

**DESCENTRALIZACION FISCAL
EN VENEZUELA**

Joachim Knoop

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACION FISCAL
CEPAL - GTZ**



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1994

LC/L.831
Abril de 1994

Este documento fue preparado por el Sr. Joachim Knoop para el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

INDICE

PREFACIO	5
Lista de abreviaturas, Inflación, Tipo de cambio	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
I. LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EN VENEZUELA	11
I.1. El contexto político-institucional	11
I.2. El ordenamiento territorial	13
I.3. La política de descentralización: antecedentes y objetivos	16
II. EL SISTEMA FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION	20
II.1. La distribución intergubernamental de competencias	20
II.1.1. La distribución de competencias hasta 1990	21
II.1.2. La transferencia de competencias: negociación y gradualidad	24
II.1.3. Los avances materiales del proceso de descentralización	27
II.2. Las finanzas públicas	30
II.2.1. El financiamiento del sector público	31
II.2.2. El sistema de transferencias intergubernamentales	34
II.2.3. Las finanzas estatales	36
II.2.4. Las finanzas municipales	40
II.3. Las propuestas de reforma fiscal	47
II.4. Resumen y conclusiones	56
III. RECOMENDACIONES	59
NOTAS	61
BIBLIOGRAFIA	63
ANEXOS	
Anexo 1: Organismos relevantes para la descentralización	67
Anexo estadístico	70

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. El tema abordado es el de la Descentralización Fiscal en Venezuela. Se hace una evaluación de las relaciones fiscales que existen entre los diversos niveles de gobiernos a la luz del proceso descentralización iniciado en dicho país a fines de la década de 1980. A pesar de ser un país constitucionalmente federal, Venezuela no había iniciado un proceso efectivo de delegación de facultades y competencias a los Estados y Municipios. Como todo proceso de este tipo, surgen incógnitas acerca de la feliz culminación del mismo, tema que se aborda en extenso el presente estudio. Asimismo, se realizan recomendaciones para evitar los cuellos de botella y el desbalance de las finanzas públicas.

Debido a problemas de espacio, sólo se han incluido algunos anexos del documento. Si el lector interesado requiere información adicional, puede solicitarla a CEPAL en la dirección que se incluye al final del documento.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

ABREVIATURAS

AVECI	Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal
B\$	Bolívar (signo monetario) 1 US\$ = 90 B\$ (Julio de 1993)
COPRE	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado
CORDIPLAN	Oficina de Planificación
FAUS	Programa de Asesoría de la Fundación Friedrich Ebert
FIDES	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FUDECO	Fundación para el Desarrollo del Centro Occidente
FUNDACOMUN	Fundación para el Desarrollo Comunal
IGV	Impuesto General a las Ventas
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
ISLR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado
LOD	Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias...
LORM	Ley Orgánica de Régimen Municipal
OCEPRE	Oficina Central del Presupuesto
OCEI	Oficina Central de Estadística e Informática
PIC	Patente de Industria y Comercio (impuesto municipal)
RAP	Registro Automotor Permanente (registro nacional)

Tasa de Inflación y Tipo de Cambio del Mercado Libre

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Inflación	11.4%	11.5%	28.2%	29.5%	84.3%	40.8%	34.2%	35.0%	35.0%
Tipo de Cambio	13.76	21.11	28.23	33.95	39.19	(46.90)	(56.82)	(70.00)	90.00
1993=julio									
Tipo de Cambio Observado (Banco Central de Venezuela); en () tasa oficial de cambio libre									

RESUMEN EJECUTIVO

En comparación con la mayoría de los otros países de América Latina, Venezuela comenzó tarde con las reformas tendientes a descentralizar sus estructuras político-administrativas, y sólo muy recientemente ha puesto más atención a los problemas fiscales relacionados con tales procesos. Siendo según su Constitución un país federal, ha estado caracterizado tradicionalmente por un alto grado de centralismo, el cual, si bien se debía históricamente a la búsqueda de la unidad nacional por un país que había sido traumatizado por interminables guerras civiles, tuvo su fundamento económico en el financiamiento del gasto público a través de la distribución de la renta petrolera. Esta característica económica básica, centralizadora de por sí, subsiste en la actualidad y constituye, tal vez, el obstáculo político-económico más fuerte para la profundización y el éxito de la descentralización.

Si bien hubo, en última instancia, razones económicas (la fuerte caída de la renta petrolera en per cápita desde finales de la década de los 70), que presionaban hacia la descentralización político-administrativa, éstas se tradujeron en presiones políticas que dieron inicio al proceso descentralizador a finales de 1989, dando lugar a una dinámica poco igualada en otras regiones. Según varios representantes de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) que promovieron las reformas correspondientes - inicialmente la elección directa de alcaldes municipales y de gobernadores estatales - la estrategia se basaba en la redistribución del poder político entre los partidos y en el interior de ellos para evitar un *gridlock* político con consecuencias desestabilizadoras para el sistema político existente. La superación de la concentración del poder en el *cogollo* (cúspides partidarias) a través de la diversificación de los actores políticos, era - más que las consideraciones económicas, de eficiencia administrativa o las mismas presiones populares - la piedra angular del inicio de las reformas.

Para los gestores del proceso, la viabilidad política tuvo prioridad sobre el refinamiento técnico de sus propuestas. En el panorama político complejo y hasta conflictivo de Venezuela - recuérdese que paralelamente se iniciaron los procesos de apertura económica, privatización de empresas estatales y de redefinición del rol del estado frente a la sociedad, mientras que hubo una revuelta popular en 1989 y dos intentos de golpe de estado - ello bien puede haber sido un enfoque más realista que el proceso gradual y fiscalmente equilibrado, preferible desde un punto de vista estrictamente técnico.

Los objetivos políticos prioritarios explican también la existencia, al inicio del proceso, de considerables fallas técnicas y la ausencia casi absoluta de estudios fiscales correspondientes. Si ello ha cambiado en el transcurso de los últimos años, se debe básicamente a la dinámica que el mismo proceso desató tanto en los estados (menos en los

municipios) como en algunos sectores del poder central, y también al apoyo que la han dado organismos de cooperación internacional como el PNUD, el Banco Mundial y la misma Fundación Friedrich Ebert a través de su Programa de Asesoría FAUS.

La situación fiscal de los estados se caracteriza por su alta dependencia de las transferencias intergubernamentales, las cuales financian más del 90% de sus gastos. La transferencia de algunas competencias exclusivas de importancia fiscal, tales como el aprovechamiento de puertos, aeropuertos, autopistas, puentes, salinas y arenales, etc., no produjo ni producirá efectos netos en términos de ingresos, y el uso de la competencia de gravar el consumo específico es muy limitado porque las bases más productivas (bebidas alcohólicas, cigarrillos, gasolina, etc.) están reservadas al poder central.

Por el lado de los municipios la situación es teóricamente mejor, aunque ello es cierto sólo para los grandes que disponen de actividades económicas gravables o de un mercado inmobiliario de cierta importancia. Los municipios menores dependen, igual que los estados, casi exclusivamente de las transferencias intergubernamentales. En todos los municipios la administración tributaria y, en general, el aprovechamiento de sus amplias facultades tributarias son precarias, y requieren de mejoras significativas.

Desde un punto de vista técnico, lo novedoso e inusual de la descentralización venezolana es el hecho de que deja a la negociación entre los gobiernos regionales y el poder central el alcance de las funciones asumidas por aquellos dentro del ámbito de las competencias concurrentes señaladas por la Constitución. Aparte de un grupo de competencias exclusivas de menor importancia relativa, transferidas a los estados, la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias (LOD), de diciembre de 1989, determina que las competencias que la Constitución define como concurrentes pueden ser asumidas por uno o varios estados - con el voto favorable de dos terceras partes del Congreso - por iniciativa de aquellos, del gobierno nacional o del mismo Congreso. También pueden ser retomadas por el poder central bajo ciertas condiciones. En la actualidad existen sólo algunas experiencias, todavía muy limitadas, como para deducir de ellas conclusiones generales. Llama la atención así mismo que en esta primera etapa del proceso los municipios apenas fueron mencionados en los instrumentos legales correspondientes.

Desde el punto de vista del financiamiento de la descentralización, el caso venezolano cabe dentro del paradigma de la "revenue-driven decentralization": La LOD determina el aumento gradual del situado constitucional y del situado municipal, i.e. las transferencias automáticas e incondicionadas del poder central hacia los estados y de ellos hacia los municipios, sin vincular ni el aumento ni el monto final (20% de los ingresos ordinarios en 1994) a las funciones ejercidas por cada nivel territorial. Implícitamente se se asume, de esta manera, que la reestructuración de las finanzas públicas creará de por sí las presiones para reestructurar también las funciones.

Adicionalmente, la estrategia de financiamiento se basa en la transferencia automática a los estados de los recursos del presupuesto nacional destinados a los servicios correspondientes antes de ser asumidos por los estados y ajustándolos anualmente por la tasa

de crecimiento de los ingresos ordinarios. Si bien este mecanismo luce plausible y de fácil aplicación, perpetúa los déficits estructurales de financiamiento de algunos servicios claves (educación y salud, principalmente) y aumenta las rigideces del presupuesto central.

En vista del aumento de las transferencias hacia los estados y agravándose el déficit fiscal del sector público, el gobierno venezolano hizo varios intentos por lograr el apoyo del Congreso para una reforma tributaria, más concretamente para la introducción de un Impuesto al Valor Agregado (IVA) u otro tipo de impuesto general a las ventas. Al redactarse este documento el proyecto de ley correspondiente no había pasado el Congreso, a pesar de que con la caída del Presidente Carlos Andrés Pérez en junio de 1993 y el nombramiento de un ministro para la descentralización por el nuevo Presidente Velázquez la iniciativa fue retomada, siendo el escenario más probable el establecimiento de un IVA con una participación de los estados de un 50% del producto recaudado.

Otras propuestas de reforma fiscal, formuladas por el gobierno o por instituciones académicas, incluyen la introducción de sobretasas - a un IVA nacional o al ISLR - para los estados o la creación de un impuesto sobre la gasolina de competencia estadual. Dadas las enormes diferencias económicas y sociales entre los estados, también existen propuestas para establecer un Fondo de Compensación Territorial con fines de igualar los recursos fiscales de los estados de acuerdo con sus necesidades.

Recientemente, la segunda generación de gobernadores electos se ha ido perfilando como el sector más pujante para avanzar en el proceso de descentralización: ellos crearon a fines de junio de 1993 la Asociación Venezolana de Gobernadores, con financiamiento y cuerpo técnico, para presionar al Congreso y al gobierno para que defina con mayor celeridad nuevas fuentes de ingreso para los estados - privilegiando ellos mismos la participación de los estados en el IVA, más que la transferencia de impuestos específicos.

El punto menos considerado en las reformas legales y el mayor obstáculo para el avance del proceso, son los compromisos laborales del gobierno central con los empleados públicos de las instituciones materia de descentralización, tanto en términos de pasivos laborales económicos como de las condiciones pactadas por el gobierno central en sendos contratos colectivos.

El desarrollo de un sistema fiscal integral para el financiamiento de la descentralización es una tarea de alta prioridad para el éxito de las reformas; sin embargo, las deficiencias institucionales y administrativas existentes en los estados, y la necesidad de redimensionamiento del gobierno central, para adaptarlo a su nuevo rol dentro de un esquema fundamentalmente diferente al existente en la actualidad, requieren igualmente de políticas y programas decididos y coherentes.

El futuro de la descentralización en Venezuela permanece incierto. Motivada principalmente por objetivos políticos - la re-legitimación del sistema político a través de una redistribución del poder y la reforma del sistema electoral - dejó el desarrollo institucional, administrativo y fiscal de la reforma a diversos actores, tradicionalmente poco preparados para lograr consensos estables. Subestimando dramáticamente el potencial

desestabilizador de la ausencia de arreglos fiscales básicos y dejando de lado el rol de los municipios en su fase inicial, el proceso comenzó cojeando. Si bien difícil de revertir, será una tarea de muchos años y su éxito depende en gran medida de la capacidad de los actores para avanzar a través de un proceso de *learning by doing*.

I. LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EN VENEZUELA

I.1. El Contexto Político-Institucional

Venezuela es un estado federado (Constitución de 1961) con un Presidente, quien es a la vez jefe de estado y de gobierno, elegido directamente cada cinco años por voto popular y un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, igualmente de elección popular cada cinco años. El sistema electoral ha sufrido varias reformas en los últimos años, aunque todavía queda por complementarse en una nueva *Ley Orgánica del Sufragio*.

Actualmente, la ley prevé un sistema mixto, según el cual la mitad de los diputados son elegidos por votación uninominal y la otra mitad por listas cerradas y bloqueadas (representación proporcional).

Desde comienzos de los años 60, Venezuela ha sido gobernada por gobiernos democráticos, alternándose los dos grandes partidos políticos en el poder - *Acción Democrática* (AD), miembro de la Internacional Socialista, y el *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI), de orientación demócrata-cristiana. Sólo muy recientemente los partidos minoritarios, entre ellos el *Movimiento al Socialismo* (MAS), la *Causa "R"* y otros han ganado influencia, contando con algunos gobernadores y alcaldes¹

En ello, y en la abstención electoral elevada, se refleja el desgaste de los dos partidos tradicionales, dominados por cúpulas cerradas e intransigentes (el llamado "cogollo") que según varios analistas constituyen uno de los mayores obstáculos para las reformas del Estado.

A pesar de ser constitucionalmente una federación, Venezuela ha sido tradicionalmente uno de los países más centralizados en América Latina lo cual se debfa, básicamente, a la concentración económica de su principal fuente de riqueza, el petróleo, aunque históricamente la integración política del país - la lucha del poder central contra los caudillos regionales - cumplía un papel importante en ello.

La nacionalización y estatización de las empresas petroleras, a través de la *Ley que reserva al Estado la Industria y Comercio de Hidrocarburos* en 1975, resultaron en que el Estado se convirtiera en el principal agente económico del país, redistribuyéndose la riqueza dentro de un esquema de planificación centralizada a través de las inversiones públicas, los subsidios a la oferta de bienes básicos y servicios públicos, y el empleo burocrático.

Venezuela entró más tarde que los otros países de América Latina a un proceso de descentralización de sus estructuras político-administrativas. Sin embargo, el debate político sobre la necesidad de reformar el sistema, tanto en lo económico como en lo político-institucional ya se había generado e intensificado durante toda la década de los ochenta, muy relacionado con la crisis del modelo de acumulación basado en la exportación de hidrocarburos, la cual se expresó en una creciente deuda externa y un déficit fiscal cada vez menos manejable.

La revuelta violenta de la población del 4 de febrero de 1989, contra la caída acelerada de los ingresos reales y del gasto público social, marcaba el fin de la bonanza petrolera y de las políticas populistas de redistribución de la renta petrolera y el inicio de una crisis política prolongada, que aún no ha sido superada enteramente.

Si bien los ingresos petroleros, aunque en constante baja, permitieron a los gobiernos venezolanos amortiguar muchos de los efectos de la crisis, el país estaba (y aún está) ante el mismo reto que otros países del área de llevar a cabo profundas reformas en su sistema económico, político e institucional.

A partir de 1989 el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez inició una serie de reformas económicas tendientes a liberalizar la estructura de precios de toda la economía y a flexibilizar el mercado laboral, con el fin de redefinir la inserción de Venezuela en la economía internacional. Estas reformas incluyeron, entre otras, la apertura económica hacia el exterior (liberalización de importaciones, reforma de aduanas, apertura hacia la inversión extranjera, etc.) y la sustitución de la política de subsidios a la oferta (excepción: gasolina) por una política de subsidios focalizados dirigidos a los sectores más necesitados con el fin de amortiguar los efectos del ajuste. También se inició el programa de privatización de empresas públicas (p.e. aerolínea VIASA, telefonía CANTV, etc.) cuyos déficit ya no pueden ser financiados con los ingresos petroleros y que han perdido en cada vez mayor grado su capacidad de inversión. Sin embargo, las privatizaciones han sido lentas y no han tenido todavía efectos significativos para el fisco.

Para mayor información y como referencia sobre la situación económica reciente de Venezuela se anexa el capítulo correspondiente del Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, 1991 (Anexo 4).

Mientras que en lo económico se han logrado resultados notables, muchas reformas político-institucionales y la misma reforma fiscal quedan todavía por complementarse, siendo la lentitud de estas reformas a la vez causa y efecto de la inestabilidad política que caracteriza la situación del país.

Cuadro 1
Venezuela: Indicadores Económicos Básicos

	1980	1985	1990
Población (millones)	15,0283.3%	17.32	19.33
Población urbana		n.d.	90.5%
PIB (millones US\$)	60.700	57.542	65.027
PIB per Cápita (US\$)	4.041	3.323	3.295
Crecimiento interanual del PIB ¹⁾	3.72%	-1.04%	2.6%
Tasa de Inflación	18.6%	11.4%	40.8%
Tipo de Cambio US\$/B\$	4.3 ²⁾	7.5	46.9
Deuda Externa (% del PIB)	55.0% ²⁾	60.2%	63.5%
Servicio de la Deuda			
- Como % del PIB	---	7.5%	6.7%
- Como % de las Export. de Bienes	36.4% ²⁾	30.3%	24.9%
Desempleo	---	13.1%	9.9%
Fuente: Banco Central de Venezuela; OCEI; Banco Interamericano de Desarrollo			

1) Promedio 5 años

2) 1982

La pérdida de legitimidad del sistema político, más concretamente de los partidos políticos, y la búsqueda de nuevas formas de representación política son, dentro de este panorama, los móviles más importantes para las políticas de descentralización. Estas están, pues, inseparablemente unidas con las reformas del sistema electoral y el fortalecimiento del rol de los gobernadores (y, en menor medida, de los alcaldes) como actores políticos de primer plano.

I.2. El Ordenamiento territorial

El territorio venezolano, con una extensión total de 912.050 kilómetros cuadrados, se divide en 22 estados y un Distrito Federal. Los estados y el Distrito Federal se dividen, a la vez, en un total de más de 270 municipios, cifra que sigue aumentando desde que en 1989 se unificaron los distintos tipos de municipios. La Constitución no menciona a los municipios como nivel político-territorial. El Art. 9 señala:

"El territorio nacional se divide para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales".

Sin embargo, deja a los estados "la organización de sus municipios ... y su división político-territorial" (Art. 16).

La distribución de los casi 20 millones de habitantes en el territorio es bastante desequilibrada, concentrándose la mayor parte en el Distrito Federal y las ciudades de Maracaibo, Valencia y Maracay, todas ubicadas en el litoral del país. En 1990, más del 90% de la población vivía en centros urbanos, una tercera parte en las áreas metropolitanas de las cuatro ciudades más grandes.

Cuadro 2
Venezuela: Distribución espacial de la población 1990

	En Miles	en %	% acumulado
Total	19325	100	
Urbana	17489	90.5	
Capitales*	9389	51.9	
Area Metropolitana de:			
Caracas	2784	15.4	15.4
Maracaibo	1363	7.5	22.9
Valencia	1031	5.7	28.6
Maracay	799	4.4	33.0
Barquisimeto	745	4.1	37.1
Fuente: OCEI			

En los estados el poder legislativo corresponde a la Asamblea Legislativa, elegida cada tres años por voto popular. Entre sus atribuciones están (a) legislar sobre las materias de competencia estadual, (b) aprobar o improbar anualmente la labor del Gobernador y (c) sancionar la Ley de Presupuesto del estado. Tradicionalmente han sido cuerpos de poco peso político, aunque, con el avance de la descentralización, aumentarán considerablemente sus responsabilidades y las necesidades de su tecnificación.

