASPECTOS POLÍTICOS QUE INFLUYEN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

· Consolidación de la Democracia en América Latina

La consolidación de la democracia que se observa en los países latinoamericanos, tendrá como consecuencia un mayor apoyo político y un mayor poder de decisión de los gobiernos para impulsar procesos de reforma tributaria, así como para profesionalizar, potenciar y mejorar la imagen de las administraciones tributarias.

• Racionalización del Sector Público

En opinión de Cosulich (1996), la actividad del sector público debe estar orientada fundamentalmente a la prestación de los servicios básicos para la comunidad. En países europeos como España, Francia o Italia, los sectores económicos que formaban parte del sector público como los bancos, las empresas de distribución de electricidad o de agua, o las empresas de transporte de pasajeros, poco a poco se han ido privatizando. Con este movimiento entramos en una etapa de racionalización de la Administración Pública.

- **Integración y Globalización de la Economía Internacional**

El avance de los procesos de integración económica regional requiere de la armonización de las políticas económicas, incluyendo las tributarias, y en una etapa final un alto grado de uniformidad de los sistemas impositivos. Asimismo, la constitución y el desarrollo de la integración económica regional implica operaciones entre las empresas vinculadas en los diferentes países, lo cual afecta la Administración Tributaria, que deberá prepararse para esos nuevos desafíos y realidades.

La globalización económica genera grandes posibilidades de evasión tributaria en las actividades comerciales internacionales. La evasión tributaria no se detecta fácilmente y se produce donde existe ambiente para que las transacciones económicas sean secretamente encubiertas o incluso no documentadas. Cosulich (1996).

En este sentido cuando los mercados se expanden y las transacciones financieras se hacen más complejas, las oportunidades de evasión y elusión aumentan y adquieren formas más sofisticadas. El desarrollo y la globalización de las economías de mercado constituyen un reto para que las administraciones tributarias busquen nuevas formas de cumplir con eficiencia sus funciones haciendo

cumplir las leyes tributarias.

Los países en desarrollo no cuentan con legislación ni con medidas administrativas adecuadas para impedir eficientemente la evasión tributaria a través de diversos mecanismos como son la fijación de precios de transferencia entre empresas afiliadas y el uso de refugios tributarios.

Países industrializados como son Canadá, los Estados Unidos, Francia han introducido en sus legislaciones tributarias disposiciones contra la elusión y la evasión tributarias a nivel internacional. Estas disposiciones se caracterizan por los estrictos requerimientos de suministro de información para garantizar el cumplimiento. Por lo antes expuesto sería muy conveniente que el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), dirija esfuerzos a colaborar con los países miembros, con miras a prevenir la elusión y la evasión tributarias a nivel internacional.

En la actualidad se están realizando algunos esfuerzos contra tráficos ilegales como son el lavado de dinero obtenido mediante el tráfico de drogas o ventas no autorizadas de armas. Este tipo de actividad se puede descubrir por la eliminación del secreto de las cuentas bancarias numeradas. Es deseable que estos esfuerzos se fortalezcan y se conviertan en una verdadera cooperación internacional (Cosulich Ayala 1996 ob cit).

2.8.2. ASPECTOS ECONÓMICOS QUE AFECTAN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

- **La Economía de Mercado**

En los últimos años ha se observado la progresiva conversión de casi todos los sistemas económicos hacia la economía de mercado y la globalización de la economía. Las fuerzas del mercado, por otro lado, pueden producir peligrosos efectos secundarios que dejan de lado el interés común. La especulación financiera internacional es un ejemplo claro de los excesos de las fuerzas del mercado, que escapan al control humano para ser dirigidos por programas de computadora y alcanzan nuevas dimensiones y velocidades gracias a la velocidad de la información. Corresponde a la Administración Tributaria desempeñar un papel bien significativo en esta participación pública Cosulich (1996).

