

Reseña de Legislación

Exacciones parafiscales en el sector de pesca y acuicultura*

Gilberto Atencio Valladares**

Sumario: I.- Introducción. II.- Contenido. 1.- Exacciones parafiscales establecidas en el Decreto-ley de Pesca y Acuicultura. 2.- Aplicación de los principios constitucionales tributarios y principios tributarios constitucionalizados. III.- Conclusiones. IV.- Referencias Bibliográficas.

I.- Introducción

Se presentan a continuación unas notas descriptivas sobre las exacciones o contribuciones parafiscales establecidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura (en adelante, Decreto-ley de Pesca y Acuicultura). Especialmente, se hace referencia a las contribuciones consagradas en los artículos 46 y 47 del referido Decreto-ley, por las características novedosas que presentan. En el mismo sentido, se hace una crítica sobre la aplicación y posible violación de los principios constitucionales

*Se analizan las exacciones o contribuciones parafiscales establecidas en el Decreto No. 5.930, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.877, de fecha 14 de marzo de 2.008.

**Doctorando en Derecho. Universidad de Salamanca. Profesor de la Universidad Rafael Urdaneta. Miembro de la *International Fiscal Association* y de la Asociación Española de Derecho Financiero. E-mail: gilbertoatenciov@usal.es

tributarios y principios tributarios constitucionalizados a las contribuciones mencionadas.

Sólo se pretende señalar las contribuciones parafiscales establecidas en este Decreto-ley, con la finalidad de advertir sobre la excesiva creación de figuras tributarias en leyes que carecen de contenido tributario.

1.- Exacciones parafiscales establecidas en el Decreto-ley de Pesca y Acuicultura

Se consagran en el Decreto-ley de Pesca y Acuicultura, algunas obligaciones que se podrían ubicar dentro de la clasificación de los tributos, como exacciones o contribuciones parafiscales¹. De esta manera, se establece en el artículo 46 lo siguiente:

«Art. 46. Fiel a sus tradiciones, principios y valores históricos, los pescadores y pescadoras artesanales de pequeña escala contribuirán solidariamente con la entrega gratuita y directa a las personas de su comunidad en situación de exclusión social, de una parte del producto capturado en su faena o pesca.

Los pescadores y pescadoras artesanales que no sean de pequeña escala, contribuirán solidariamente con la entrega gratuita y directa de una cuota de producto capturado en su faena de pesca a los órganos y entes del Estado con competencia en materia de pesca, acuicultura y alimentación, de conformidad con lo establecido en los reglamentos y normas técnicas de ordenamiento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

El Ministerio con competencia en materia de pesca y acuicultura, oída la opinión del Ministerio con competencia en materia de alimentación, fijará mediante Resolución la cuota de contribución de solidaridad y responsabilidad social de los pescadores y pescadoras artesanales que no sean de pequeña escala.

Art. 47. En cumplimiento del deber constitucional de solidaridad y responsabilidad social, a los fines de contribuir con la satisfacción de las necesidades básicas de la población, especialmente de las personas que se encuentran en situación de exclusión social, los pescadores y pescadoras industriales y los acuicultores y acuicultoras industriales contribuirán solidariamente con la entrega gra-

¹ También se denota la consagración de tasas parafiscales, específicamente, en el artículo 44 del Decreto-ley de Pesca y Acuicultura, pero se considera no deben ser analizadas en un trabajo de esta naturaleza, aunque sí, por lo menos, se advierte sobre la creación de una gran cantidad de tributos adicionales, constituidos por tasas parafiscales.

tuita y directa de, al menos, una cuota del cinco por ciento (5%) del producto capturado en su faena de pesca, acuicultura y alimentación, de conformidad con los reglamentos y normas técnicas de ordenamiento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley. A tal efecto, el Estado deberá atender de forma prioritaria las necesidades locales de las comunidades circunvecinas a los lugares donde se realicen las actividades de pesca y acuicultura.

El Ministerio con competencia en materia de pesca y acuicultura, oída la opinión del Ministerio con competencia en materia de alimentación, podrá incrementar mediante Resolución el porcentaje de contribución a que se refiere este artículo».

Aunque existe una finalidad social y loable, sólo se pretende analizar, única y exclusivamente desde el punto de vista tributario, las obligaciones establecidas en las disposiciones citadas, sin entrar en otros tipos de consideraciones. Se pueden extraer de ambos artículos, los elementos de las obligaciones «tributarias» que se consagran en los mismos.