Los gobernadores fueron elegidos popularmente por primera vez en diciembre de 1989, por tres años y con posibilidad de reelección por un período consecutivo. En las segundas elecciones, en diciembre de 1992 todos los gobernadores que se presentaron nuevamente fueron reelegidos, convirtiéndose algunos en figuras de la política nacional. Con ello parecen haberse cumplido las expectativas de los gestores de la descentralización (política) que esperaban promover una "descongestión" de alcance nacional en la representación política

Los gobernadores son a la vez jefes ejecutivos de sus estados y agentes del Ejecutivo nacional. Esta duplicidad de funciones no ha tenido impactos negativos hasta ahora; sin embargo, la posibilidad de remoción de gobernadores con el voto de dos terceras

partes del Senado, prevista en la *Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado*, reformada en abril de 1989, constituye uno de los puntos más conflictivos entre los poderes regional y central.

Los municipios en su forma actual son de formación muy reciente: sólo a través de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 1989, los 191 "distritos autónomos" y los más de 700 "municipios foráneos" - estos últimos sin representación electa - fueron reorganizados en los 269 municipios existentes antes de la elección popular de alcaldes. Igualmente, la figura del alcalde no existía antes de la reforma mencionada, de manera que tampoco existía la separación de poderes entre el ejecutivo municipal y el cuerpo deliberante formado por el Concejo.

Los municipios conforman la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Su autonomía comprende, entre otros, (a) la elección de sus autoridades, (b) la libre gestión en las materias de su competencia y (c) la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Ciertamente, una de las debilidades del sistema municipal venezolano es la definición poco clara (y poco desarrollada en la jurisprudencia) del concepto de "autonomía". Si bien corresponde a los estados el ordenamiento de sus territorios, los municipios gozan de una amplia libertad, por ejemplo en la determinación de sus impuestos, y no están sujetos a controles u otras formas de supervisión de parte de otro nivel territorial, pudiendo ser impugnados sus actos sólo por órganos jurisdiccionales. Según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los municipios son autónomos en (Art. 10):

1. La elección de sus autoridades
2. La libre gestión en materias de su competencia
3. La recaudación e inversión de sus ingresos.

El cuerpo deliberante de los municipios es el Concejo Municipal, conformado por entre 5 y 17 concejales, elegidos cada tres años por voto popular a través del sistema electoral mixto, uninominal (2/3) y proporcional (1/3), sistema que fue aplicado por primera vez en las elecciones municipales de diciembre de 1992. En junio de 1993 la Cámara de Diputados aprobó una ley que extiende la uninominalidad a la elección de la totalidad del Concejo, faltando aún la aprobación por parte del Senado.

El jefe de la administración municipal es el alcalde, igualmente de elección directa cada tres años y con posibilidad de reelección por un período consecutivo. Internamente los municipios se dividen en parroquias, con sus respectivas juntas parroquiales designadas por los concejos entre los habitantes parroquiales. Además existe la figura de las Juntas de Vecinos, expresamente como mecanismo adicional de participación popular. También pueden constituirse mancomunidades (para la prestación de un servicio determinado de alcance supramunicipal) y asociaciones municipales (para múltiples fines).

Los puntos críticos en el ordenamiento político-territorial venezolano lo constituyen, en primer lugar, las grandes desigualdades - económicas y demográficas - de las entidades

regionales y municipales. Ellas son los primeros obstáculos para la descentralización y requieren, sobre todo, de un sistema de igualación fiscal mucho más refinado que tiene el país en la actualidad. La proliferación de municipios nuevos, intensificada a raíz de las reformas políticas y más atractiva por el aumento de las transferencias automáticas e incondicionadas del situado municipal (cf. II.2.2.) constituye otro desarrollo negativo relativo al ordenamiento territorial.

Aún existiendo la posibilidad de (una sola) reelección, el período electoral de tres años tanto para gobernadores como para alcaldes luce muy corto para que las entidades federales y municipales asuman más competencias y cumplan eficientemente con ellas. También el número de concejales, sobre todo en las grandes municipalidades parece muy reducido para garantizar una adecuada representación de la población. En ambos aspectos, el muy arraigado temor ante posibles arbitrariedades de las autoridades regionales y municipales ha impedido que se aumente el carácter competitivo del sistema político.

I.3. La Política de Descentralización: Antecedentes y Objetivos

Ciertamente, la caída del ingreso petrolero y los márgenes de redistribución subsecuentemente más estrechos constituyen el marco de referencia más amplio para analizar los orígenes de la política de descentralización en Venezuela. Sin embargo, los motivos más inmediatos para su inicio estaban más en el análisis político hecho por algunos sectores renovadores de diversas fuerzas políticas, particularmente del ala izquierda de AD, que infirió una crisis de legitimidad del sistema político mismo, originada en las estructuras cerradas y poco democráticas de los dos grandes partidos tradicionales.

Los principales gestores de las reformas basadas en dicho análisis se encontraban (y aún se encuentran) en la **Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)**, creada en 1984 durante el gobierno de Jaime Lusinchi y compuesta por más de 30 comisionados, representantes de los partidos políticos (AD, COPEI, MAS) y notables de reconocida trayectoria pública. Dotada de buena infraestructura física y provista de un cuerpo técnico de alto nivel, la COPRE se ha ido convirtiendo en el gestor más productivo de ideas y propuestas de reforma, en los más diversos campos pero, sobre todo, en el de la descentralización (véase p.e. la bibliografía anexa).

Fue la COPRE la que propugnó (y logró) que se sancionaran las leyes básicas que abrieron el paso a la elección directa de gobernadores y alcaldes; a la reforma (parcial) del sistema electoral, introduciendo la nominalidad en las elecciones estatales y municipales; y a la democratización del municipio a través del fortalecimiento de la participación popular.

Debido al análisis comentado arriba, la descentralización en Venezuela se inicia solamente como una reforma política con el objetivo de aumentar la representatividad y la diversificación de fuentes de poder, obviándose inicialmente tanto los aspectos funcionales (distribución de competencias) como los fiscales. Es este carácter político el que caracteriza

el proceso aún en la actualidad y el cual ha dificultado, desde un punto de vista estrictamente técnico, su implementación.

Al realizarse, en diciembre de 1989, la primera elección de gobernadores, el Congreso discutió y aprobó en un tiempo muy breve la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público a los Estados* (LOD), basada en una propuesta elaborada por juristas de la Universidad del Zulia.

Esta ley, si bien técnicamente insuficiente y de difícil aplicación, abrió las puertas para que Venezuela entrara en una etapa muy dinámica de transformaciones en la distribución intergubernamental de competencias y en las relaciones fiscales entre las entidades territoriales.

Hay que anotar que para realizar las reformas mencionadas no hacía falta reformar la Constitución, la cual en su versión vigente (de 1961) prevé en su Art. 22 la posibilidad de legislar sobre la elección de los gobernadores y, en el Art. 137 establece que el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los estados y municipios, determinadas materias de competencia nacional, "*con fines de promover la descentralización administrativa*".

Lo particular de la LOD y del proceso de descentralización en general, reside en que deja la distribución intergubernamental de competencias a la negociación entre los poderes estadual y central, permitiendo que las transferencias de funciones se realicen gradual y parcialmente. Se interpreta que cada estado puede escoger, dentro de las competencias concurrentes, las que corresponden más a sus necesidades o posibilidades y dejar en manos del poder central las que no cumplen con estos requisitos. Por otro lado, la LOD no crea ni especifica los mecanismos de esta negociación, dejando un cierto vacío en esta materia².

Entre sus mayores debilidades están el desarrollo muy insuficiente de los aspectos fiscales de la des-centralización, transfiriendo algunas competencias exclusivas de un impacto fiscal muy reducido, aumentando las rigideces ya existentes en los montos y las condiciones de distribución del situado constitucional, así como dejando sin mayor precisión los alcances de las transferencias específicas ligadas a la transferencia de las competencias concurrentes. Estos aspectos serán desarrollados en mayor detalle en el capítulo II.

Otro aspecto crítico de la LOD y característico de toda la primera etapa de la descentralización en Venezuela es la ausencia casi completa de la materia municipal en la ley. Si bien la Ley Orgánica de Régimen Municipal había sido reformada en junio de 1989, poco antes de aprobarse la LOD, con el explícito fin de "*desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y control de los Municipios*", se perdió de esta manera una oportunidad para crear las bases para una reforma comprehensiva de todo el sistema de distribución de competencias y relaciones intergubernamentales.

El contenido de la Ley de Descentralización (LOD)

La LOD regula básicamente los siguientes aspectos.

1. La delimitación de las competencias concurrentes
2. La transferencia de algunas competencias nacionales a los estados
3. El financiamiento de la descentralización

El primer punto se refiere a una lista de competencias, derivadas del texto constitucional, que son responsabilidad "del Estado" sin que la Constitución especifique en cada caso cuál nivel debe asumir estas funciones, pero que anteriormente eran asumidas casi en su totalidad por el poder central. Entre los 22 ítems de la lista se encuentran la educación, la salud y la ejecución de obras públicas, sin que la ley delimite con mayor precisión su asignación a los distintos niveles gubernamentales.

La LOD establece que todos estos servicios serán transferidas progresivamente a los estados, por iniciativa de éstos o del Ejecutivo Nacional, y a través de un mecanismo de negociación que debe ser sancionado por las dos terceras partes del Senado.

El segundo punto se refiere al Art. 137 de la Constitución que establece que el Congreso, con dos terceras partes de ambas cámaras, puede transferir competencias exclusivas de la Nación a los estados "a fin de promover la descentralización administrativa".

En este caso se trata de cuatro ítems, entre ellos la organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo no reservados por Ley al Poder Nacional; así como la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial. (Ver capítulo II).

Estas competencias pueden ser asumidas por los estados directamente a través de una ley estatal sin intervención adicional del nivel central.

El tercer punto se refiere al aumento del situado constitucional, i.e. la transferencia que tradicionalmente ha sido la fuente de recursos más importante de los estados, así como a la transferencia de recursos atados a la transferencia de los servicios en el marco de las competencias concurrentes.

A la hora de aprobar la LOD tampoco se previó la necesidad una reforma de la Administración Central coherente con un nuevo ordenamiento de las funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno. Igualmente, el problema que tal vez más más trabó la puesta en práctica de las transferencias de servicios - los pasivos laborales del Gobierno Central con los trabajadores de las entidades afectadas - surgió en el mismo camino (cf. II.1.3.).

Desde la primera elección de gobernadores hasta hoy en día, la COPRE ha seguido cumpliendo un papel mucho más protagónico de lo que le hubiera correspondido como mero

"spiritus rector" de las reformas del Estado. De hecho, la debilidad, y a veces, poca credibilidad de otros organismos del ejecutivo, así como las dificultades de crear un espacio de consenso - p.e. a través de una comisión interministerial o intergubernamental para la descentralización - convirtieron a la COPRE en el motor aun de la preparación técnica y evaluación del proceso.

Así, la COPRE estudió, dentro de un programa de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (LDIS), los posibles mecanismos de transferencia de competencias a los estados (y municipios), así como algunas alternativas de financiamiento y arreglos fiscales.

También fue la COPRE la que elaboró, con base en estos estudios, el *Reglamento Nr. 1* de la LOD (junio de 1992), el cual crea la posibilidad de convenios de co-administración entre los estados y el poder central para que aquellos asuman algunas competencias concurrentes aún antes de que el Congreso aprobara su transferencia definitiva. Fue solo así, a dos años y medio de entrar en vigor la LOD, que se creó el instrumento legal que le da forma a la negociación necesaria para materializar la transferencia de las competencias concurrentes.

El resaltar el rol protagónico de la COPRE no significa que los otros organismos estén completamente al margen del proceso; sin embargo, con la excepción de CORDIPLAN, los restantes han tenido un papel menos activo y, en algunos casos, más bien reticente (ver Anexo 1).

La inercia prolongada y hasta la resistencia de la mayoría de los organismos del nivel central, sobre todo de algunos ministerios sectoriales y del mismo Congreso, que se aferran al manejo de sus cuotas tradicionales de poder, les da la razón a los que a fines de la década pasada "colocaron la carreta delante del caballo" e impulsaron primero la elección de gobernadores y alcaldes y sólo después se preocuparon por la distribución de competencias y un modelo fiscal para la descentralización. Sin las presiones políticas de los gobernadores, quienes se han convertido en los principales actores de la descentralización, el proceso podría haberse estancado ya en un país que en sólo tres años vivió una revuelta popular y dos intentos de golpe de estado.³

En términos generales, los objetivos políticos de la descentralización - descongestión de la clase política y mayor participación ciudadana - han opacado, en el inicio del proceso, el hecho de que el principal objetivo de reformas de esta naturaleza reside en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los servicios prestados por el Estado.

II. EL SISTEMA FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION

Uno de los mayores problemas del proceso de descentralización en Venezuela es la virtual desvinculación entre la transferencia de competencias y su financiamiento. Al aprobarse la LOD - que incluye algunas disposiciones de carácter fiscal - prácticamente no existían en el país estudios que cuantificaran, aunque fuera a grandes rasgos, los efectos fiscales de la ley, tanto para el nivel nacional como para los estados y municipios.

Aún ahora, las enormes dificultades para obtener datos confiables sobre las finanzas municipales y estadales, y, en general, la escasa tradición de estudios fiscales en Venezuela, han impedido que se produzca con la celeridad y profundidad necesarias la información fiscal en que basar con mayor rigor las decisiones políticas pendientes.

El sistema tradicional de financiamiento del gasto público a través de la redistribución de la renta petrolera, con muy pocos tributos no vinculados directamente al sector petrolero, es otro elemento que dificulta la búsqueda de un nuevo sistema fiscal más acorde con los cambios en el sistema económico e institucional.

Las reformas fiscales pendientes dependerán en gran medida del progreso en la transferencia de competencias, pero el éxito de estas, a la vez, depende de que se logre definir un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales que supere los arreglos rígidos y las soluciones dispersas e inconexas que existen en la actualidad.

II.1. La Distribución Intergubernamental de Competencias

Tal como fue expuesto en el capítulo I., la distribución intergubernamental de competencias ha entrado en una etapa de mayor definición sólo en los últimos tres años. Anteriormente, la mayoría de las competencias estaban concentradas exclusivamente o de manera concurrente en el poder central, el cual manejaba más del 80% de los recursos públicos. Ello se debía, en primer lugar, a la bonanza petrolera cuyos recursos, en vez de ser redistribuidos entre los tres niveles administrativos, fueron manejados en su mayor parte por el gobierno central, el cual, directamente o a través de instituciones descentralizadas y empresas públicas, asumía cada vez más funciones, sobre todo del ámbito municipal.

La mayor parte de los servicios públicos básicos - agua, electricidad, telefonía, etc. - y la casi totalidad de los sectores sociales - educación, salud, asistencia social, etc. - fueron atendidos, ineficiente e insuficientemente por la Nación, sin que los otros niveles salieran en definitivo del ejercicio de las mismas funciones. De ello resultó una amplia

confusión y superposición de funciones, interviniendo cada nivel en diversos sectores sin coordinación suficiente; ello es cierto en particular para los sectores de educación y salud, así como para la inversión en infraestructura y equipamiento urbano.

Al haber destinado la Nación gran parte de sus recursos a megaproyectos de inversión no rentables (p.e. en el sector minero), dependientes de subsidios fiscales, esta situación se tornó insostenible en la medida en que la crisis fiscal del Estado estrechó cada vez más los márgenes de redistribución y obligó a la Nación a dejar de financiar adecuadamente muchos de los servicios básicos; siendo la clausura de algunos hospitales públicos la expresión más clara de la gravedad de la crisis.

En 1990, inmediatamente después de sancionar la Ley Orgánica de Descentralización, la situación en los sectores más propicios para ser atendidos por niveles gubernamentales intermedios y locales, era la siguiente:

Cuadro 3
Venezuela: Gasto por Sectores y Nivel Gubernamental
(1990 en %)

	Nación	Estados	Municipios
Educación	75.5	22.6	1.9
Salud	71.4	28.4	0.2
Seguridad Social y Policía	71.6	24.6	3.7
Obras Públicas	46.0	36.1	17.9
Electricidad, Agua y Vivienda	91.4	8.6	0.0
Agua Potable	0.0	97.3	2.7
Desarrollo Social	100.0	0.0	0.0
Otros	77.4	7.0	7.0
Total	75.4	19.2	5.4
Fuente: Banco Mundial			

Este panorama puede cambiar fundamentalmente en la medida en que se conviertan en realidad los términos de la LOD, a tal punto que primeras estimaciones señalan que al terminar el proceso de redistribución funcional la Nación tendrá que destinar más del 40% de su presupuesto a las transferencias intergubernamentales, poniendo en peligro el cumplimiento de sus propias funciones y la misma estabilidad fiscal del país.

II.1.1. La Distribución de Competencias hasta 1990

La Constitución venezolana delimita las competencias de los niveles político-territoriales en sendos catálogos, señalando además una serie de obligaciones del Estado en

el marco de las competencias concurrentes, entendiéndose que en los servicios correspondientes pueden intervenir tanto la Nación como los estados y los municipios.

El artículo 136 contiene un catálogo de 25 ordinales respectivos a las **competencias de la Nación**, entre las cuales están todas aquellas funciones reservadas universalmente al poder central (relaciones internacionales, defensa, aduanas, moneda, etc.), siendo de interés para los fines de este estudio las siguientes:

8. (Este ordinal reserva la mayoría de los impuestos al poder central; ver II.2.1.); (...)
10. *El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; (...);*
16. *Las directivas y bases de la educación nacional;*
17. *La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. (...)*
18. *La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;*
19. *El fomento de la vivienda popular; (...)*
24. (Este ordinal establece un catálogo de competencias legislativas de la Nación);
25. *Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza.*

Las competencias de los estados enumeradas en el Art. 17 abarcan:

1. *La organización de sus poderes públicos;*
2. *La organización de sus municipios (...) y su división político-territorial;*
3. *La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional (...);*
4. *El uso del crédito público;*
5. *La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;*
6. *Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;*
7. *Todo lo que no corresponda (...) a la competencia nacional o municipal.*

siempre en el marco de la Constitución o las leyes nacionales.

Se nota que ninguna función material (con excepción de la policía rural y urbana) es de competencia expresa de los estados; sin embargo ellos pueden intervenir en todas aquellas materias no expresamente reservadas a la Nación o los municipios. Entre estos servicios están, p.e., la educación y la salud.

El punto 6 hace referencia al artículo 137 de la Constitución, el cual abre la posibilidad de transferir competencias exclusivas de la Nación a los estados, mecanismo utilizado con la Ley de Descentralización:

"El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa".

Con relación a las competencias de los municipios el artículo constitucional correspondiente establece (Art. 30):

"Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuánto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. La ley podrá atribuir a los municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios."

La Nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su versión de 1989, señala en su Art. 36:

"Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad".