- **El Déficit Fiscal**

Para promover una mayor reducción del déficit fiscal en forma sustentable es necesario que los gobiernos, reduzcan el gasto público e incrementen sus ingresos tributarios en forma significativa, a través de la disminución de la evasión tributaria. El incremento de

la eficiencia y la eficacia de la Administración Tributaria debe mantenerse durante los años noventa como un objetivo prioritario alcanzar el equilibrio fiscal.

- **La Economía Informal**

Según Cosulich (1996) la legislación nacional, en particular la tributaria, tanto como la administración de impuestos de cada país, tienen la responsabilidad esencial de encuadrar la “pequeña economía informal” y exigir el pago de tributos. Los instrumentos tributarios para este fin tendrán necesariamente que ser distintos y estar adecuados a esta realidad.

2.8.3. LA EVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA

El desarrollo tecnológico es de gran trascendencia y ejerciendo una gran influencia sobre todos los individuos, entidades y por consiguiente sobre la evolución de los factores políticos, económicos y sociales. La tecnología debe entenderse en un sentido amplio, refiriéndose no sólo a la informática, sino también al desarrollo de los principios fundamentales de disciplinas tales como el derecho, la economía y la administración.

La transformación y las mejoras en la informática, el transporte y las comunicaciones han cambiado radicalmente de la manera de hacer negocios y la forma en que interactúan las personas. Las transacciones se realizan con increíble velocidad y cubren enormes distancias en poco tiempo. La tecnología ha cambiado para siempre las formas más tradicionales de comunicarse y hacer negocios.

Las administraciones tributarias se han visto igualmente afectadas por estos cambios acelerados. El reto es doble: brindar el servicio que un contribuyente más sofisticado y tecnológicamente desarrollado espera y requiere, y mantener los programas de control del cumplimiento voluntario para acompañar los cambios que se producen en el mundo económico.

· Desarrollo de la Tecnología Informática y las Telecomunicaciones

La informática que incluye las telecomunicaciones y la tecnología de sistemas computarizados, puede aumentar sustancialmente la productividad con ahorro en tiempo y en dinero, así como brindar un mejor servicio a los contribuyentes. Al mismo tiempo, el elemento humano se ve afectado por el contradictorio cambio tecnológico, que hace que el trabajo resulte más atractivo para algunos y constituya una amenaza para otros. El rápido avance

de la tecnología tiene el potencial de crear un profundo impacto en las administraciones tributarias de los países, afectando el modo en que las mismas llevan a cabo sus operaciones y la forma en que los contribuyentes realizan sus negocios, organizan sus asuntos, presentan sus declaraciones, etc.

- **Desarrollo de los Sistemas de Información**

Las administraciones tributarias son esencialmente organizaciones procesadoras de información, lo cual constituye su insumo y su producto. Por lo tanto, uno de los factores clave para el éxito de una de Administración Tributaria es contar con adecuados sistemas de información.

El extraordinario desarrollo de la microinformática, de los microprocesadores, del almacenamiento masivo de información y de la comunicación de datos, aunado al desarrollo de los programas de computación y la tecnología de diseño y desarrollo de sistema ha hecho posible que actualmente todos los países puedan disponer a muy bajo costo, de microcomputadoras y redes de microcomputadoras de gran capacidad de procesamiento y almacenamiento de datos. En muchos casos, éstos están sustituyendo a las computadoras centralizadas gracias a sus numerosas ventajas comparativas. Las aplicaciones de esta

tecnología tendrán, sin lugar a dudas, un impacto mayor en la modernización e informatización de todas las funciones de la Administración Tributaria en un futuro próximo.

2.8.4. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SERVICIO

En algunos países desarrollados entre ellos Canadá, los contribuyentes son clientes, dicho concepto tiene cada día mayor impacto en todas las administraciones tributarias y en el sector público.