En este sentido, en el supuesto del artículo 46, se denota en la primera parte del artículo, una obligación de carácter confuso desde el punto de vista tributario y, posteriormente, un tributo con características claras.

En primer lugar, sobre la obligación «social» o «tributaria» que se encuentra establecida en la primera parte del artículo 46, se señala lo siguiente y se intenta, desde el punto de vista técnico, establecer los elementos de la posible obligación tributaria: (i) Sujeto activo: ¿personas de la comunidad de los pescadores en situación de exclusión social?; (ii) Sujeto pasivo: pescadores de pequeña escala; (iii) Hecho imponible: ejercer la actividad de pesca en pequeña escala; (iv) Base imponible: Producto capturado de su faena o pesca; (v) Alícuota: una parte del producto capturado. Sobre esta obligación, se observa la ausencia de uno de los elementos esenciales para poder considerarlo un tributo, es decir, el sujeto activo (Estado). En este supuesto, «confuso y novedoso», que constituye una de las nuevas tendencias de la tributación¹, si bien es cierto se estipula la transferencia de los productos capturados a personas de la comunidad de los pescadores en situación de exclusión social, la competencia para supervisar el cumplimiento de esta obligación corresponde a formas de organización y participación social, en coordinación con el Estado, a través del Instituto Socialista de Pesca y

¹ Cada día en Venezuela aparecen nuevas formas de tributación (Carmona, 2008), en su gran mayoría bajo la figura de exacciones parafiscales. (Ruan, 2008).

Acuicultura¹, situación que podría encuadrar al Estado como sujeto activo, en caso de incumplimiento de la obligación. Otra cuestión que podría desvirtuar el carácter tributario, está relacionado con la característica de la obligación de hacer, al exigirse entrega del producto capturado y no una prestación dineraria, aunque se estaría cumpliendo y transfiriendo bienes en las formas establecidas en la ley.

En este mismo sentido, al seguir analizando el artículo 46 del Decreto-ley de Pesca y Acuicultura, se constata un tributo con características más claras y cuyos elementos esenciales son los siguientes: (i) Sujeto activo: Estado; (ii) Sujeto pasivo: Pescadores artesanales, que no sean de pequeña escala; (iii) Hecho imponible: ejercer la actividad de pesca y acuicultura artesanal, que no sea de pequeña escala; (iv) Base imponible: producto capturado de su faena; (v) Alícuota: cuota de contribución según Resolución del Ministerio.

En esta misma línea, en el supuesto del artículo 47 del Decreto-ley, los elementos de la obligación tributaria son los siguientes: (i) Sujeto activo: Estado; (ii) Sujeto pasivo: Pescadores y acuicultores industriales; (iii) Hecho imponible: ejercer la actividad de pesca y acuicultura industrial; (iv) Base imponible: producto capturado de su faena y actividad; (v) Alícuota: al menos un cinco por ciento (5%).

2.- Aplicación de los principios constitucionales tributarios y principios tributarios constitucionalizados

Sin ánimo de entrar a analizar con detenimiento en un trabajo de esta naturaleza, los principios constitucionales tributarios y los principios tributarios constitucionalizados (González García *et al*, 2004), sólo se advierte sobre la aplicación y posible violación de algunos de estos principios en las contribuciones del sector de pesca y acuicultura.

¹ De conformidad con el artículo 48 del Decreto-ley de Pesca y Acuicultura: «*Los Consejos Comunales, Consejos de Pescadores y Pescadoras y demás formas de organización y participación social vigilarán y exigirán el cumplimiento de los deberes de solidaridad y responsabilidad social contemplados en los artículos precedentes, en coordinación con el Instituto Socialista de Pesca y Acuicultura*». Incluso, según el artículo 56, numeral 4, se establecen los ingresos del Instituto Socialista de Pesca y Acuicultura, en los términos siguientes: «*El patrimonio y las fuentes de ingresos del Instituto Socialista de Pesca y Acuicultura está constituido por:*

(...)

⁴.- *Los ingresos provenientes de los tributos establecidos en la ley.*»

Al respecto, en relación al tributo consagrado en el artículo 46 del referido Decreto-ley, se observa que se delega al Ejecutivo Nacional, por medio de Resolución, la fijación de uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria, es decir, la alícuota, que en el supuesto específico es la «cuota de contribución de solidaridad y responsabilidad social», constatándose una violación al principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 317 de la Constitución Nacional.