A esta introducción le sigue un catálogo de 18 materias "de la competencia propia del Municipio", el cual contiene los siguientes servicios:

- *Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;*
- *Distribución y venta de electricidad y gas;*
- *Transporte público urbano de pasajeros;*
- *Abastos, mataderos y mercados;*
- *Aseo urbano y domiciliario;*
- *Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios;*
- *Actividades e instalaciones culturales y deportivas*

Además, el catálogo contiene otras materias típicas del ámbito municipal, tales como:

- *Planes de desarrollo municipal*
- *Promoción de viviendas, parques y jardines, plazas, playas ...*
- *Nomenclatura y ornato público*
- *Ordenación del tránsito*
- *Protección del ambiente*
- *Protección civil y servicios de prevención, etc.; y*
- *las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.*

A raíz de la reforma de la ley en 1989 fue introducido el Art. 37 con las siguientes disposiciones:

"El Municipio cooperará:

1. *Con la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias (...)*

2. *Con la atención primaria de la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitador (...)*
3. *En la prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población (...)*
4. *En la organización y asistencia técnica a la producción (...)*
5. *En la construcción y conservación de caminos y vías rurales."*

Finalmente, el Art. 38 de la ley establece cuáles de los servicios mencionados deben ser garantizados como mínimo, según cuatro categorías de tamaño de los municipios (más de 1.000, 10.000, 50.000 y 100.000 habitantes). La figura de competencias delegadas por otro nivel no existe en Venezuela.

Legalmente, existen pues, competencias municipales claras y obligatorias según tamaño, dentro de un esquema de plena autonomía. Sin embargo, la realidad contrasta notablemente con esta apreciación. Según palabras de Allan Brewer-Carías, recientemente nombrado ministro para la Descentralización:

"El centralismo administrativo y la concentración del poder en el Ejecutivo Nacional han impedido al Municipio asumir su rol de unidad política primaria y autónoma en la organización de las instituciones del país. (...) Nuestras administraciones municipales son en la actualidad los ejemplos más característicos de administraciones inservibles, vaciadas de competencia, de carácter insuficiente, y dominadas por los partidos políticos o grupos con solas apetencias burocráticas." (citado en Peñalva (1989), p. 407)

La poca importancia del municipio venezolano se expresa también en su participación en el gasto público total, que en la última década no superó el 5%. Sin embargo, como veremos más adelante, la escasez financiera es sólo una de las causas del deterioro de las municipalidades en relación con su rol protagónico en siglos pasados. La intervención del poder central a través de la creación de instituciones autónomas para cada vez más servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, etc.) cumplió un papel de mayor importancia en este proceso; y el sistema electoral, poco democrático, fue otro elemento que impidió que los municipios defendiesen con mayor éxito su autonomía y competencias.

II.1.2. La Transferencia de Competencias: Negociación y Gradualidad

Mientras que la reforma de la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* de 1989 sólo agregó algunas competencias en que los municipios "cooperaban", aumentando más bien la superposición de funciones, la *Ley Orgánica de Descentralización ... (LOD)* del mismo año ya busca complementar la descentralización política - i.e. la introducción de la figura del alcalde, la reforma del sistema electoral y la elección directa de alcaldes y gobernadores - con una verdadera transferencia de competencias a los estados para lograr de esta manera una delimitación más clara de las funciones de cada nivel.

Para ello se sirve de dos mecanismos:

1. Transfiere algunas competencias de la Nación como competencias exclusivas a los estados;
2. Basándose en el artículo 137 de la Constitución recoge una lista de competencias concurrentes susceptibles a transformarse en servicios prestados exclusivamente por los estados, sin darles, empero, la forma legal de competencias exclusivas.

Las competencias exclusivas transferidas son:

- "1. *La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;*
2. *El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y las ostras de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. (...)*
3. *La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. (...)*
4. *La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y*
5. *La administración y manutención de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial."*

En estos casos es suficiente una ley de la Asamblea Legislativa del estado para que este asuma de pleno derecho la función respectiva. En la práctica, el proceso resultó más complejo por el numeroso personal empleado en los puertos y las obligaciones laborales correspondientes (liquidaciones, pensiones, etc.). En términos de impacto material, sólo la administración y manutención de puertos, aeropuertos, puentes, carreteras y autopistas son de importancia para algunos estados. Su impacto fiscal será discutido en el capítulo II.2.3.

En el marco de las competencias concurrentes, la ley transfiere a los estados "los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional" (Art. 4):

1. *La planificación (...) de su propio desarrollo integral (...);*
2. *La protección de la familia, y en especial del menor;*
3. *Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;*
4. *La protección de las comunidades indígenas (...);*
5. *La educación, en los diversos niveles y modalidades (...)*
6. *La cultura en sus diversas manifestaciones (...);*
7. *El deporte, la educación física y la recreación;*
8. *Los servicios de empleo;*
9. *La formación de recursos humanos (...)*
10. *La promoción de la agricultura, la industria y el comercio;*

11. *La conservación (...) del ambiente y los recursos naturales;*
12. *La ordenación del territorio del Estado;*
13. *La ejecución de las obras públicas de interés estadual (...);*
14. *La vivienda popular, urbana y rural;*
15. *La protección a los consumidores;*
16. *La salud pública y la nutrición (...)*
17. *La investigación científica; y*
18. *La defensa civil.*

Con relación a los servicios de agua, luz, teléfonos, transporte y gas el siguiente artículo (Art. 5) establece que su prestación *"podrá ser administrada por empresas venezolanas de carácter mixto, bien sean regionales, estadales o municipales."*

El método de la transferencia es el siguiente:

1. El gobernador, después de oír la opinión de la Asamblea Legislativa, pide la transferencia al gobierno nacional (Ministerio de Relaciones Interiores).
2. Dentro de noventa días este somete la transferencia a la aprobación del Senado.
3. Al aprobarse el proyecto, se transfieren los inmuebles, el personal (en condiciones laborales estables) y los recursos presupuestados para el servicio correspondiente bajo la modalidad de un convenio entre el estado respectivo y el ejecutivo nacional.

El proceso también puede realizarse a la inversa, por solicitud del gobierno nacional, y puede ser revertido por iniciativa del poder central o del gobernador requiriéndose en cada caso la aprobación del Senado.

Inicialmente, la LOD despertó grandes expectativas, sobre todo con relación a los servicios de educación y salud, áreas críticas en la mayoría de los estados. Algunos de éstos pidieron su transferencia, pero la reticencia de los ministerios respectivos, el apoyo no muy decidido por parte del ejecutivo, y la misma complejidad del proceso de negociación (incluyendo la aprobación del Senado) demoraron la puesta en marcha del programa de transferencias. Además, muchos sectores temían el potencial caótico de una descentralización que dejaba a la consideración de cada uno de los estados, cuáles servicios (o partes de ellos) quería asumir y cuáles no.

Para agilizar el proceso, la COPRE sugirió en el transcurso de los tres años siguientes a la aprobación de la ley, tres instrumentos adicionales:

1. **El Reglamento Parcial Nr. 1 de la Ley de Descentralización**
2. **El Proyecto de Instructivo Presidencial sobre la Ley de Descentralización, y**
3. **El Pacto Nacional para la Descentralización.**

El Reglamento Nr. 1 establece que el gobernador y el poder central (a través del Ministerio de Relaciones Interiores y el ministerio sectorial correspondiente) pueden celebrar un convenio "a fin de facilitar el proceso" de transferencia de un servicio determinado. Este convenio debe ser celebrado dentro de un mes después de solicitarse la transferencia y debe establecer, por un lado, un mecanismo de cogestión entre los poderes central y estadual, y por otro, la constitución de una comisión mixta que elabore, dentro de tres meses, el convenio de transferencia definitiva.

La ventaja de este mecanismo reside en que le da un marco y unos plazos más claros a la negociación y posibilita la transferencia inicial sin intervención del Senado.

El proyecto de **Instructivo Presidencial**, basándose en los estudios realizados dentro del Proyecto COPRE/PNUD sobre desarrollo de las capacidades gerenciales de los estados, busca precisar cuáles materias, dentro de cada uno de los servicios transferibles en el marco de las competencias concurrentes, quedarán en manos del poder central, y cuáles son susceptibles de ser transferidos a los estados. Con ello toma en cuenta que en la mayoría de los servicios transferibles existen funciones que, por razones de eficiencia o equidad, no se prestan a ser asumidas por los estados.

Otra vez, para superar las resistencias al proceso y agilizar la transferencia de competencias, la COPRE sugirió, en marzo de 1993, la celebración de un **Acuerdo Nacional para la Descentralización** (ver anexo) entre el gobierno central y los gobernadores el cual prevé algunos mecanismos de concertación política a mediano y largo plazo:

1. *Acordar un programa de transferencias a todos los estados en condiciones comparables a realizarse en un lapso de tres años;*
2. *Profundizar el proceso de descentralización hacia los municipios;*
3. *Acordar, en dos etapas, un sistema fiscal para la descentralización;*
4. *Apoyar la modernización de las administraciones estadales y municipales;*
5. *Reestructurar las funciones del gobierno nacional;*
6. *Crear el Consejo de Administración Federal como instrumento permanente de diálogo y negociación entre el poder central y las gobernaciones."*

II.1.3. Los Avances Materiales del Proceso de Descentralización

Hasta fines de 1992, al terminarse el primer período de los gobiernos regionales electos, varias gobernaciones habían asumido, mediante una ley estadual, un total de 18 competencias exclusivas. Entre ellas la administración del importante puente sobre el Lago de Maracaibo y el puerto y aeropuerto de la misma ciudad (estado Zulia); también el puerto de Puerto Cabello, el cual moviliza el 60% de la carga portuaria del país (estado Carabobo). El Instituto Nacional de Puertos fue disuelto. Algunos estados asumieron la administración de las salinas y el aprovechamiento del derecho de timbre. En el caso de los puertos, aeropuertos y puente de Maracaibo la administración de estos servicios fue dada en concesión a privados.

El mayor problema que surgió en estas transferencias fue la sobrecarga laboral, tanto en términos de personal ocupado como en términos de derechos en prestaciones por antigüedad (pasivos laborales). Los estados sólo estaban dispuestos a asumir los servicios en tanto la nación asumía las obligaciones correspondientes. Al final los institutos autónomos (de puertos y aeropuertos) sanearon sus nóminas mediante pagos de prestaciones por antigüedad, o la jubilación temprana.

En el caso de las competencias concurrentes los avances materiales han sido menores, lo que en algunos casos se debe a la complejidad técnica de los sectores respectivos y, en primer lugar, a los problemas relacionados con los compromisos laborales, tanto en términos de contratos colectivos como de pasivos laborales. De hecho, el primer convenio colectivo con los empleados públicos del gobierno central fue firmado sólo en 1992, i.e. después de aprobarse la LOD y sin tomar en cuenta la política de descentralización, ya en curso. En los sectores más intensivos en recursos humanos y más aptos para ser descentralizados - educación y salud -, los compromisos laborales constituyen el freno más importante para realizar la transferencia de estos servicios.

Por ello, los problemas que enfrenta la descentralización a corto plazo no se relacionan tanto con el sistema fiscal, sino más bien con las leyes laborales que determinan que un patrono, al terminar el contrato de trabajo con un empleado tiene que cancelar a éste las prestaciones sociales por un monto que equivale a dos veces el último sueldo multiplicado por los años de servicio. Demoró varios años hasta que se llegó a la conclusión jurídica de que la transferencia de personal a los estados no implica el término del contrato de trabajo, siendo el patrono el mismo (el Estado). Aún así, los estados asumían la deuda acumulada con el gobierno central (los llamados *pasivos laborales*), a lo que ellos se niegan, buscándose en la actualidad una fórmula que resuelva este impasse.

Sólo en los sectores de educación y salud más de 300.000 empleados públicos (aprox. 25% del total) son susceptibles de ser transferidos a los estados y municipios, calculándose la deuda por pasivos laborales en aproximadamente 250 millones de B\$ (2,8 millones de US\$). Además, la integración de estos empleados significa una carga financiera adicional para los estados, porque los funcionarios estadales reciben remuneraciones más altas que los empleados del poder central.

Otro impasse frecuente son las aparentes contradicciones entre la legislación sectorial nacional, concebida desde un punto de vista centralista, y la descentralización de las funciones correspondientes.

La descentralización del sector salud es típica al respecto. En este caso, la elección de los gobernadores y la aprobación de la LOD suceden en momentos en que el sector vive una de sus más profundas crisis. Varios gobernadores, debido a la grave situación de los centros dispensadores y de los indicadores de salud, resolvieron iniciar la solicitud de competencias de este sector antes que cualquier otro servicio social. En una primera instancia, los estados plantearon resolver el problema de funcionamiento de los hospitales, dotándolos de insumos, equipos, reacondicionando la planta física y ejecutando acciones para mejorar la administración de los hospitales, en la misma medida que comenzaban el

proceso de descentralización del sector. Los estados que iniciaron entre 1989 y 1990 este proceso fueron: Anzoátegui, Aragua, Bolívar, Carabobo, Falcón y Zulia, agotándose en una prolongada tramitación, para lograr en noviembre de 1992 la autorización del Senado - la primera y única hasta el momento - para la transferencia de los servicios de salud, mientras que otros estados todavía esperan la tramitación necesaria.

Hasta la fecha de elaboración del presente estudio la comisión creada por resolución del Senado, para operativizar el proceso y conformada por los Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSAS), Relaciones Interiores, COPRE y CORDIPLAN, no ha mostrado mayores logros en las negociaciones con los estados solicitantes de las transferencias. Dada la lentitud del proceso, varios gobernadores resolvieron a principios de 1993, constituir el Consejo Territorial de la Salud, con el fin de presionar colectivamente al poder central para que proceda a la transferencia de estos servicios, garantizando los recursos necesarios para la asunción del compromiso. Los principales factores que intervienen para el retardo de la transferencia son:

1. Los mecanismos de transferencia para el convenio definitivo no están lo suficientemente definidos.
2. Aparente indiferencia de algunos entes nacionales en la tramitación de la transferencia.
3. Resistencia política y de los gremios al proceso de descentralización, lo que impide la sinergia necesaria para la realización de un proceso de tan grande envergadura.
4. Las diversas interpretaciones y conflictos entre las dos leyes que norman al sector y al proceso: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias.
5. Las restricciones financieras respecto a los pasivos laborales del personal a ser transferido de la nación a los estados.

A pesar de las limitaciones del proceso, a fines de 1992 existían 12 propuestas concretas de transferencias, sobre todo en los sectores de educación y salud, así como 83 propuestas en etapa de estudio por parte de los estados. Dadas las deficiencias legales y la inestabilidad del contexto político, esto parece ser un balance más bien alentador. En el Anexo 2 se presenta una lista de las iniciativas de transferencia realizadas hasta abril de 1993.

Con el cambio del gobierno en junio del año en curso, la descentralización parece entrar en una nueva etapa de mayor dinamismo cuyo alcance no puede ser evaluado aún. El nombramiento del Ministro para la descentralización, la actitud beligerante de los gobernadores de estado - que durante el mismo mes constituyeron su Asociación Nacional y pusieron en primera plana de la discusión su exigencia de que no se apruebe un Impuesto al Valor Agregado de carácter nacional -, y la conocida actitud del Presidente Velázquez

a favor del proceso, abren la posibilidad de que se agilicen las transferencias de servicios y competencias a los estados.

Al redactarse este informe, el gobierno, bajo la presión de los gobernadores, había preparado un decreto mediante el cual la facultad de nombrar a los directores de las dependencias ministeriales en los estados será transferida a los gobernadores (presentando una terna de tres candidatos al gobierno central), bajo la condición de que asuman los componentes descentralizables del servicio respectivo.

II. 2. Las Finanzas Públicas

Ya se mencionó que las finanzas públicas venezolanas dependen en alto grado del ingreso proveniente de la exportación de hidrocarburos. Durante la década pasada, la *renta petrolera* financió, en promedio, el 70% del gasto público del nivel nacional, mientras que los impuestos no vinculados a este sector aportaron, aproximadamente, un 25%. Los ingresos restantes provinieron principalmente de operaciones de crédito nacional e internacional. En términos del PIB la renta petrolera significó aproximadamente un 20% y los impuestos "internos" un 7%.

El sector público del nivel nacional está constituido por el gobierno nacional, las instituciones descentralizadas y centenares de empresas públicas que intervienen en todos los sectores económicos, desde el petrolero hasta los servicios comerciales (p.e. hoteles) y financieros. A pesar de que algunas empresas grandes han sido privatizadas en los últimos años, manteniendo el Estado un "golden share" en las acciones (p.e. la aerolínea VIASA, la compañía telefónica CANTV, etc.), el Estado sigue manejando las mayores empresas del sector petrolero y minero (incl. refinación de minerales metálicos).

A raíz de la concentración de las actividades económicas más importantes en las empresas públicas, tanto del sector petrolero como de otros sectores primarios y secundarios, la participación del sector público en la economía venezolana era - y aún sigue siendo - una de las más altas en América Latina (1990 37% del PIB). El programa de privatizaciones iniciado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-93) y la misma crisis fiscal aún no han logrado bajar este indicador de manera significativa; según información de la prensa, la participación de las empresas petroleras en el PIB subió del 18,4% en 1988 al 22,2% en 1991, mientras que la del resto de las empresas públicas (no financieras) se redujo apenas del 16,4% al 14,8%⁴.

En el transcurso de la década pasada, los ingresos petroleros per cápita descendieron dramáticamente, y a pesar de un severo programa de ajuste y de otras reformas económicas como el inicio del programa de privatizaciones, el déficit público se mantiene en niveles elevados, calculándose para 1993 en aproximadamente un 4% del PIB.

Cuadro 4
Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público 1989
(en millones de B\$)

	Ingresos	Transf. Públicas	% de Ingresos	Gastos	Ahorro Neto	Pago de Intereses	% de Gastos	Total en % del PIB
Gobierno General ¹⁾	436165	62722	14.39	365204	70961	57185	15.66	28.69
- Entid. Administrativas	32920	30904	93.88	27970	4950	945	3.38	2.17
- Seguridad Social	17700	5492	31.03	15465	2235	88	0.57	1.16
Inst. Públicas Financieras	45718	8179	17.89	27896	17822	25671	92.02	3.01
Total Empresas Públicas	355866	7098	1.99	310607	45259	26796	8.63	23.41
- Emp. Petroleras	324975	0	0.00	277485	47940	0	0.00	21.38
- Electricidad y Agua	6911	3344	48.39	7133	-222	7817	109.59	0.45
Total Sector Público	837749	78049	9.32	703707	134042	109652	15.58	55.11

Fuente: Banco Central de Venezuela

1) Gobiernos central, estatales, municipales; entidades administrativas, Seguro Social

II. 2. 1. El Financiamiento del Sector Público

Los ingresos provenientes del sector petrolero entran al presupuesto nacional básicamente a través del Impuesto sobre la Renta (ISLR) de las empresas estatales y en forma de dividendos u otras rentas de la propiedad. El ISLR es calculado con base en llamado "valor fiscal de exportación" del petróleo, el cual aumenta el tipo de cambio aplicado a los ingresos petroleros en un cierto porcentaje y, por consiguiente, aumenta también la deuda tributaria de las empresas. Ante las enormes inversiones necesarias en el sector petrolero y según un proyecto de ley aprobado recientemente (julio de 1993), este mecanismo dejará de ser aplicado gradualmente en los próximos cuatro años.

Los recursos petroleros constituyen la columna vertebral del financiamiento del presupuesto, mientras que los impuestos no vinculados directamente a la exportación de petróleo cumplen un papel de menor importancia.