El contribuyente es un usuario de un servicio público, por lo tanto es necesario que la Administración le brinde un buen servicio. Las administraciones tributarias deben conscientizar las posibilidades que existen para optimizar el cumplimiento tributario a largo plazo, mediante las buenas relaciones y la satisfacción de los clientes. Es preciso planificar a futuro la elaboración de mejores sistemas de asistencia al contribuyente para incrementar el cumplimiento voluntario (Cosulich 1996).

2.8.5. EN RELACIÓN A LOS IMPUESTOS

En la actualidad se ha producido una revisión del papel, de los impuestos, tanto a nivel doctrinal como de la legislación positiva. En líneas generales, las crisis fiscales, aunada a la gran dificultad de acceder a otras fuentes de financiamiento y la urgente necesidad de motivar el pago de las obligaciones por parte de los contribuyentes, trajeron consigo la disminución del amplio papel que conceptualmente se le había asignado a la imposición, anteriormente abarcaba objetivos como la redistribución de la riqueza y actualmente se limita al cumplimiento de objetivos de recaudación.

Siempre que el impuesto se defina y se lleve a la práctica como medio de recaudación, crecerá cada vez más la importancia de la imposición al consumo interno de los países.

También, se observa en la actualidad la aparición de “nuevos” impuestos tales como los que gravan los activos, que tienen por objeto facilitar el control, que generalmente presentan los impuestos globales sobre el patrimonio.

Cuando se elimine o reduzca sustancialmente la inflación será posible simplificar los regímenes de ajuste o corrección, facilitando la aplicación de los impuestos, sobre la renta y el capital. Cosulich (1996).

3. SISTEMA DE VARIABLES

3.1. VARIABLE N° 1

La aplicación de nuevas técnicas de reingeniería en los procesos de recaudación de los tributos no petroleros en La Región Zuliana.

INDICADORES

- Reestructuración Administrativa.
- Reconstrucción de los procesos de Recaudación Tributaria
- Adecuación de los Recursos Humanos mediante las técnicas de la Reingeniería
- Calidad de la Información.
- Procesos de Recaudación Tributaria.

3.2. VARIABLE N° 2

Rendimiento de la Recaudación Tributaria

INDICADORES

- Impuesto sobre la Renta.
- Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor.

3.3. VARIABLE N° 3

Costo del Proceso de Recaudación Tributaria

INDICADORES

- Eliminación del Retrabajo.
- Racionalización de los Costos de la Recaudación.

3.4. VARIABLE N° 4

Calidad de la Recaudación Tributaria

INDICADORES

- Cumplimiento Voluntario
- Ampliación de la base de contribuyentes
- Atención al contribuyente

CUADRO 2. DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LAS VARIABLES

OBJETIVO GENERAL: Determinar si a través de la aplicación de la Reingeniería de Procesos, en el sector tributario, se ha mejorado el rendimiento, costo y calidad de la recaudación por concepto del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Consumo Suntuuario y Ventas al Mayor.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	INDICADORES	ÍTEMS
<p>Identificar las herramientas de la Reingeniería aplicadas en el SENIAT.</p> <p>Describir la incidencia de la reingeniería en la articulación y en la optimización del Recurso Humano.</p>	<p>-Aplicación de nuevas técnicas de Reingeniería en los Procesos de Recaudación de Tributos no Petroleros</p>	- Reestructuración Administrativa	1,2,3, 5, 6 y 7
		- Reconstrucción de los Procesos de Recaudación Tributaria	4,8
		- Adecuación del Recurso Humano mediante las técnicas de la Reingeniería	9, 10, 11, 12, 13, 14, 15
		- Calidad de la Información.	16, 17
		- Procesos de Recaudación Tributaria.	18, 19
<p>Analizar la incidencia de las modificaciones administrativas de Reingeniería en los índices de recaudación.</p>	<p>- Rendimiento de la Recaudación Tributaria.</p>	- Impuesto sobre la Renta	20, 21
		- Impuesto al Consumo Suntuuario y Ventas al Mayor	22, 23