En el mismo sentido, en el artículo 47 del Decreto-ley, resalta la falta de precisión de la Ley en la fijación de la alícuota del tributo. Así, se señala «al menos un 5%» y se establece que la fijación se realizará a través de Reglamentos y normas técnicas, lo cual roza gravemente con el principio de legalidad tributaria. Aún más, en el artículo 47 *in fine*, se estipula que el Ministerio con competencia en materia de pesca y acuicultura, podrá incrementar por medio de resolución el porcentaje del cinco por ciento (5%), establecido por el legislador, es decir, el mismo legislador está autorizando una violación al principio de legalidad en materia tributaria.

Igualmente, en estos posibles incrementos de la alícuota del tributo, delegada al Ejecutivo Nacional y superior al cinco por ciento (5%), se tendrá que analizar en cada caso concreto la posible violación a la prohibición del alcance confiscatorio de los tributos¹ y al principio de capacidad económica². Para ello, será necesario que los contribuyentes demuestren a través de medios probatorios, que no pueden cumplir con los incrementos correspondientes.

Toda esta situación de establecimiento de tributos en leyes que carecen de contenido tributario, pueden generar violaciones al principio de seguridad jurídica³. La doctrina patria más reciente ha calificado estos supuestos como la «huida del Derecho Tributario» (Romero Muci, 2006). Ciertamente, han ido apareciendo en el ordenamiento jurídico venezolano, una serie de tributos, a los cuales no se les llaman, impuestos, tasas, contribuciones especiales y parafiscales, sino «aportes e inversiones», «aportes», «cuota del producto capturado», lo que viene a desvirtuar la dogmática tributaria que debe existir en estos tributos. Por esta razón, se considera que los nuevos modelos de tributación implementados progresivamente en el ordenamiento jurídico, como consecuencia de los principios de solidaridad y responsabilidad so-

¹ Estipulada en el artículo 317 de la carta magna.

² Consagrado en el artículo 316 de la Constitución Nacional.

³ Establecido en el artículo 299 de la Constitución.

cial, consagrados en el artículo 135 de la carta magna¹, entre los cuales se encuentran las contribuciones parafiscales del sector de pesca y acuicultura, pueden afectar al principio de seguridad jurídica, al no existir certeza sobre la calificación jurídica de estos tributos y los instrumentos normativos e instituciones aplicables a los mismos. Igualmente, es importante resaltar la necesaria adecuación de estos nuevos modelos de tributación a los principios constitucionales tributarios y principios tributarios constitucionalizados, para poder lograr un sistema tributario ideal.

III.- Conclusiones

- Se establecen en los artículos 46 y 47 del Decreto-ley de Pesca y Acuicultura, exacciones parafiscales y figuras novedosas que tratan de huir de la dogmática tributaria.

- Existe falta de técnica legislativa en la redacción de los artículos 46 y 47 del Decreto-ley de Pesca y Acuicultura.

- Se presentan casos de violación al principio de legalidad tributaria, al no fijarse con precisión en la ley, la alícuota de los referidos tributos.

- La consagración de tributos en leyes que carecen de contenido tributario, generan una violación al principio de seguridad jurídica.

Referencias Bibliográficas:

- 1.- CARMONA BORJAS, Juan Cristóbal. 2008. "La tributación en Venezuela en el contexto de la responsabilidad social en el sector empresarial". En GARCÍA NOVOA, César y HOYOS JIMÉNEZ, Catalina (Coords.) **El tributo y su aplicación: Perspectivas en el siglo XXI**, Tomo II. Marcial Pons, Madrid.
- 2.- GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio; GONZÁLEZ, Teresa. 2004. **Derecho Tributario I**. Plaza Universitaria Ediciones. Salamanca.
- 3.- ROMERO-MUCI, Humberto. 2006. "Deconstruccionismo y la huida del Derecho Tributario: El caso de las contribuciones previstas en las Leyes Orgánicas de Ciencia, Tecnología e Innovación y contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas." En WEFPE, Carlos (Coord.) **VIII Jornadas**

¹ Se considera que el fundamento de la tributación debe encontrarse en el artículo 133 de la Constitución Nacional, el cual consagra el deber general de contribuir.

Venezolanas de Derecho Tributario. Tributación Municipal y Exacciones Parafiscales. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas.

4.- RÚAN SANTOS, Gabriel. 2008. **El impacto institucional de las exacciones parafiscales.** Ediciones Liber. Caracas.