Por el hecho de que los impuestos "internos", i.e. no vinculados directamente al sector de exportación, generan significativamente menos recursos tributarios para el Gobierno Central, tanto este como las entidades regionales y locales - a través de los situados constitucional y municipal -, dependen directamente de los movimientos de los precios petroleros en el mercado mundial, sin que existan instrumentos adecuados para amortiguar caídas extremas. Sin embargo, lo que en años anteriores constituyó un mero dolor de cabeza, se ha convertido en un cuello de botella estructural, haciendo cada vez más impostergable la aprobación de uno o más impuestos internos de amplia base y alto potencial recaudatorio.

Cuadro 5
Estructura tributaria del gobierno central 1980 - 1989

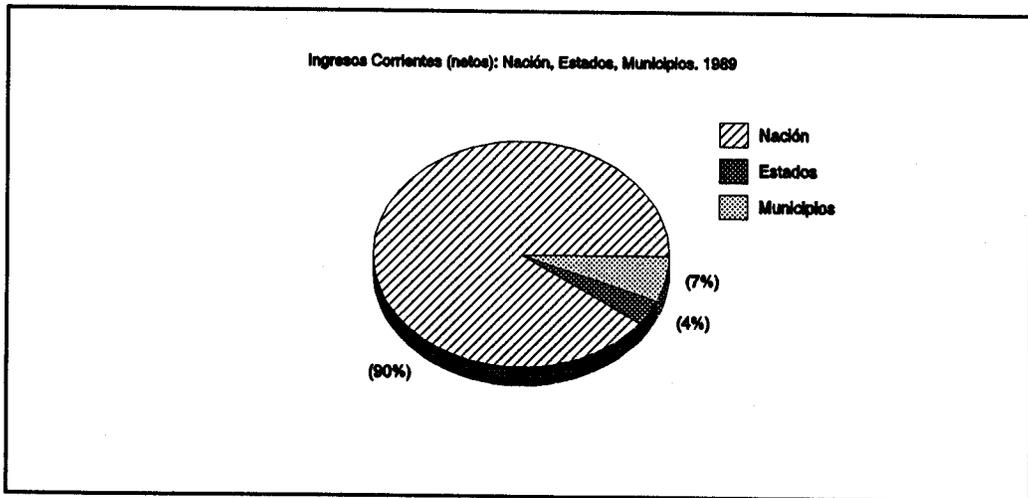
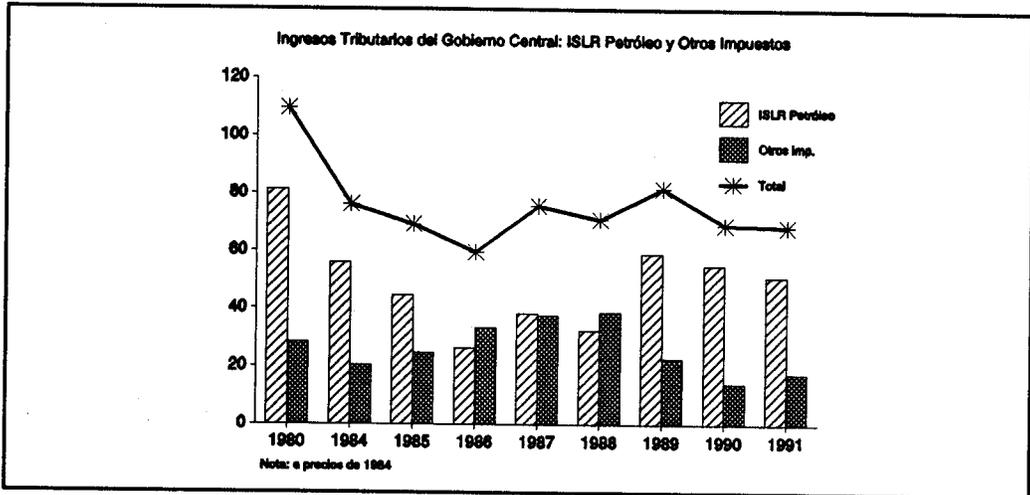
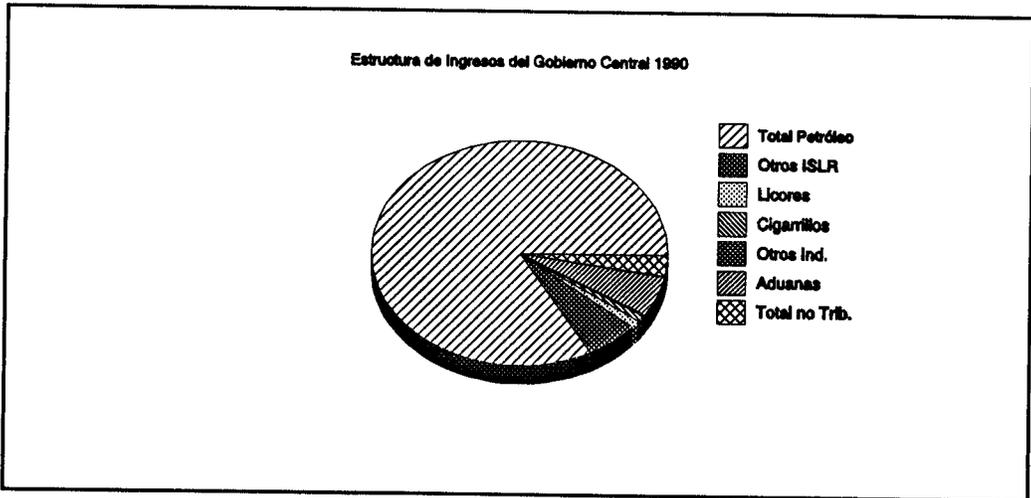
	1980	1985	1986	1987	1988	1989
I. Impuestos Indirectos	14.8	18.3	30.8	26.7	30.2	16.1
- Sobre Importaciones	9.9	8.2	13.6	13.8	16.8	8.8
- Otros	4.9	9.9	17.2	12.9	13.4	7.3
II. Impuestos Directos	85.2	81.7	69.2	73.3	69.8	83.9
- Sobre la Renta	85.2	81.6	68.8	73.0	69.6	83.8
-- Sobre el Petróleo	74.2	64.2	44.3	50.5	45.5	72.2
-- Sobre Otros Sectores	11.0	17.3	24.5	22.5	24.1	11.6
- Otros Impuestos	0.0	0.1	0.4	0.3	0.2	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I. + II. en % de los Ingr. Corrient.	79.9	64.9	64.6	76.0	73.5	78.4
I. + II. en % del PIB	25.4	16.5	13.3	16.3	14.4	18.2
Ingresos Corrientes (1980=100)	100.0	78.3	67.3	73.0	70.1	76.9
Fuente: Banco Central de Venezuela						

La mayoría de los impuestos está reservada constitucionalmente al poder nacional (Art. 136):

*"Es de la competencia del Poder Nacional:
(...)*

8. La organización, recaudación, y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserve al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones creare la ley."

De estos tributos, sólo el papel sellado (timbre fiscal) y las salinas fueron transferidos a los estados mediante la Ley de Descentralización. Al no existir un impuesto general sobre las ventas, sólo algunos productos de consumo masivo son gravados con impuestos específicos: cerveza y otras bebidas alcohólicas (licores), tabacos y cigarrillos, etc. Su potencial recaudatorio es, en comparación con el impuesto sobre la renta, de menor importancia (aprox. 3,5% de los ingresos ordinarios en 1990; ver anexo estadístico).



La figura de impuestos compartidos (*tax-sharing*) no existe en Venezuela; los estados y municipios tampoco participan en la administración de los impuestos que está a cargo de oficinas desconcentradas del Ministerio de Hacienda. Lo mismo es cierto para la figura de sobre-tasas a impuestos nacionales (coparticipación tributaria), no aplicada en el país.

En los últimos años el Ministerio de Hacienda realizó varias reformas de orden administrativo, con fines de modernizar la administración de los impuestos nacionales. La introducción de un impuesto general a las ventas (IVA) está desde hace cuatro años sobre la agenda del Congreso, igual que la creación de un impuesto a los activos fijos (c.f. II.3.).

II. 2. 2. *El Sistema de Transferencias Intergubernamentales*

A pesar de que la Constitución y las leyes señalan diversas fuentes de financiamiento para los estados y municipios, estos dependen en muy alto grado de las transferencias del poder central. Para ello existen tres mecanismos:

1. **El Situado constitucional y el situado municipal**
2. **Los Aportes extraordinarios**
3. **Los instrumentos de coinversión o coordinación de inversiones**

El **situado constitucional** es una transferencia general, automática, gratuita e incondicionada, conformada por un mínimo de 15% "*de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto respectivo*" (Art. 229, Const.). Debe ser distribuido entre los estados y el Distrito Federal, el 30% en alcuotas iguales y el 70% restante en proporción a la población.

La Constitución también prevé una participación de los municipios en los ingresos ordinarios de los estados, dejando la cuota-parte a la ley respectiva. Antes de promulgarse la Ley de Descentralización los municipios participaron con el 10% de los ingresos ordinarios estimados de cada estado. De este **situado municipal** el 50% es distribuido en partes iguales y el 50% restante en proporción a la población. A pesar de que la Ley Orgánica de Régimen Municipal prescribe que "*el situado municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios*" (Art. 130, LORM), convirtiéndolo, teóricamente, en una transferencia específica, también se trata en la realidad de una transferencia general e incondicionada, que en la mayoría de los municipios aporta más del 50% de los recursos (cf. II.2.4.).

Los **aportes extraordinarios** son recursos, a veces cuantiosos, que son transferidos directamente a los estados o municipios en caso de que estos no puedan cumplir con sus compromisos, p.e. después de decretarse un aumento salarial a los servidores públicos.

La misma Constitución prevé que "*la Ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional (...)*"

(Art. 229, Const.). Con base en esta disposición existió hasta entrar en vigencia la Ley de Descentralización la figura del **situado coordinado**, que consistía en que el 50% de los recursos del situado constitucional no era transferido a los estados, sino que quedaba retenido por el poder central para el cofinanciamiento de inversiones en el territorio del estado respectivo. De hecho, esta figura dividió el situado constitucional en dos instrumentos diferentes: una transferencia realmente general e incondicionada y otra específica, que sin embargo, en términos estrictos, era más bien un aporte de coinversión que una transferencia. Dependía en gran medida de la capacidad de negociación de los gobernadores si estos recursos eran canalizados de acuerdo a necesidades prioritarias identificadas en los estados. En la realidad se trataba en muchos casos de recursos de los cuales el poder central podía disponer según sus intereses. Aún así Venezuela ha ganado mayor experiencia en el manejo de la inversión coordinada o cofinanciada que otros países latinoamericanos.

La Ley Orgánica de Descentralización introdujo varios cambios en el sistema descrito:

1. Aumentó el situado constitucional anualmente en un punto porcentual hasta llegar al 20% de los ingresos ordinarios en 1994;
2. Aumentó igualmente el situado municipal hasta llegar al 20% de los ingresos ordinarios de los estados en el año 2000;
3. En vez de tomar como base del situado los ingresos ordinarios *estimados* determinó que los ingresos adicionales entrasen al cálculo;
4. Derogó la ley referente al situado coordinado y determinó la obligación de concertar anualmente entre los estados y el poder central un *Plan Coordinado de Inversiones*. Aunque la ley sigue estableciendo que el 50% del situado deber ser invertido - especificando en un catálogo de 8 ordinales qué se entiende como inversión - los recursos correspondientes ya no son retenidos por el gobierno central, y el margen de negociación de los gobernadores ha aumentado. Uno de los efectos directos de este cambio ha sido el fortalecimiento de los organismos estatales de planificación.

A pesar de ser un sistema simple, transparente y de fácil manejo, la figura del situado ha sido criticada por técnicos venezolanos y extranjeros por tres desventajas, fundamentalmente:

1. Que al estar definido como un porcentaje fijo de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional depende directamente de los vaivenes del mercado petrolero, produciendo inestabilidad extrema en las finanzas estatales. En la medida que los estados asumirían los servicios sociales básicos (educación y salud), estos sectores serían aún más difíciles de planificar sostenidamente, porque su importancia relativa sería mayor que en el presupuesto nacional.

2. Que siendo general, automático, gratuito e incondicional (con la excepción relativa de la obligación de invertir el 50%, no controlada efectivamente) desincentiva la disciplina y el esfuerzo fiscales de los estados.
3. Que la fórmula de distribución entre los estados, al privilegiar el componente población, tiene un efecto poco redistributivo, al no tener en cuenta las desigualdades sociales existentes en el país y reforzando la concentración económica y poblacional en los estados del litoral ⁵.

Sin embargo, la mayor crítica que se les puede hacer, tanto al situado como a algunas otras normas fiscales es el hecho de que tanto su volumen inicial como el aumento gradual del 15% al 20% están totalmente desvinculados de una evaluación de las necesidades de financiamiento de los estados y municipios. Al no aplicar un "*principio de conexidad*" entre las competencias asignadas y las transferencias es posible que se produzcan situaciones tanto de sobre-financiamiento como de subfinanciamiento - ambas situaciones contrarias a criterios de eficiencia, equidad y estabilización.

Un simple ejercicio estadístico grafica esta preocupación. Al aplicarse los aumentos graduales de los situados constitucional y municipal a cada 100 B\$ del presupuesto nacional a partir de 1990 - año en que entró en vigencia la LOD - tendríamos los siguientes efectos palanca para los ingresos municipales: Mientras que la LOD transfiere competencias únicamente a los estados, establece aumentos porcentuales tanto del situado constitucional (hasta 1994) como del situado municipal (hasta 2000). En consecuencia, este último sigue aumentando a expensas de los estados. Al final del proceso, en el año 2000, los estados obtendrían de cada 100 B\$ del presupuesto un aumento de 18,5% con relación a 1989, mientras que los municipios habrían conseguido un aumento de 166,7% - sin que la ley les hubiese asignado más funciones.

	1989	1994	2000	2000/1989
Presupuesto nacional	85.0	80.0	80.0	-5.9%
Situado Constitucional	13.5	17.0	16.0	18.5%
Situado Municipal	1.5	3.0	4.0	166.7%

II. 2. 3. Las Finanzas Estadales

Antes de la promulgación de la Ley de Descentralización, el financiamiento de los estados dependía exclusivamente del situado constitucional. Solo el Distrito Federal y el estado de Zulia, el centro de la producción petrolera, contaban con recursos propios que cubrían el 2% o el 3% de sus presupuestos. La LOD aún no cambia fundamentalmente este panorama, aunque abre el camino para que en el futuro la composición de los ingresos (y gastos) estadales dependa en menor medida del situado constitucional.

En su Art. 18 la ley resume la composición de los ingresos estadales a partir de la reforma:

- "1. *El situado Constitucional;*
2. *Los que formen parte de los ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que les sean asignados de conformidad con la Ley;*
3. *Los aportes o contribuciones diferentes al Situado Constitucional que el Poder Nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos de conformidad con esta Ley;*
4. *Los que provengan de la recaudación por la prestación de los servicios públicos que los estados asuman;*
5. *Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes,*
6. *Los derivados de la administración y explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción;*
7. *Los provenientes de operaciones de crédito;*
8. *Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estadual, y*
9. *Los demás que establezcan las Leyes."*

Los ordinales 2 al 6 hacen referencia directa a las competencias exclusivas transferidas en la misma ley, mientras que los ordinales 1 y 7 al 9 resumen las disposiciones que existían anteriormente.

Debido a que los estados (y los municipios) no pueden endeudarse en el exterior y, en el interior, únicamente a través de una ley especial del Congreso, el situado constitucional es su única fuente de financiamiento para los gastos corrientes e inversiones. La presentación de la información estadística hace sumamente difícil analizar la situación fiscal real de las gobernaciones antes de la LOD; sin embargo, asumiendo que el 50% del situado constitucional debe ser invertido (aunque no necesariamente en gastos estrictamente de inversión real), el siguiente cuadro sobre los ingresos y gastos del estado de Zulia - uno de los más desarrollados del país - indica la situación deficitaria de los ingresos corrientes y sus efectos sobre la capacidad de inversión de la gobernación.

Ya existen varios estudios que señalan que los recursos provenientes de la administración de bienes o servicios, tales como el papel sellado, las salinas, los puentes, los puertos y aeropuertos, etc. no constituyen fuentes de ingresos de importancia para los estados, con la excepción del puente sobre el Lago de Maracaibo, el cual produce ingresos considerables. En términos generales, la mayoría de los estados no dispone de estos recursos explotables en cantidades relevantes, o si los tiene, los costos de manutención dejarán poco margen para obtener beneficios ⁶

Cuadro 6
Estado de Zulia: Ingresos y Gastos como % de los Ingresos Totales

	1990	1991	1992
Ingresos Corrientes	50.8	52.0	55.8
- Situado Constitucional (50%)	49.2	48.0	44.2
Gastos Corrientes	65.1	68.5	70.3
Ahorro Corriente	-14.3	-16.5	-14.5
Ingresos de Capital (= Situado 50%)	49.2	48.0	44.2
Gastos de Capital	34.2	31.3	30.1
Déficit/Superávit	-0.7	0.2	-0.4
Fuente: ILDIS-FAUS, datos de la Gobernación de Zulia			

Cuadro 7
Ingresos brutos por competencias exclusivas transferidas por la LOD
(recaudaciones en % de los ingresos corrientes de los estados)

	1985	1990
Papel Sellado	0.12%	0.10%
Tasas de Autopistas	2.01%	0.39%
Tasas Portuarias	7.43%	2.56%
Tasas Aeroportuarias	2.66%	1.33%
Total	12.19%	4.38%
Fuente: ILDIS-FAUS; Banco Mundial		

El cuadro anterior refleja la recaudación anterior a la transferencia de las competencias correspondientes a los estados, con tarifas no ajustadas adecuadamente. Aún así, i.e. asumiendo un ajuste importante por parte de los estados, se trata de fuentes que - tratándose de tasas - no aportan recursos netos significantes.

En términos sustanciales, los estados disponen de tres fuentes de recursos de mayor importancia:

1. **El Situado Constitucional**, ya comentado en el capítulo anterior;
2. **Las asignaciones presupuestarias en el marco de la transferencia de las competencias concurrentes;** y

3. Los impuestos específicos al consumo no reservados al poder nacional.

Sobre las asignaciones presupuestarias relacionadas con la transferencia de servicios a los estados la LOD señala en su Art. 6., ordinal 5.:

"Los recursos asignados por el Poder Nacional a la prestación del servicio serán transferidos a los Estados, incorporando a los presupuestos nacionales y estatales la partida correspondiente al servicio transferido. Esta partida inicial se ajustará anualmente de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios."

Si bien este mecanismo establece un vínculo directo entre la competencia o el servicio transferido y los recursos asignados para su prestación, existen varios problemas que dificultan su aplicación eficiente a mediano y largo plazo:

Primero: no es fácil determinar con exactitud en cada caso los costos de los servicios transferidos, o bien el gasto presupuestado a nivel central para el estado respectivo. Ello es cierto sobre todo para los gastos de la administración central, no regionalizables. Además, el presupuesto del año en que se realiza la transferencia puede fácilmente ser atípico, proyectándose esta falta de representatividad hacia el futuro. Dada la situación fiscal precaria, los recursos resultan insuficientes hasta para mantener los servicios respectivos (p.e. hospitales clausurados ya antes de su transferencia), transfiriéndose en realidad un estado de emergencia. Sin embargo, al existir estas dificultades objetivas y ante las deficiencias existentes en términos de información cuantitativa confiable, el *modus operandi* de las transferencias a través de convenios entre las gobernaciones y el ministerio sectorial respectivo, abre ciertas posibilidades para que ambas partes encuentren una solución de denominador común mínimo a través de un proceso de negociación.