CUADRO 2 (CONT...)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	INDICADORES	ÍTEMES
<p>Valorar la incidencia de la eliminación de pasos de los procesos de Recaudación Tributaria.</p>	<p>- Costo del Proceso de Recaudación Tributaria</p>	<p>- Eliminación del Retrabajo - Racionalización de los costos de la Recaudación.</p>	<p>24 y 25</p>
			<p>26</p>
<p>Analizar la incidencia de la Reingeniería sobre la calidad de la Recaudación.</p>	<p>- Calidad de la Recaudación Tributaria.</p>	<p>- Cumplimiento Voluntario - Ampliación de la base de contribuyentes. - Atención al contribuyente</p>	<p>27</p>
			<p>28</p>
			<p>29, 30, 31, 32</p>

4. Definición de Término Básicos

Alícuota

Es el porcentaje de impuesto que debe pagarse y que se calcula sobre la base imponible determinada a partir de la ley, constituye el gravamen de la base imponible, pueda estar representada en una cantidad fija en porcentaje o en una escala de cantidad.

Base Imponible

Es el resultado de cuantificar o reducir numéricamente el valor objeto del gravamen.

Determinación Tributaria

Es el proceso que conlleva a la cuantificación de la obligación tributaria en términos legales.

Eficacia

Para qué se hacen las cosas, cuáles resultados se persiguen, y cuáles objetivos se logran.

Eficiencia

Cómo se hacen las cosas, de qué modo se ejecutan.

Elusión Tributaria

Se produce cuando se evita el cumplimiento de las obligaciones a medias no prohibidas, está relacionada con la

vaguedad o lagunas de la norma jurídica y ocurre sin violación de la Ley.

Evasión Tributaria

Es la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente. Es cuando se violan las normas jurídicas establecidas.

Hecho Imponible

Es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación (Art. 35 COT).

Impuesto

Es un recurso percibido por el Estado, en forma coactiva, de las personas o entes que obtienen beneficios generales o particulares dentro del ámbito del Estado al cual están sometidas por razones políticas, económicas o sociales, sin percibir una contraprestación inmediata, tratándose de un ingreso destinado a satisfacer las necesidades públicas y los gastos públicos.

Ingresos Extraordinarios

Son aquellos generados por circunstancias especiales y no son fuentes regulares de recaudación.

Ingresos Ordinarios

Son aquellos percibidos a partir de una fuente regular de recaudación.

Materia Imponible

Es el elemento económico sobre el cual el impuesto recae.

Misión

Es la razón de ser de la organización.

Multa

Constituyen instrumentos de control tributario, que se hacen necesarios para garantizar la eficiencia de las leyes fiscales.

Poder Tributario Nacional

Es la facultad que tiene el Estado a través del Poder Legislativo Nacional de dictar normas jurídicas objetivas que crean tributos. (Art. 139 C.N.)

Potestad Tributaria Nacional

Es la facultad que tiene el Estado a través del Poder Ejecutivo Nacional, de exigir coactivamente el cobro a las personas obligadas en la forma y condiciones establecidas en la ley (Artículos 224 y 136 C.N.)

Reingeniería

Es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio

y rapidez. Esta definición contiene cuatro palabras claves: **fundamental**, examinar las reglas tácitas y los supuestos en que descansa el manejo de los negocios; **radical**, del latín radix, que significa raíz. rediseñar es *reinventar* el negocio; **espectacular**, la reingeniería es cuestión de saltos gigantescos en rendimientos y **procesos**, conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente.

Sujeto Activo

Es el acreedor del tributo, es la Administración Pública, es el conjunto de los órganos estatales a los que está atribuida en forma normal y característica el desarrollo de dicha función; en una palabra, el aparato administrativo.

Sujeto Pasivo

Es el contribuyente o responsable del tributo.

Tarifa

Es el elemento específico que se aplica a la base imponible para cuantificar el tributo.

Tributo

Es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su imperio, la cual establece relaciones jurídicas de derecho público.

Visión

Estudio futuro hacia donde la alta dirección quiere llevar la organización.