Segundo: al transferir el personal del servicio respectivo, sobre todo en los sectores de educación y salud, los gobiernos regionales enfrentan costos adicionales que resultan del hecho de que los empleados públicos regionales perciben, en general, sueldos más altos que los del nivel central. Existe pues un sub-financiamiento automático en la transferencia de los servicios intensivos en recursos humanos.

Tercero: transfiriéndose cada año la misma cantidad (ajustada) del presupuesto nacional a los gobiernos regionales se crean rigideces tanto en el presupuesto nacional como en los presupuestos regionales que podrán distorsionar considerablemente la asignación de recursos de ambos niveles. Sin embargo, ante la escasez de fuentes de ingresos propios de los estados y para iniciar el proceso de transferencias sin mayores dilaciones, este mecanismo es, por un tiempo transitorio, el que tal vez ofrece menos problemas y más facilidad operativa que cualquier otro arreglo alternativo.

En resumen: la transferencia de los recursos destinados por el poder central a los servicios transferidos no cubre en absoluto sus costos operativos, y en mucho menor medida, los costos de aumento de cobertura. Por ello, los gobernadores han concentrado toda su campaña política en conseguir acceso a fuentes propias de ingreso de amplia base (el

Impuesto General a las Ventas), poniendo poca atención a otros instrumentos de financiamiento.

La última fuente que, en teoría, podría aportar recursos cuantiosos a los estados, no ha sido desarrollada hasta el momento, pero sí constituye un de los puntos destacados en la agenda de los gobernadores actuales. Los impuestos específicos al consumo de cierta importancia (cerveza y licores, tabaco y cigarrillos, gasolina) son, en la actualidad, reservados a la Nación, y no existen bases lo suficientemente importantes como para que los estados definan con facilidad un impuesto correspondiente. Sólo en junio de 1993 el gobierno del estado de Aragua sometió a su Asamblea Legislativa un impuesto sobre la venta de inmuebles y servicios.

Al analizar las finanzas estatales hay que tener en cuenta que los estados ejercen una serie de funciones que son de competencia de otro nivel - sea nacional o municipal - o que por su naturaleza corresponderían más bien a otro nivel. Ello es así tanto por tradición (i.e. una manera de ganar apoyo político) como por abandono de tales funciones de parte de los gobiernos central o municipales. En el caso del estado de Zulia un estudio realizado por el Programa ILDIS-FAUS, actualmente en etapa de conclusión, trató de cuantificar el impacto de los egresos por concepto de competencias de terceros sobre las finanzas estatales.

II. 2. 4. Las Finanzas Municipales

A pesar de que la LORM asigna una serie de funciones (obligatorias) a las municipalidades, la participación de los municipios en el gasto público total (administración central) oscila alrededor del 5%, lo cual indica su posición débil en términos de funciones efectivamente ejercidas. No existen estudios comprensivos y actualizados sobre la composición funcional del gasto municipal; sólo se puede suponer que sus funciones se limitan al núcleo de las tareas locales clásicas, excluyendo casi en totalidad los servicios sociales (cf. Cuadro 3.).

Aunque en menor medida que los estados, también los municipios dependen en alto grado de las transferencias intergubernamentales: el situado municipal y los aportes extraordinarios girados por el Ministerio de Relaciones Interiores. En los municipios de menor tamaño los recursos del situado municipal - un mínimo del 10% de los ingresos ordinarios del estado respectivo, aumentándose anualmente un punto porcentual hasta llegar al 20% en el año 2000 - aportan más del 80% de sus ingresos totales; en los municipios más grandes esta relación está entre el 10% y el 20%.

Competencias por nivel de gobierno en % de los egresos del gobierno del Zulia 1990-1991

Competencia	Nivel	1990	1991	1992
Edificaciones de preescolar y básica	Nación	0,03 %	2,51 %	1,12 %
Mantenimiento de edificios escolares	Nación			0,01 %
Edif. educación media y diversificada	Nación	0,64 %		0,21 %
Infraestructura hospitales y ambulatorios	Nación		2,10 %	2,82 %
Fomento y desarr. de actividades científicas	Nación		0,10 %	0,10 %
Mantenimiento de instalaciones deportivas	Munic.	1,85 %	2,12 %	1,98 %
Crédito a la micro-empresa	Nación			0,10 %
Cloacas rurales y urbanas	Munic.	2,60 %	3,25 %	2,36 %
Acueductos rurales y urbanos	Nación	2,86 %	2,79 %	0,90 %
Drenaje y canalización urbanas	Munic.			0,28 %
Protección de los recursos naturales	Nación	0,87 %	0,30 %	0,11 %
Mantenimiento de acueductos	Munic.	0,21 %	0,23 %	0,24 %
Servicios de transporte	Munic.	0,49 %	0,13 %	0,97 %
Edificaciones educación superior	Nación	0,05 %	1,41 %	1,12 %
Edificaciones educación especial	Nación			0,27 %
Infraestructura cultural	Munic.	1,19 %	1,30 %	1,67 %
Construcción y reparación de cementerios	Munic.			0,03 %
Mantenimiento de comedores escolarea	Munic.	0,45 %		0,05 %
Construcción de viviendas rurales	Nación	0,03 %	0,62 %	3,33 %
Vialidad agrícola	Nación	2,21 %	0,76 %	0,40 %
Vialidad interurbana	Nación	0,74 %	3,19 %	1,80 %
Equipamiento vial	Nación			0,28 %
Vialidad urbana	Munic.	5,38 %	3,97 %	3,14 %
Asfaltado, reasfaltado, bacheo de calles	Munic.	3,16 %		3,61 %
Gastos de funcionamiento de org. nacionales	Nación		2,29 %	4,40 %
Construcción, manto de estaciones biológicas	Nación		0,09 %	
Limpieza y embaulam. de cañadas	Munic.	0,40 %	0,21 %	
Obras de emergencia	Munic.		0,20 %	
Parques recreacionales y plazas	Munic.	0,62 %	0,73 %	
Constr. y rep. de alcaldías, alcabalas, etc.	Munic.	2,06 %	0,57 %	
Constr. de infraestructura industrial	Nación	0,60 %	0,47 %	
Constr. de viviendas urbanas	Nación	0,15 %		
Obras de urbanismo	Munic.	0,42 %		
Desarrollo de energía eléctrica	Munic.	0,21 %		
Total		27,22 %	29,34 %	31,30 %

Fuente: ILDIS-FAUS; gobernación del Zulia (información adaptada por el autor)

Muchas de estas funciones corresponden a competencias concurrentes, algunas serán asumidas enteramente por las gobernaciones (p.e. salud); en otros casos se trata de aportes o transferencias plausibles. Sin embargo, el cuadro indica una superposición de funciones que se traduce en una carga relativamente importante para las gobernaciones, en este caso la de Zulia. Indica también que el problema de los ingresos estatales es un problema de estructura de gastos.

La importancia del situado municipal para los pequeños municipios se debe en parte a la fórmula de distribución (50% en partes iguales, 50% por población) que en términos per cápita favorece altamente a los municipios de menor población.

Contrario a los estados, los municipios disponían siempre de fuentes tributarias propias que generaron (y generan) aproximadamente la mitad de sus recursos, existiendo diferencias muy grandes entre los municipios. De acuerdo con el Art. 31 de la Constitución, el conjunto de los ingresos propios municipales se compone de la siguiente manera:

1. *El producto de sus ejidos y bienes propios;*
2. *Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;*
3. *Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;*
4. *Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;*
5. *Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y*
6. *Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se crearen de conformidad con la ley.*

Adicionalmente la Ley Orgánica Municipal agrega las siguientes fuentes de recursos a las establecidas por el Art. 31 de la Constitución:

1. *El gravamen sobre juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción....;*
2. *El producto del impuesto sobre la publicidad comercial realizada en su jurisdicción;*
3. *La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos...;*
4. *La participación en el producto del Impuesto Territorial Rural... (que no existe, nota del autor)*

Sobre estos ingresos el municipio ejerce completa potestad tributaria (en el marco del Código Orgánico Tributario), y está obligado a establecer, mediante ordenanza municipal,

"la materia o el acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que este se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y a las penas y sanciones pertinentes (Art. 114, LORM)".

Los artículos 111 y 112 distinguen entre los recursos ordinarios y extraordinarios, estableciendo el Art. 116 que los últimos deben ser destinados *"a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio"*.

Los montos y la estructura de los ingresos municipales son difíciles de determinar, dado que las estadísticas oficiales son incompletas. Tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, que se basa en una muestra de 56 municipios que abarcan un poco más

de la mitad de la población del país, se componen *grosso modo* de un 70% de ingresos propios (50% Patente de Industria y Comercio, 10% Inmuebles Urbanos) y 30% de transferencias estadales y aportes extraordinarios del gobierno central, presentándose diferencias extremas entre los municipios (ver gráficos en la siguiente página).

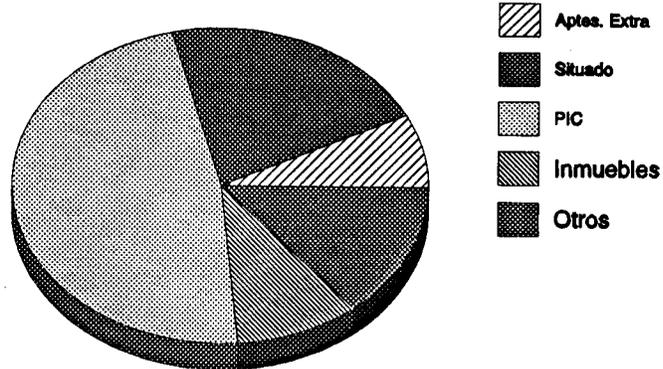
En términos generales, la administración tributaria municipal adolece de serias deficiencias en casi todos aspectos - desde la actualización y formulación de ordenanzas, el registro de contribuyentes hasta la liquidación de los tributos⁷). Algunas de las mayores deficiencias detectadas en sendos estudios de caso son:

- Desactualización de las ordenanzas; exceso de actividades económicas clasificadas (465 en el caso de Ciudad Bolívar); tarifas nominales obsoletas por la inflación (PIC, Publicidad Comercial);
- Desactualización de los catastros (Inmuebles Urbanos)
- Inexistencia de un registro de contribuyentes (Vehículos)
- Falta de manuales de funciones y procedimientos
- Personal inadecuado, etc.

La mejor prueba de la subutilización de los recursos propios lo constituyen aquellos municipios que, como Maracaibo, Maturín o Anaco, sin cambiar las bases imponibles o las tarifas, lograron multiplicar sus ingresos con cambios administrativos muy simples, tales como el uso de la figura del "agente de retención" en el caso del Impuesto de Industria y Comercio; i.e. la obligación a los contratistas más importantes (sobre todo del sector petrolero) de cobrar el impuesto directamente a sus contratados.

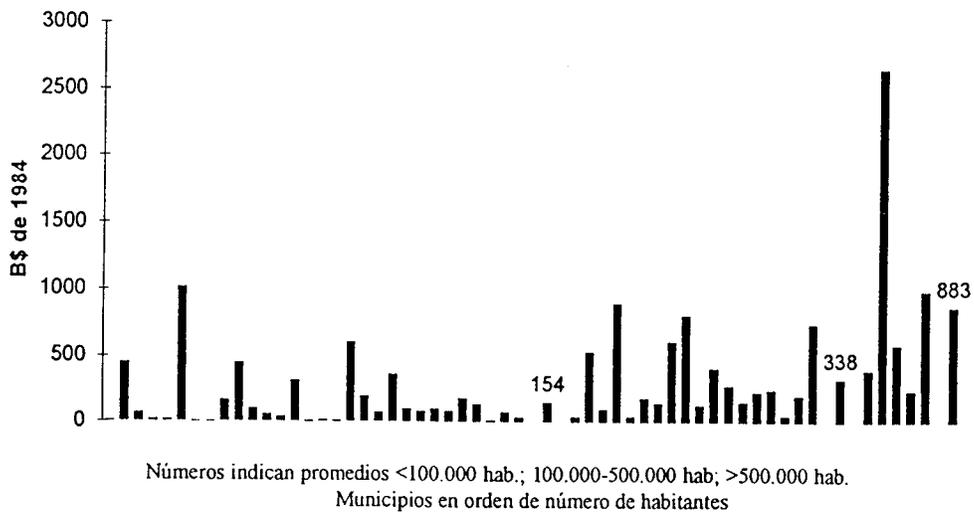
El Impuesto de Industria y Comercio es, de lejos, la fuente más importante de recursos propios de los municipios, aportando un promedio de aprox. 50% de los ingresos totales. Por depender de las actividades económicas en los municipios, se podría suponer

Estructura de Ingresos Municipales 1990



Fuente: Anexo Estadístico, CORDIPLAN-GTZ

Ingresos per cápita 1990 por Patente de Industria y Comercio



Fuente: Anexo Estadístico; CORDIPLAN-GTZ

que la recaudación per cápita aumenta de acuerdo con el número de habitantes - siendo mayor en los municipios más grandes. El gráfico en la página anterior muestra que ello no es siempre el caso, lo que puede ser interpretado como un resultado de las deficiencias en la administración del impuesto. Sólo la recaudación promedio per cápita en los municipios de hasta 100.000 habitantes (165 B\$), entre 100.000 y 500.000 (330 B\$) y con más de 500.000 habitantes (984 B\$) recogen esta relación esperada entre el número de habitantes y la capacidad fiscal por PIC.

En el anexo se presenta la información más actualizada disponible sobre la estructura de ingresos de 57 municipios, según una muestra elaborada por el Proyecto CORDIPLAN-GTZ (PROGECI).

Las principales conclusiones que se pueden sacar de los datos son:

1. En la mayoría de los municipios los ingresos propios caen, en algunos casos dramáticamente, entre 1986 y 1990 (el primer año de alcaldes electos);
2. La participación de los ingresos propios en los ingresos totales varía entre más del 80% hasta menos del 10%, ubicándose en la mayoría de los municipios por encima del 50%;
3. Los aportes extraordinarios pueden constituir hasta un tercio de los ingresos totales;
4. Los ingresos propios per cápita se ubican en los extremos de 25 B\$ al año (aproximadamente 50 centavos de US\$ en 1990) y 3687 B\$ (aprox. 80 US\$); en el caso de los ingresos totales la relación es de 77 B\$ a 3991 B\$, una relación de 1 : 50, siempre de acuerdo a los datos proporcionados por las mismas municipalidades.
5. No existe una relación necesaria entre el tamaño del municipio y su capacidad fiscal: el municipio Libertador (Caracas) con 1,9 millones de habitantes recaudó en 1990 el mismo monto de PIC per cápita que el municipio San Joaquín con 33 mil habitantes. El municipio Sucre (Caracas), el más rico del país, recaudó tres veces más y Maracaibo, la segunda ciudad más grande del país, menos de una cuarta parte.

Todos estos datos indican, que el problema del financiamiento municipal es, ante todo, un problema de gestión municipal.

Resumen de Impuestos Municipales

Impuesto	Hecho y base imponible	Sujeto pasivo	Tarifa
Patente de Industria y Comercio (PIC)	Tiene su origen en una licencia de funcionamiento; grava la actividad comercial, industrial, de servicios o de indole similar (hecho) con base en el monto de las ventas o ingresos durante un año (base). En caso que la actividad se ejerce en más de un municipio, será dividido (principio de territorialidad).	La persona jurídica o natural que ejerce la actividad	Un porcentaje de las ventas o ingresos, en muchos casos con un mínimo tributable. Muchos municipios disponen de listas de actividades con tarifas distintas para cada una.
Impuesto sobre Inmuebles Urbanos	Propiedad de un inmueble dentro del perímetro urbano del municipio	Valor del inmueble (terreno, edificaciones, otras características)	Tarifa porcentual al valor estimado según ubicación y uso del inmueble. Problema: Desactualización de los catastros.
Patente sobre Vehículos	Propiedad de un vehículo automotor	Propietario	Tarifa anual (exigida trimestralmente) según características del vehículo y/o su uso. Problema: Impuesto de mínima recaudación; al registrar un vehículo en el RAP nacional se paga una tasa, no existe cruce de información Nación-municipio.
Impuesto sobre Espectáculos Públicos	Espectáculos públicos con fines comerciales; valor de la entrada.	El que organice el espectáculo	Porcentaje sobre el valor de la entrada
Impuesto sobre Juegos y Apuestas Lícitas	Actividades signadas por la suerte, azar o destreza	El que participe en calidad de apostador; quien organice la actividad	Porcentaje del valor de la apuesta
Impuesto sobre Publicidad Comercial	Exhibición de propaganda comercial en lugares públicos	n.d.	Tabla de tarifas fijas

II.3. Las Propuestas de Reforma Fiscal

El déficit del sector público y el mismo proceso de descentralización han llevado a un prolongado y polémico debate sobre la reforma fiscal, iniciada en 1990 con el primer proyecto de ley sobre un Impuesto al Valor Agregado, preparado por el Ministerio de Hacienda. Desde entonces, y sin que se haya materializado ninguna reforma más allá de la reforma del ISLR y las reformas administrativas relacionadas con este impuesto, el debate ha generado una serie de propuestas tanto sobre impuestos nacionales (IVA e Impuesto a los Activos Empresariales) como sobre nuevos arreglos fiscales intergubernamentales.

En materia de descentralización fiscal, algunas propuestas preliminares fueron formuladas en el marco del proyecto de cooperación ILDIS-COPRE, conjuntamente con el Programa de Asesoría de la Fundación Friedrich Ebert (FAUS), algunas de las cuales fueron recogidas por la comisión especial del Congreso para la reforma de la Constitución; tal es el caso del establecimiento de un Fondo de Compensación Territorial para igualar fiscalmente las enormes diferencias existentes entre las entidades territoriales.

A continuación se hace una breve reseña de las propuestas más importantes formuladas en los últimos tiempos, sin entrar en mayores detalles, pues cada una de ellas sufrirá modificaciones sustanciales en la medida en que el debate político llegue a definir posiciones más claras.

Las propuestas pueden ser agrupadas de la siguiente manera:

1. Nuevos impuestos nacionales (IVA, Impuesto a los Activos Empresariales) o estadual (impuestos específicos al consumo)
2. Transferencia de impuestos nacionales a los estados
3. Sobretasas estatales a impuestos nacionales
4. Reforma del Situado Constitucional
5. Fondo de Compensación Territorial

Como es lógico, el debate se concentra en el **Impuesto al Valor Agregado** u otro tipo de impuesto general a las ventas de amplia base, puesto que este sería el instrumento que más aliviaría al fisco nacional (o a los fiscos estatales), amenazando los gobernadores abiertamente que no aceptarían que el producto de un impuesto de estas características sea exclusivamente de la Nación.

Con relación al IVA existen varias opciones, las cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Un IVA de competencia y administración exclusiva de la Nación en cuyo producto participarían en algún porcentaje los estados, o sea un esquema de *tax-sharing* simple;
2. Un IVA de competencia y administración exclusiva de los estados (sin participación de la Nación), lo cual constituye la posición más radical, defendida por algunos gobernadores de los estados más ricos. Ni el gobierno central, ni los estados menos ricos defienden la misma tesis. Una variante de la misma propuesta sería un impuesto general a las ventas monofásico (p.e. a nivel de mayorista) a nivel estadual.
3. Un IVA de competencia nacional, pero coadministrado por los estados; constituye la propuesta más elaborada, si bien todavía poco refinada, para una "regionalización del IVA" y que consistiría en que a los estados les sería atribuida la labor de fiscalización por la cual participarían en un alto porcentaje de la recuperación de la cuenta morosa. Este mecanismo tendría el objetivo de introducir un elemento de incentivo o de esfuerzo fiscal, actualmente ausente en el sistema tributario.

El escenario más probable en las actuales circunstancias es un impuesto nacional con participación de los estados en una relación 50%-50%, posiblemente condicionado a la transferencia de más competencias. Al decidirse por un IVA cobrado en todas las etapas de producción y comercialización, de una tasa sin exenciones del 10%, los técnicos del gobierno esperan una recaudación equivalente al 3,2% del PIB.

Se espera el establecimiento del impuesto a corto plazo como parte de las facultades extraordinarias concedidas al gobierno por la Ley Habilitante, que faculta al Gobierno a expedir decreto-leyes en materias económicas sin que sean aprobados por el Congreso; el proyecto de esta ley fue presentado al Congreso en los primeros días de julio.

El gobierno también introdujo al Congreso un **Impuesto sobre los activos empresariales** (activos fijos) de una tasa única de 2% con fines tanto fiscales como de compensación por la evasión, supuestamente alta, del Impuesto sobre la Renta. El escenario más probable es que esta propuesta se haga realidad a través de la Ley Habilitante.

La transferencia de impuestos específicos al consumo, de competencia nacional, a los estados, basándose en el artículo correspondiente de la LOD, es otra alternativa planteada por investigadores independientes. Según las propuestas ¹⁰ se prestarían para ser transferidos el *Impuesto al Alcohol y Bebidas Alcohólicas* y el *Impuesto de Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco*. En ambos casos se trata de impuestos cobrados al entrar los productos al territorio nacional, o a nivel de productor nacional. Dada la concentración de los productores en pocos estados, estos impuestos no se prestarían para ser descentralizados totalmente; se trataría más bien de asignar la recaudación correspondiente a los estados, incluso aprovechándolos para que nutran un Fondo de Compensación Territorial.

La importancia de estos impuestos para el fisco nacional ha sido tradicionalmente baja, lo que se debe, en primer lugar, a tasas muy bajas - en comparación con otros países del área - y una evasión relativamente alta, principalmente por contrabando.

Cuadro 8
Impuestos Sobre Cigarrillos y Licores 1986-1990 (en % del PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990
Cigarrillos	0.57%	0.52%	0.52%	0.46%	0.38%
Licores	0.58%	0.48%	0.48%	0.33%	0.32%
ISLR	9.59%	10.43%	10.43%	12.04%	13.34%
Fuente: Ministerio de Hacienda; Acedo (1991)					

El mismo estudio considera la transferencia del **Registro Automotor Permanente** - una tasa de inscripción nacional - a los estados y su armonización con el impuesto municipal sobre vehículos automotores.

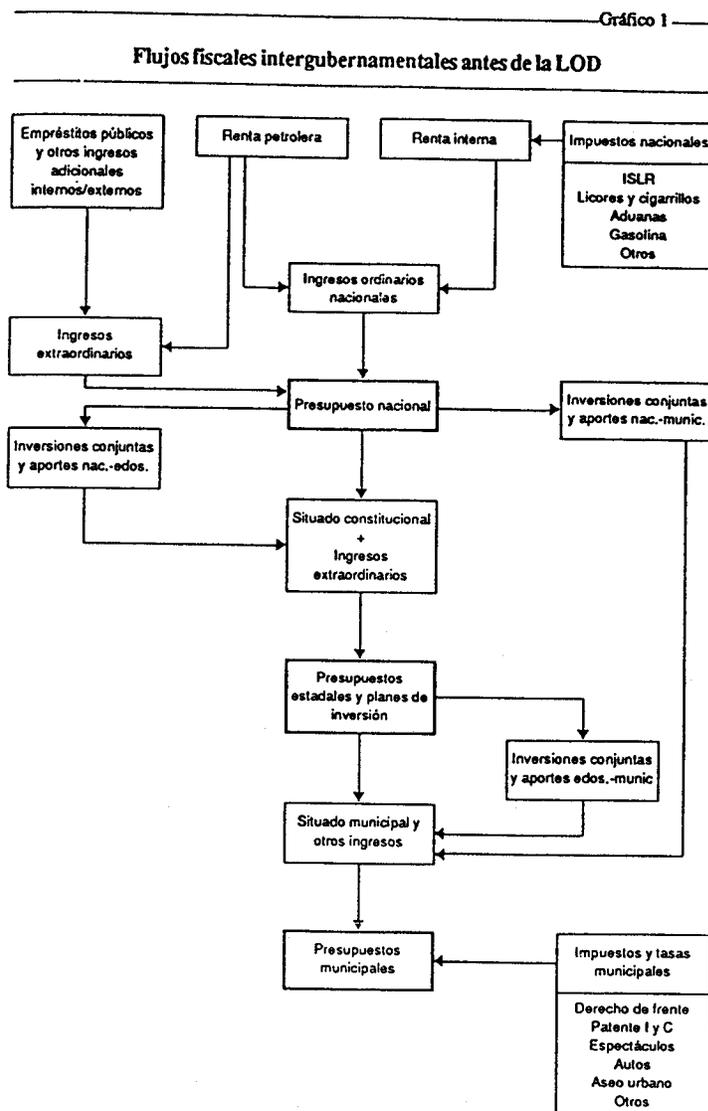
Una variante de la propuesta de transferir los impuestos específicos de competencia nacional a los estados es la idea de establecer un **impuesto a la gasolina** - actualmente de venta subsidiada - de competencia estadual. No existen cálculos (conocidos) sobre el impacto de tal medida, sin embargo parece una de las propuestas más acertadas y de implementación a corto plazo - aunque su viabilidad política parece más que dudosa (la revuelta popular del "Caracazo" de 1989 se debió, en parte, al intento de aumentar los precios de la gasolina). El establecimiento de **sobretasas estaduales a impuestos nacionales**, específicamente al Impuesto sobre la Renta, es otra idea mencionada por funcionarios del gobierno; sin embargo no se le ha dado seguimiento en los últimos tiempos.

Mientras que los gobernadores - y una comisión de reforma constitucional del Congreso - plantearon la necesidad de aumentar el situado constitucional al 30% de los ingresos corrientes de la Nación, una propuesta elaborada por FUDECO¹¹ promueve la idea de una **reforma del situado constitucional** con el fin de mejorar sus efectos igualadores con base en una distribución relacionada con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Una idea similar fue introducida recientemente en la nueva Constitución de Colombia y es discutida en varios países de América Latina.

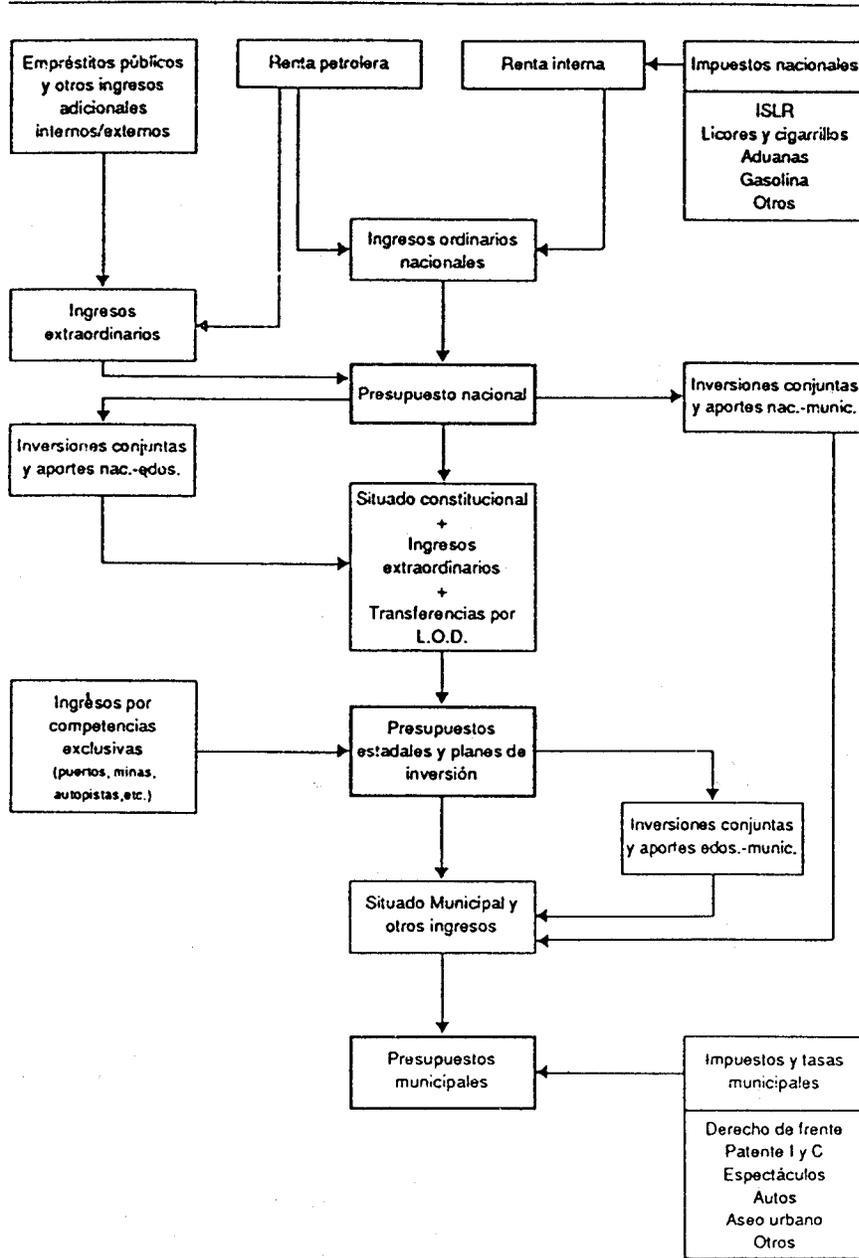
La propuesta consiste concretamente en que se cambie la fórmula actual de distribución del situado (30% en partes iguales, 70% por población) por otra (30% en partes iguales, 70% dividido en un x % distribuido según la participación de la población con NBI de cada estado sobre la población nacional, y el resto según la población en general). En el anexo estadístico se incluyen los datos de la población con NBI en 1981 en los cuales se basaron los cálculos del estudio.

Por último se propone la creación de un **Fondo de Compensación Territorial**¹² coadministrado por los órdenes nacional y estadual, y el cual se nutriría con los recursos generados por los impuestos sobre cigarrillos y licores, una participación en un nuevo impuesto de base amplia (IVA, etc.) y recursos extraordinarios de procedencia nacional o internacional. Estos fondos serían distribuidos según criterios de población con NBI por estado, utilizándose mecanismos e indicadores simples de administrar.

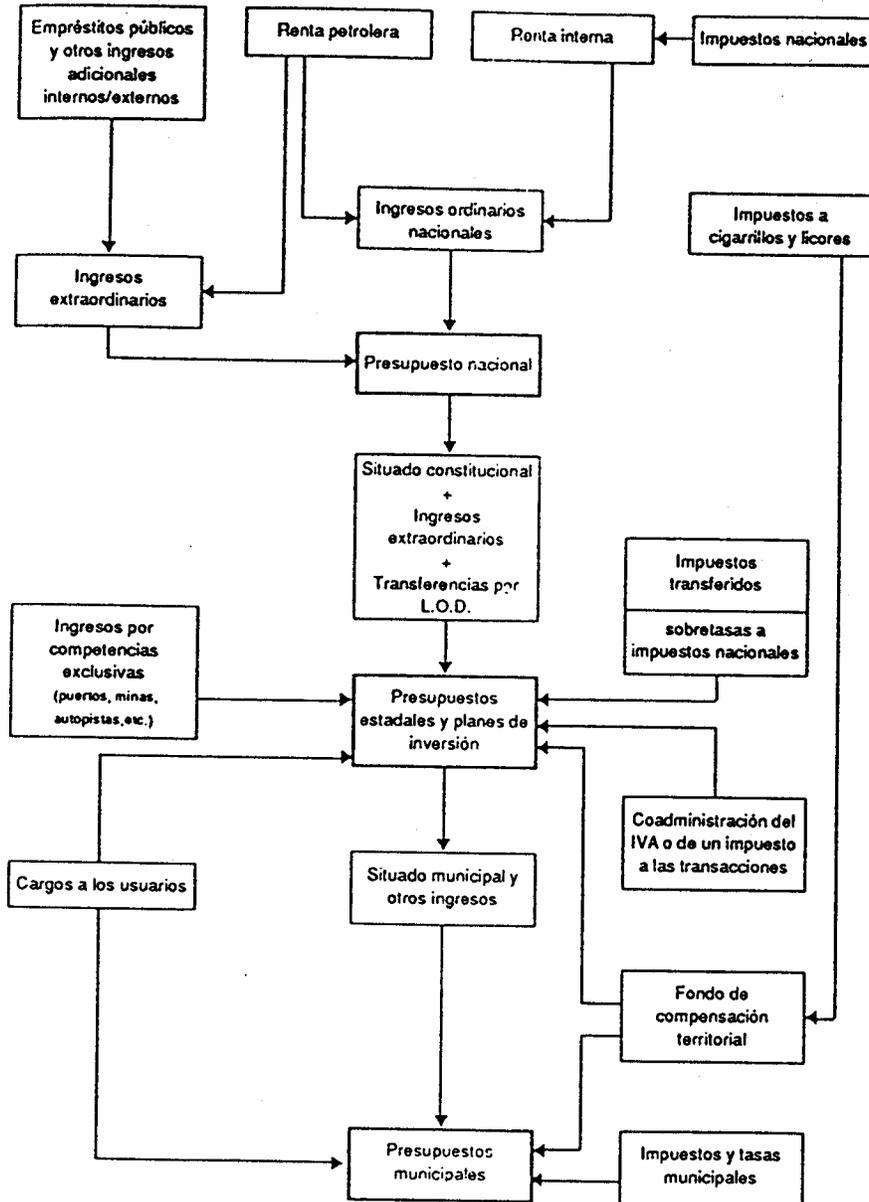
El conjunto de estas propuestas apunta a crear un **Sistema Integral de Financiamiento de la Descentralización** y constituye, con las limitaciones del caso, el primer intento de superar la fragmentación de los arreglos fiscales en el debate político. Los cuadros en las páginas siguientes grafican las relaciones fiscales intergubernamentales antes de la LOD, con la LOD, y según las propuestas descritas arriba.



Flujos fiscales intergubernamentales después de la LOD



Flujos fiscales intergubernamentales propuestos



Venezuela: Resumen de la situación fiscal y de las propuestas de reforma

Régimen fiscal antes de la Ley Orgánica de Descentralización (hasta 1989)

Cambios introducidos por la LOD vigentes a partir de 1990

Propuestas de reforma fiscal y de las relaciones fiscales inter-gubernamentales

1. Nivel Nacional

Catálogo de competencias tributarias reservadas al Poder Nacional, el cual incluye prácticamente todos los impuestos con excepción de los tributos asignados a los Municipios

Transferencia de la competencia sobre impuestos específicos al consumo no reservados al Poder Nacional a los estados;

Reforma fiscal bajo el techo de la "Ley Habilitante":
Reducción a cero del "valor fiscal de exportación" del petróleo; Impuesto General a las Ventas, IVA (tasa 10%, aprox. 3,2% PIB) de competencia y administración nacional; Impuesto a los Activos Empresariales (tasa 2%) .

Impuestos cobrados efectivamente:

- Impuesto sobre la Renta (80%)
- Impuesto sobre Sucesiones...
- Impuesto sobre Licores y Bebidas Alcohólicas
- Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco
- Registro Automotor Permanente
- Impuesto sobre Fósforos
- Impuesto sobre Importaciones
- Otros impuestos menores

Bajo la presión de los gobiernos regionales el poder central no se opone a la coparticipación del IVA (50%-50%), sí se opone a la coadministración.

Capacidad de endeudamiento externo reservada al Poder Central; estados y municipios requieren de aprobación del Congreso para créditos internos

Ningún cambio

No hay propuestas alternativas

No existen formas de coadministración, coparticipación, sobretasas, etc. tributarias

Ningún cambio

Coadministración y coparticipación de un IGV en discusión;

Ningún esquema de compensación territorial fuera del Situado Const. y la destinación de la Inversión Pública del Nivel Central.

Ningún cambio

Creación de un Fondo de Compensación Territorial nutrido con los impuestos específicos (tabaco, licores, RAP o recursos del IVA, etc.) coadministrado entre los niveles central y estadual.

2. Nivel Estatal

Situación antes de LOD

Dependencia del Situado Fiscal en un 98%, transferencia automática de un 15% de los ingresos ordinarios estimados del presupuesto nacional, repartido en alícuotas del 30% según entidad federal y 70% según población. El 50% del situado debía ser invertido coordinadamente con el poder central y fue retenido por este.

Problemas administrativos en la entrega de los recursos del situado, produciendo un flujo de caja inestable; recursos por rendimientos financieros renglón más importante aparte del situado. Bloqueo de los recursos del "sit. coord." en caso que proyectos no avanzaron.

Tasas y otras fuentes de ingreso sin ninguna importancia

Alto déficit corriente

Situación a partir de la LOD

Aumento gradual en 1% anual del Situado Constitucional hasta llegar al 20% en 1994;
Base: ingresos ordinarios en vez de ingresos ordinarios estimados;
Condición: 50% para inversiones (no estrictamente de capital), coordinado con el poder central sin retención.

Mayor flexibilidad

Manejo de tasas de puertos, aeropuertos, carreteras, puentes, papel sellado, salinas, etc. que conjuntamente pueden representar del 10% al 15% de los ingresos brutos en los estados mejor dotados.

Propuestas

Gobernadores pidieron aumento incondicionado del Situado al 30%, propuesta ya no actual.

Los estados ricos piden IVA u otro IGV como competencia regional; los más pobres prefieren IVA nacional con coparticipación de los estados de un 50%-70%.

También se discuten la transferencia de algunos impuestos específicos a los estados: cigarrillos, licores, etc. o la introducción de un impuesto sobre la gasolina, no existente en la actualidad

No se conocen propuestas de reformas administrativas o procedimentales.

Ninguna propuesta alternativa

Reformas administrativas y de reorientación del gasto

3. Nivel Municipal

Situación antes de la LOD

Dependencia promedio del Situado Municipal = 50% (90% mpios menores; 30% mayores). Transferencia mínimo del 10% de los ingresos ordinarios estimados de los estados, repartido 50% por entidad y 50% por población; transf. general, automática y destinada a inversiones, condición que no se cumple.

Impuestos municipales:

- Patente de Industria y Comercio, en muchos casos desactualizado, engorroso, con bases nominales y distintas (capital, ventas, otras);
- Imp. s. inmuebles urbanos, igualmente con deficiencias de diseño y administración
- Patente de Vehículos
- Imp. s. Propaganda Comercial
- Imp. s. Apuestas Lícitas
- Imp. s. Espectáculos Públicos

Contribución de mejoras no cobrada en la mayoría de los mpios.

Tasas desactualizadas y mal administradas

Los municipios no pueden endeudarse sino con una ley especial del Congreso.

Duplicidad en el gasto (es cierto para todos los niveles)

Legalmente los municipios (y estados) deben enviar sus presupuestos a la Contraloría General de la República, sin que ésta tenga posibilidad real de fiscalización. Muchos municipios no cumplen.

Situación a partir de la LOD

Aumento gradual anual hasta llegar al 20% en el año 2000; cambio de base: ingresos ordinarios (efectivos); coordinación con planes estatales.

Ningún cambio

Ningún cambio

Ningún cambio

Ningún cambio

Cambios implícitos al abrir la posibilidad de definir con más claridad las competencias de los estados.

Ningún cambio

Propuestas

Ninguna propuesta alternativa

A través de un mecanismo de retención en la fuente algunos municipios lograron hasta quintuplicar sus ingresos por PIC sin cambiar bases o tasas; Ordenanzas Modelo promovidas por CORDIPLAN (proyecto PROGECI, GTZ) y otros.

No se conocen propuestas

No se conocen propuestas

No se conocen propuestas

Algunos estados negocian con sus municipios una delimitación más clara de funciones y transfieren recursos adicionales.

Contralor General propuso fortalecer el derecho de fiscalización a estados y municipios (reforma de Ley de Contraloría).

II. 4. Resumen y Conclusiones

Estudios realizados por el Banco Mundial[®] señalan que al menos en sus primeras etapas la descentralización aumenta el gasto público consolidado y ejerce una presión adicional sobre el presupuesto central. Ante la situación de déficit fiscal en Venezuela no sorprende, pues, que los efectos que podrá tener la descentralización sobre las finanzas públicas en general constituyan la mayor preocupación. De hecho, la estrategia de financiamiento escogida deja prever que el gobierno central pueda perder control sobre gran parte del gasto público al separar las competencias de gasto (al nivel estadual) de la provisión de recursos (por el gobierno central). El siguiente cuadro es una aproximación a los efectos sobre el presupuesto nacional de la transferencia de recursos hacia los estados, incluyéndose en el cálculo sólo el situado constitucional y las transferencias concurrentes establecidas por la LOD. El cuadro se basa en un estudio que trata de cuantificar los recursos sectoriales susceptibles de ser transferidos anualmente con base en la distribución de competencias sugeridas por la COPRE y el promedio de recursos destinados a estos rubros entre 1989 y 1992).

Cuadro 9
Venezuela: Costo fiscal de la descentralización (Presupuesto nacional)

Sector	% del Presupuesto Nacional	% Descentralizable	% del Presupuesto Nacional Afectado
Hacienda	32.5	0.0	0.00
Relaciones Interiores ^{*)}	16.0	100.0	16.00
Educación	16.26	46.15	7.50
Salud	6.46	74.59	4.82
Ambiente	2.66	20.94	0.56
Desarrollo Urbano	3.19	65.73	2.10
Desarrollo Social	1.09	68.16	0.74
Desarrollo Regional	1.87	26.46	0.36
Transporte y Comunicaciones	4.75	19.14	1.00
Total Sectores	36.29	47.06	17.08
Otros Sectores ^{**)}	31.21	0.00	0.00
Total	100.00	33.08	33.08

Fuente: Barrios et al., 1992

*) situado constitucional

***) datos no disponibles

Considerando el aumento del situado constitucional al 20% a partir de 1994 se puede suponer que alrededor de un 40% del presupuesto del gobierno central será transferido a los estados para financiar los servicios tradicionales y los transferidos en el marco de la LOD. Conjuntamente con los gastos del Ministerio de Hacienda (32,5% en 1989-92), destinados básicamente al pago de la deuda pública, se trata de un monto que inmoviliza más del 70% de los recursos del gobierno central, restándole a este flexibilidad en la asignación de recursos y poniendo en peligro su capacidad de alcanzar la estabilidad fiscal.

Esta tendencia es reforzada por la actual discusión de establecer un Impuesto al Valor Agregado en cuyo producto los estados participarían en un 50% o más, sin que hasta el momento existan propuestas concretas de aplicar fórmulas de distribución o condiciones distintas a la distribución automática del situado constitucional. Al aplicarse una fórmula mecánica similar en el caso del IVA, el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales no dispondría de los siguientes elementos importantes:

- Instrumentos para la redistribución de recursos de acuerdo al desarrollo económico desigual de las entidades territoriales;
- Instrumentos para la redistribución de recursos de acuerdo al desarrollo social (NBI) desigual de las entidades territoriales;
- Instrumentos de control que ligarían al que provee los recursos (contribuyente nacional) con los que disponen de ellos (gobiernos regionales);
- Instrumentos que incentivarían el ahorro y la racionalización del gasto, sobre todo en los estados y municipios;
- Instrumentos que incentivarían la movilización de recursos a nivel estadual y local y crearían para los beneficiados un nexo directo entre los servicios prestados y sus costos;
- Instrumentos para asegurar flexibilidad suficiente en el presupuesto central;

A pesar de que existen indicios claros de que la elección popular de gobernadores y alcaldes constituye un avance en términos de mayor eficiencia en el gasto, este progreso será de relativa importancia si se mantiene la excesiva autonomía de las entidades territoriales - que es, en realidad, la autonomía de cobrar a los electores-contribuyentes del nivel superior y a las futuras generaciones (vía la extracción del petróleo y la deuda pública). El sistema fiscal existente, y las reformas actualmente en camino, serán insuficientes para asegurar la equidad en la distribución, la eficiencia en la asignación de recursos y la sostenibilidad del gasto público y del desarrollo económico en general.

Es bien sabido que la crisis económica de Venezuela se debe, más que a un problema de ingresos fiscales, a un problema en la política de gastos y al modelo de

intervención del Estado en la economía. El país ha hecho importantes avances en superar estas deficiencias y ha asumido un costo político muy alto por ello. Sin embargo ha puesto poca atención en la adecuación del marco institucional y administrativo, y ello es particularmente cierto para el ámbito de la descentralización. Esta requiere no sólo de un redimensionamiento del aparato público central y de la asignación de funciones a los distintos niveles territoriales, sino también de mecanismos que definan una relación entre los niveles con el fin de crear un sistema integrado tanto funcional como fiscalmente. Entre estos mecanismos, que podríamos denominar "sistemas de apoyo" están:

- Una política de información (estadística) que permite planificar y evaluar el proceso de descentralización en sus ámbitos funcional y fiscal, tanto de parte de las autoridades como de parte del público.
- Una política de control fiscal integral que abarque todos los niveles y que permita un seguimiento del uso de los recursos públicos tanto con fines de fiscalización como con fines de evaluación;
- Una política de supervisión (legal) que asegure que cada nivel asuma sus funciones y que proteja los derechos tanto de los niveles inferiores (regional y local) como de los mismos ciudadanos;
- Una política de formación de recursos humanos tanto en el interior (academias) como afuera (universidades, etc.) del sector público, y una política de investigación científica que acompañe críticamente al proceso;

Estos elementos no son contrarios ni ajenos a las autonomías regional y municipal, ni contradicen el camino de la "descentralización negociada" escogido, con cierto éxito hasta ahora, por el país. Ellos son necesarios para superar los arreglos simples que caracterizan el sistema actual de relaciones fiscales intergubernamentales, con el fin de asegurar su desarrollo y estabilidad en el futuro.

Aparte de las rigideces fiscales globales y la insuficiencia en los arreglos intergubernamentales, otro punto crítico en el sistema fiscal venezolano, desde el punto de vista de la descentralización, lo constituye la virtual ausencia de la materia municipal en el proceso. Con la intención de hacer participar a los estados en el producto del IVA, se refuerza la tendencia de concentrar la descentralización en los estados, insuficiente para lograr las ventajas de eficiencia que ofrece la cercanía de la función pública a los beneficiados y los electores. En el marco de la "descentralización negociada" la inexistencia de una asociación políticamente fuerte de las municipalidades hace que éstas no sean consideradas suficientemente en el proceso. Sin embargo, las enormes diferencias en la situación fiscal de los municipios indica graves problemas en este nivel y deja suponer que una política adecuada hacia los municipios - sobre todo los medianos y grandes - evitaría que el proceso se convierta en una descentralización a medias que reproduciría en los estados los mismos problemas de eficiencia que caracterizaban el nivel nacional.

III. RECOMENDACIONES

Desde la aprobación de la Ley de Descentralización en diciembre de 1989 hasta la fecha (julio de 1993) ninguna competencia concurrente ha sido asumida definitivamente por los estados, mientras que en el mismo lapso de tiempo el situado constitucional aumentó del 15% al 19% de los ingresos ordinarios de la Nación. Al mantenerse esta situación de manera prolongada, estaría claro que se crearía un desajuste fiscal sumamente grave, deteriorándose los servicios básicos aún más.

Lo que a corto plazo urge más es la descongestión del proceso de transferencia de competencias, sobre todo en los sectores de salud y educación, prioritarios para la mayoría de los estados, que actualmente se encuentran trancados por la falta de claridad de la metodología de transferencia. Sería recomendable reformar la LOD, que de por sí expresa la voluntad de descentralizar los servicios correspondientes, en el sentido de que no se necesite la aprobación del Senado en cada caso de transferencia. También hace falta agilizar la transferencia de los bienes y del personal, lo que supone que se supere rápidamente el impasse creado por los pasivos laborales.

Paralelamente, la disposición de la LOD de transferir los presupuestos sectoriales correspondientes a los componentes descentralizados a los estados podría ser negociada por una participación de éstos en el IVA. Con ello se sustituiría un mecanismo que crea altas rigideces tanto nacionales como a estatales por un mecanismo más flexible.

En la fase actual la reforma fiscal y el desarrollo de las relaciones fiscales intergubernamentales está sellada por consideraciones de corto plazo, motivadas por el déficit del gobierno central y las necesidades de los gobiernos regionales. El establecimiento de un **Impuesto al Valor Agregado** aliviaría considerablemente esta situación; sin embargo, al no prever mecanismos adecuados de participación de los estados en su producto - mecanismos que superarían las desventajas de transferencias automáticas e incondicionadas de recursos nacionales - se aplazaría la solución de muchos de los problemas que obstaculizan el uso eficiente de los recursos y la estabilidad fiscal a largo plazo. En este escenario sería recomendable establecer en la Ley sobre el IVA previsiones de gradualidad y condicionamiento que ligen la transferencia de recursos a la de competencias, sobre la base de un cálculo de sus costos reales. La participación podría aumentarse gradualmente con fines de darle prioridad en una primera fase al déficit del gobierno central. La idea de apoyarse en las administraciones estatales - reformadas - para la fiscalización del impuesto podría ser considerada.

Para dirigirse hacia un verdadero sistema de cogestión de los recursos públicos, también existe la posibilidad de incluir a los municipios de tal manera que su esfuerzo fiscal

(p.e. relación entre recaudación propia per cápita y promedio nacional) entre como un elemento a la fórmula de distribución de la cuota-parte del IVA estadual. El mecanismo incentivaría a los estados de promover el esfuerzo fiscal de los municipios y crearía una relación más estrecha entre ambos niveles. Una disposición similar es aplicada en la República Federal de Alemania. Sin embargo, una vinculación de este tipo podría estar en contra de consideraciones de autonomía territorial.

La destinación específica de los recursos del IVA, p.e. para los sectores de educación y salud, no parece una solución adecuada. Una vez establecidas como competencias estatales, la atención de estos sectores puede ser controlada por otros mecanismos.

En la medida en que el gobierno central pierde margen de maniobra para igualar los desequilibrios regionales - tanto económicos como sociales - a través del gasto público, sería necesario establecer algún sistema de compensación horizontal a favor de los estados más deprimidos para el cual bien podría hacerse uso de los recursos (estatales) del IVA. Sin embargo, habría que decidir antes sobre sus objetivos básicos: incentivar el desarrollo económico y la generación de recursos propios (destinación a inversiones) o compensar desigualdades existentes (destinación a servicios públicos o subsidios), y también habría que evitar que un solo instrumento - en este caso el IVA - sea cargado con múltiples objetivos.

El **situado constitucional** parece ser un instrumento adecuado en la forma existente, con una tradición establecida y de fácil administración. Sin embargo, sería recomendable controlar efectivamente su uso - en un 50% - para gastos de capital, con el fin de reducir las transferencias gratuitas con miras a la participación en el IVA.

Sería necesario establecer mecanismos fiscales que aseguren que los estados (y municipios) financien sus gastos de administración enteramente con recursos propios; para ello los estados deben disponer de fuentes de ingresos no disponibles en la actualidad. El establecimiento de un **impuesto al consumo de la gasolina** de competencia estadual podría ser una posibilidad a ser considerada.

El desarrollo de un **sistema fiscal integral** sólo puede realizarse gradualmente y dejando abierta la posibilidad de ajustes en el camino. El desarrollo institucional de las gobernaciones y la generación de información regionalizada, actualizada y confiable, son requisitos indispensables para avanzar en la definición de tal sistema. A corto plazo, en vista del déficit y la precariedad de los servicios públicos existentes, se trata de inyectar recursos al sistema; a largo plazo el reto es lograr y sostener mayor eficiencia y equidad.

Los municipios cumplen un papel subestimado en este escenario. Parece urgente modernizar sus instrumentos legales (ordenanzas) y administraciones para que presten con eficiencia los servicios que les asigna la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Su capacidad de recaudación es subutilizada en la mayoría de los casos y el aumento del situado municipal, incondicionado y desproporcional, agrava la situación. Los estados, constitucionalmente facultados para "organizar sus municipios" (Art. 17, Const.) deben jugar un papel más activo al respecto.

El proceso de descentralización carece todavía de un **sistema de apoyo** eficaz: los flujos de información son fragmentados e incompletos, los controles fiscales insuficientes, la formación de recursos humanos inadecuada, etc. Se requiere de la modernización y adecuación de la Oficina Central de Estadística e Informática, y la creación de oficinas de estadística estatales; también de mayores competencias o mejoras administrativas de la Contraloría General de la República, así como de una política de formación de recursos humanos que bien podría apoyarse en el sistema universitario existente.

En general, **las relaciones intergubernamentales** - políticas, administrativas, fiscales - se encuentran en una etapa de gran indefinición. La presencia del gobierno central en el territorio se está reduciendo dramáticamente, sin que sea sustituido por un esquema ágil de coordinación y evaluación. La coordinación de las inversiones públicas, antes impuesta bajo el techo del centralismo, requiere de nuevos instrumentos administrativos y fiscales dentro del nuevo esquema de autonomías regionales. La disposición legal en la Ley de Descentralización de que las entidades territoriales coordinen sus planes de inversiones no es suficiente de por sí; el desarrollo de instrumentos adecuados constituye una necesidad urgente.

Notas

1. p.e. Municipio Libertador, el centro de Caracas.
2. Manuel Rachadell, Una propuesta para la descentralización: la delimitación y transferencia de competencias entre el poder nacional y los estados; Folletos para la Discusión No. 12, Caracas (COPRE-ILDIS-FAUS) 1990
3. cf. Rafael de la Cruz, La estrategia de la descentralización en Venezuela; en: Descentralización, Gobernabilidad, Democracia; Caracas 1993, pp. 17-53).
4. Economía Hoy, 28 de junio de 1993, p. 16
5. cf. Zandra Torellas, Redistribución del situado constitucional, identificación de nuevos criterios; Barquisimeto (FUDECO) 1991
6. cf. los estudios de Acedo, Barrios, Serna y Torrellas
7. cf. Gómez Navas (1990), Mouchet (1991)
8. cf. Tim Campbell, Decentralization to Local Government in Latin American Countries, Washington (IBRD) 1991
9. cf. Armando Barrios y Guender Cuellar: Venezuela: El costo financiero de la Descentralización del gasto público, Caracas, ILDIS-FAUS, 1992

10. cf. Alfredo Acedo y Armando Barrios, Impuestos Nacionales Transferibles a Estados y Municipios, ILDIS-FAUS 1991
11. cf. Zandra Torrellas, Financiamiento de la gestión estadual..., FUDECO (ILDIS-FAUS) 1992
12. cf. Alfredo Acedo, El Fondo de Compensación Territorial, ILDIS-FAUS 1992

BIBLIOGRAFIA

I. Legislación y Documentos Afines

- Agosto 1988 Ley de Elección y Remoción de Gobernadores
Agosto 1988 Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio
Set. 1988 (Reforma de) Ley Orgánica de Régimen Municipal
Abril 1989 Reforma Parcial de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores
Abril 1989 Ley sobre el Período de los Poderes Públicos
Set. 1989 Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio
Dic. 1989 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público
Julio 1990 Decreto presidencial (sobre financiamiento extraordinario)
Nov. 1990 Reglamento Parcial No. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal
Dic. 1990 Pacto para la Reforma
Mayo 1992 Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio
Junio 1992 Reglamento No. 1 de la Ley de Descentralización.
En discusión desde
Feb. 1988 Proyecto de Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones
1990 Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Contraloría
Enero 1991 Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio
1992 Proyecto de Ley sobre Impuesto General a las Ventas
Marzo 1993 COPRE: Acuerdo Nacional para la Descentralización

II. Fuentes Estadísticas

- Banco Central de Venezuela (1990) Series Estadísticas de Venezuela de los últimos cincuenta años, 5 tomos. Caracas
- Oficina Central de Estadística e Información; Anuario Estadístico de Venezuela, varios años
- Banco Mundial (1992) Venezuela - Decentralization and Fiscal Issues; Statistical Appendix;
- Banco Interamericano de Desarrollo Progreso Económico y Social de América Latina, varios años

III. Estudios y Documentos Afines

- Barrios Ross, Armando (1991) Coordinación financiera intergubernamental en Venezuela: la necesidad de la coparticipación tributaria, Caracas (Ministerio de Hacienda) 1991
- Barrios Ross, Armando (1991); Lineamientos para el desarrollo de un marco global de financiamiento de la gestión de los estados y municipios; Borrador para la discusión; Caracas (COPRE).
- Barrios Ross, Armando y Alfredo Acedo (1991); Impuestos nacionales transferibles a estados y municipios: tres propuestas de descentralización fiscal; Caracas (ILDIS-FAUS)
- Barrios Ross, Armando, et.al. (1991) Un sistema fiscal para la descentralización; Caracas (COPRE-PNUD-ILDIS-FAUS) 1991
- Barrios Ross, Armando y Gender Cuéllar (1992); Venezuela: El costo financiero de la descentralización del gasto público; Caracas (ILDIS-FAUS) 1992
- Carrasquero, Otto (1993); La patente de industria y comercio: características generales de un impuesto tradicional; Barquisimeto (FUDECO) 1993
- Chalbaud, Gabriela (1991); Análisis de las transferencias de competencias y del desarrollo institucional en el proceso de descentralización en Venezuela; Caracas (COPRE-PNUD)
- Contreras S., Néstor (1989); Del régimen actual de la competencia e interrelación estadual; Caracas (COPRE) 1989
- COPRE (1987); Lineamientos generales para una política de descentralización en Venezuela; Folletos para la Discusión No. 7, Caracas (COPRE)
- COPRE (1987) Propuestas para impulsar el proceso de descentralización territorial en Venezuela; Folletos para la Discusión No. 9, Caracas.
- COPRE (1989); La descentralización: una oportunidad para la democracia, Caracas
- COPRE (1989); Itinerario de la descentralización; Folletos para la Discusión No.11, Caracas.
- COPRE (1991); La descentralización como política de Estado, Caracas.
- COPRE (1992) Avances del proceso de descentralización en Venezuela, Folletos para la Discusión No. 16, Caracas.

- Edelman, David y Gómez Navas (1991); Experiencias y lineamientos de políticas en materia de descentralización político-administrativa en América Latina: informe final del caso venezolano. Avances de Investigación No. 1, Caracas (CLAD).
- Estaba, Elena (1989); Directrices para iniciar una estrategia de descentralización hacia los estados; Caracas (COPRE)
- de la Cruz, Rafael (1989); Venezuela después de la descentralización; en: Estado y Reforma, No. 2, p.p. 93-97, Caracas (COPRE).
- de la Cruz, Rafael (1991); La descentralización: un reto para la gestión del Estado en Venezuela, Caracas (COPRE-PNUD).
- de la Cruz, Rafael (1991); La descentralización necesita una reforma fiscal, Caracas (COPRE-PNUD) 1991
- de la Cruz, Rafael (1992); Gobernabilidad y democracia: la estrategia de la descentralización en Venezuela, Caracas (COPRE-PNUD) 1992
- Francois, Jean Marc y Alberto Ana (1992); Análisis y cuantificación de alternativas de transferencia de recursos bajo el marco de la descentralización fiscal (borrador para la discusión); Caracas (ILDIS-FAUS).
- Gómez Navas, Oscar (1990); El sistema fiscal municipal en la perspectiva de la descentralización; Caracas (ILDIS-FAUS) 1990
- Gómez Navas, Oscar (1991); Las competencias tributarias estatales y municipales; Caracas (ILDIS-FAUS) 1991
- Gómez Navas, Oscar y Carrasquero, Otto (1991); Legislación Municipal Venezolana; Caracas (Ex Libris).
- Knoop, Joachim (1991); La reestructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales en el marco de la descentralización en Venezuela; Caracas (mimeo).
- Mascareño, Carlos (1991); Reformas de las Gobernaciones; Cuaderno Técnico No. 1; Caracas (CORDIPLAN-PNUD)
- Mouchet, Angel (1992); La crisis de la recaudación municipal: impuesto patente de industria y comercio; Caracas (ILDIS-FAUS-GTZ) 1992
- Mouchet, Angel (1993); Sobre la recaudación municipal y su fiscalización; Barquisimeto (FUDECO)
- Octavio, José (1990); Aspectos financieros del proceso de descentralización en Venezuela; Caracas (COPRE).

- Rachadell, Manuel (1990); Una propuesta para la descentralización: la delimitación y transferencia de competencias entre el poder nacional y los estados; Folletos para la Discusión No. 12, Caracas (COPRE-ILDIS-FAUS) 1990
- Rachadell, Manuel (1992); 1993: Un nuevo impulso a la descentralización; Folletos para la Discusión No. 19, Caracas (COPRE)
- Rojas Hurtado, Fernando (1990); Visión panorámica de la Descentralización del Estado en Venezuela; Caracas (ILDIS-FAUS)
- Rojas Hurtado, Fernando (1990); Descentralización fiscal: autonomía estadual y municipal; Caracas (ILDIS-FAUS)
- Rojas Hurtado, Fernando (1991); La descentralización en Venezuela: el camino recorrido y propuesta de agenda; Caracas (ILDIS-FAUS)
- Rojas Hurtado, Fernando (1992); Plan de prioridades en materia de descentralización fiscal; Bogotá (ILDIS-FAUS, mimeo) 1992
- Rojas Hurtado, Fernando (1993); La estrategia venezolana para la descentralización: peculiaridades políticas, organizacionales y fiscales; Bogotá (mimeo).
- Romero-Muci, Humberto (1990); Aspectos tributarios en la Ley Orgánica de Descentralización ...; en: Leyes para la descentralización política de la federación, Caracas (Editorial Jurídica)
- Serna, José Manuel (1990); Revisión de las relaciones fiscales intergubernamentales; (ILDIS-FAUS) 1990
- Torellas, Zandra (1991); Redistribución del situado constitucional, identificación de nuevos criterios; Barquisimeto (FUDECO).

Anexo 1

Organismos Relevantes para la Descentralización

A. A nivel central

Ministro para la Descentralización

Después de la sustitución del Presidente Pérez, en junio de 1993 el jurista Allan Brewer Carías fue nombrado ministro para la descentralización por el nuevo Presidente Velázquez. Autor de varias de las constituciones estatales, Brewer Carías es uno de los pocos expertos especializados en el tema. Su nombramiento subraya la importancia del proceso para el nuevo gobierno y deja prever que se logre dinamizarlo aún más.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)

Creada en 1984 y constituida por representantes de los partidos políticos, gremios, asociaciones empresariales y sindicales, universidades y notables independientes, se ha convertido en el "spiritus rector" de las reformas del estado y, particularmente, de la descentralización. Dada su reconocida reputación y alta capacidad de convocatoria, es el organismo de mayor importancia política y cuenta con un cuerpo técnico de alto nivel. Impulsa y orienta el proceso y está a cargo de su evaluación; sin embargo, con la creación del Ministerio de la Presidencia para la Descentralización, en junio de 1993, es posible que pierda iniciativa en este campo.

Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN)

Cumple las funciones de un ministerio de planificación y está a cargo de la planificación y coordinación de la inversión pública a nivel regional. Recientemente, su Dirección de Planificación Regional y Ordenación del Territorio ha sido dividida en dos direcciones - de Planificación Regional y de Descentralización. En el marco de un proyecto de cooperación con el PNUD desarrolló actividades para fortalecer la capacidad de gestión de las gobernaciones, con miras a mejorar su empeño institucional. Menos dinámico que la COPRE, es el organismo con mayor capacidad técnica para monitorear el proceso.

Ministerio de Relaciones Interiores

En teoría el ministerio encargado de todo el conjunto de las relaciones con los estados y los municipios, y, según la LOD la instancia a cargo de lo relativo al procesos de descentralización en lo que compete al Poder Central, es, en la realidad, uno de los organismos menos comprometidos con el proceso. Básicamente se limita al manejo de las transferencias intergubernamentales (situado constitucional, aportes extraordinarios).

Ministerio de Hacienda

Como entidad básicamente recaudadora no ha tenido un papel protagónico en el proceso; sin embargo, a través de sus propuestas en torno a la reforma fiscal (introducción del IVA) tiene una importancia mayor de la que le es reconocida por otros organismos.

Comisión Rectora de la Descentralización

Creada por el Consejo de Ministros a principios de 1990 y conformada por representantes del Ministerio de Relaciones Interiores, COPRE, CORDIPLAN, Procuraduría General de la República y Secretaría de la Presidencia. Entre sus funciones están la de asesorar al Poder Ejecutivo en la estrategia a seguir en el proceso de descentralización, así como la de coordinar los distintos ministerios involucrados. Ha tenido muy poca presencia, siendo la coordinación interinstitucional uno de los cuellos de botella más importantes del proceso.

Consejo de Administración Territorial

Propuesta por la COPRE como la instancia permanente de encuentro y negociación de los poderes regionales y central, para ser incluida en la reforma constitucional.

Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)

Una propuesta contenida en el documento sobre un Acuerdo Nacional para la Descentralización, no existente aún. Según el diseño técnico propuesto por CORDIPLAN sería una fundación autónoma de derecho público, destinada a dar asistencia técnica y financiera a las administraciones central, estatales y municipales para avanzar con la descentralización. También captaría fondos de cooperación técnica internacional y la canalizaría a proyectos, p.e. de reforma administrativa, fiscal, etc., sobre todo en los estados y municipios. Sería coadministrado por representantes de todos los niveles territoriales implicados.

Otros organismos

que podrían (o deberían) jugar un papel más activo en el proceso son, entre otras: la Contraloría General de la República; la Oficina Central de Estadística e Información (OCEI); la Fundación para el Desarrollo Comunal (FUNDACOMUN), dependencia del Ministerio de la Familia; la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE); la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI); etc. En algunos casos, su identificación con intereses políticos partidistas o las inercias institucionales impiden que jueguen un papel de mayor alcance.

B. A Nivel Regional

Asociación Venezolana de Gobernadores

Propuesta en la "Declaración de Barquisimeto" en abril de 1993 durante una reunión de los gobernadores "como instrumento para impulsar los propósitos señalados en este documento y como centro de apoyo a la acción de todos los gobernadores", fue fundada el 23 de Junio de 1993 en Maracay con la asistencia de 21 de los 22 gobernadores, quienes eligieron un junta directiva de 5 gobernadores (2 AD, 2 COPEI, 1 MAS) bajo la presidencia del gobernador del estado de Carabobo, Salas Romer (COPEI), indicando que el punto principal de su agenda sería luchar por un Impuesto General a las Ventas (IVA) a nivel regional.

Comisiones Estadales de Reforma ("Coprecitas")

Creadas en la mayoría de los estados con el apoyo de la COPRE para adelantar las reformas constitucionales y legales a nivel estadual.

Corporaciones Regionales de Desarrollo

Organismos desconcentrados del poder central, dependientes de CORDIPLAN y creados dentro del esquema antiguo de regionalización para apoyar la planificación estadual y local. Su importancia es muy desigual entre los estados; la que más se ha destacado entérminos de apoyo a la descentralización es la Fundación para el Desarrollo de la Región Cento-Occidente, FUDECO, con sede en Barquisimeto, estado de Lara. La corporación más importante del país, la Corporación Venezolana de Guayana es, más que una corporación regional, un holding de las empresas estadales del oriente de Venezuela. Actualmente se discute la adecuación de las Corporaciones Regionales al esquema descentralizado, lo cual probablemente implica su transferencia total o parcial a los estados.

Consejos Estadales de Planificación

Creados en todos los estados a raíz de la LOD como instrumento de planificación y coordinación de la inversión pública y el desarrollo regional en general; entre los más activos se destaca el Consejo Zuliano de Planificación, CONZUPLAN, del estado de Zulia.

Consejo Territorial de la Salud

Creado a mediados de 1992 por los estados del centro-oriente para negociar colectivamente la transferencia de los servicios de salud a los estados. Hasta la fecha (julio de 1993) los servicios de salud en 5 estados son las únicas competencias concurrentes cuya transferencia al nivel estadual fue aprobado por el Senado; sin embargo su puesta en práctica se trancó en las negociaciones sobre las transferencias de recursos relacionadas con la transferencia del servicio.

Anexo Estadístico

1. **Venezuela: Población Total y Urbana (%)**
2. **Venezuela: Población, Densidad y Municipios por Estado 1990**
3. **Venezuela : Producto Interno Bruto**
(1985-90, en millones de US\$)
4. **Venezuela: PIB Público en % del PIB Total**
5. **Venezuela: Exportaciones de Petróleo 1970-1989**
(en miles de millones de US\$)
6. **Venezuela: Producto Interno Bruto 1970-1989 por sectores**
(miles de millones de B\$ y estructura porcentual)
7. **Ingresos Ordinarios del Gobierno Central 1987-1992 (en %)**
8. **Venezuela: Ingresos Tributarios del Gobierno Central 1980-89**
(miles de millones de bolívares de 1984)
9. **Venezuela: Estructura de Ingresos y Gastos del Gobierno Central 1989-1991**
10. **Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes (Administración. Central) en % del PIB**
11. **Venezuela: Sector Público: Pago de Intereses en % de los Gastos Corrientes**
12. **Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público**
(Nivel central 1980, en millones de bolívares)
13. **Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público**
(Nivel central 1985, en millones de bolívares)
14. **Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público**
(Nivel central 1989, en millones de bolívares)
15. **Venezuela: Situado Constitucional por Entidad Federal 1989-1992**
16. **Venezuela: Ingresos y Gastos por Entidad Federal 1991 (en %)**

1. Venezuela: Población Total y Urbana (%)

	Población Total	Población Urbana
1980	15023	83.30%
1981	15485	---
1982	15940	---
1983	16394	---
1984	16851	---
1985	17317	---
1986	17792	---
1987	18272	---
1988	18757	---
1989	19246	---
1990	19735	90.50%
1991	20227	90.80%

Fuente: Oficina Central de Estadística

2. Venezuela: Población, Densidad y Municipios por Estado 1990

	Población	% Total	KM2	Densidad	% Pob. NBI ^{*)} (1981)	Municipios
TOTAL	18105265	100%	912050	20	46.23%	272
Distrito Federal	2103661	11.62%	1930	1090	27.78%	2
Zulia	2235305	12.35%	63100	35	48.32%	17
Miranda	1871093	10.33%	7950	235	33.20%	17
Carabobo	1453232	8.03%	4650	313	37.48%	10
Lara	1193161	6.59%	19800	60	54.12%	9
Aragua	1120132	6.19%	7014	160	37.03%	15
Anzoátegui	859758	4.75%	43300	20	51.25%	14
Bolívar	900310	4.97%	238000	4	49.33%	10
Táchira	807712	4.46%	11100	73	48.60%	22
Sucre	679595	3.75%	11800	58	64.04%	15
Falcón	599185	3.31%	24800	24	57.21%	21
Mérida	570215	3.15%	11300	50	49.63%	22
Trujillo	493912	2.73%	7400	67	59.05%	14
Portuguesa	576435	3.18%	15200	38	60.20%	14
Guárico	488623	2.70%	64986	8	60.38%	14
Monagas	470157	2.60%	28900	16	57.44%	10
Barinas	424491	2.34%	35200	12	62.87%	10
Yaracuy	384536	2.12%	7100	54	54.12%	8
Nueva Esparta	263748	1.46%	1150	229	46.19%	11
Apure	285412	1.58%	76500	4	74.79%	7
Cojedes	182066	1.01%	14800	12	58.41%	7
Delta Amacuro	84564	0.47%	40200	2	63.01%	1
Amazonas	55717	0.31%	175750	0	63.56%	1
Depend/Federales	2245	0.01%	120	19	n.d.	0

Fuente: OCEI, Anuario Estadístico 1991 *) cf. Zandra Torellas (1992)

3. Venezuela : Producto Interno Bruto
(1985-90, en millones de US\$)

	PIB		PIB per cápita	
	1985	1990	1985	1990
Venezuela	57452	65027	3323	3295
Argentina	87018	86355	2869	2672
Brasil	301618	333162	2225	2216
Chile	24759	33289	2042	2527
Colombia	37602	46989	1258	1425

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

4. Venezuela : PIB Público en % del PIB Total

1970	13.44%
1975	17.08%
1980	29.02%
1985	35.48%
1986	35.94%
1987	34.70%
1988	35.44%
1989	37.11%

Fuente: Banco Central de Venezuela

5. Venezuela: Exportaciones de Petróleo 1970-1989
(en miles de millones de US\$)

	Exportac. FOB	Export/p.c.* (US\$)	Export. FOB (1980=100)	Ingresos Tributarios
1970	2.38			
1975	8.49	679.44		
1980	18.30	1086.05	100.00	100.00
1985	12.76	736.91	67.85	63.20
1986	7.05	396.19	36.48	54.23
1987	8.93	488.56	44.99	69.09
1988	8.02	427.73	39.38	64.75
1989	9.86	512.42	47.18	74.59

Fuente: Banco Central de Venezuela

6. Venezuela: Producto Interno Bruto 1970-1989 por sectores
(miles de millones de B\$ y estructura porcentual)

	PIB Corriente	PIB 1984 Constante	Crecim. Interanual	PIB Sect. Público	Agricul- tura	Petróleo y Minería	Industria	Otros
1970	52.03	277.72	---	14.41 %	7.11%	17.57%	15.95%	59.37%
1975	118.10	364.33	6.24	14.82%	5.93%	25.83%	16.00%	52.24%
1980	254.20	432.03	3.72	43.63%	5.66%	24.39%	16.21%	53.74%
1984	420.07	420.07	---	38.65%	5.69%	16.57%	16.12%	61.63%
1985	464.74	420.88	-0.52	34.21%	5.81%	13.51%	21.90%	58.77%
1986	489.17	448.29	6.50	28.42%	6.64%	9.06%	23.26%	61.04%
1987	696.42	464.34	3.60	29.16%	6.12%	11.96%	20.58%	61.35%
1988	873.28	491.37	5.80	25.63%	6.63%	10.99%	20.54%	61.83%
1989	1520.23	450.42	-8.30	35.13%	6.05%	18.75%	20.88%	54.32%

Fuente: Banco Central de Venezuela; nota: 1984 cambio de metodología

7. Venezuela: Ingresos Ordinarios del Gobierno Central 1987-1992 (en %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ingresos Externos	44.10 %	57.34 %	76.82 %	82.91 %	81.73 %	76.90 %
Ingresos Petroleros	43.98 %	57.14 %	76.77 %	82.77 %	81.65 %	76.71 %
ISLR	31.49 %	41.68 %	53.97 %	61.16 %	61.15 %	57.11 %
Renta de Propiedad	12.39 %	15.36 %	22.79 %	21.60 %	20.49 %	19.58 %
Otros Ingresos Externos	0.22 %	0.30 %	0.06 %	0.14 %	0.09 %	0.21 %
Impuestos Internos	55.90 %	42.66 %	23.18 %	17.09 %	18.27 %	23.10 %
Impuestos	29.88 %	31.90 %	16.98 %	12.28 %	15.37 %	20.79 %
Intereses y Dividendos	19.84 %	2.95 %	1.31 %	0.43 %	0.10 %	0.01 %
Tasas, Multas, Sanciones	5.23 %	6.85 %	4.21 %	3.42 %	2.21 %	1.67 %
Otros Ingresos Internos	0.95 %	0.96 %	0.67 %	0.96 %	0.59 %	0.63 %
Total	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %

Fuente: Banco Central de Venezuela, Banco Mundial

8. Venezuela: Ingresos Tributarios del Gobierno Central 1980-89
(miles de millones de bolívares de 1984)

	Impuestos Directos	ISLR Petróleo	Impuestos Indirectos	Total	% del PIB	ISLR Petróleo	Otros Impuestos
1980	93.32	81.29	16.25	109.57	25.36 %	18.82 %	6.55 %
1984	66.29	55.79	9.83	76.12	18.12 %	13.28 %	4.84 %
1985	56.54	44.51	12.71	69.25	16.45 %	10.58 %	5.88 %
1986	41.09	26.30	18.33	59.42	13.26 %	5.87 %	7.39 %
1987	55.47	38.22	20.23	75.70	16.30 %	8.23 %	8.07 %
1988	49.54	32.25	21.41	70.95	14.44 %	6.56 %	7.87 %
1989	68.59	59.05	13.15	81.73	18.15 %	13.11 %	5.04 %

Fuente: Banco Central de Venezuela

9. Venezuela: Estructura de Ingresos y Gastos del Gobierno Central 1989-1991

	en millones de Bolívars			en millones de BS de 1989*			en millones de US\$			estructura porcentual		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991	1989	1990	1991
Ingresos Totales	293887	518122	817631	293887	384079	461261	8474	11047	14390	100.00%	100.00%	100.00%
-Ingresos Tributarios	218987	392862	541637	218987	291225	305561	6314	8377	9533	74.51%	75.82%	66.24%
-Impuesto sobre la Renta	182899	345130	453084	182899	255841	255604	5274	7359	7974	62.23%	66.61%	55.41%
-Petróleo	158546	314713	414378	158546	233294	233768	4572	6710	7293	53.95%	60.74%	50.68%
-Otros	24530	30417	38706	24530	22548	21836	707	649	681	8.35%	5.87%	4.73%
-Aduanas	22734	29986	56855	22734	22228	32074	656	639	1001	7.74%	5.79%	6.95%
-Impuesto Licores	4748	5830	8384	4748	4322	4730	137	124	148	1.62%	1.13%	1.03%
-Impuesto Cigarrillos	2116	4160	7829	2116	3084	4417	61	89	138	0.72%	0.80%	0.96%
-Derivados del Petróleo	5216	5711	6168	5216	4234	3480	150	122	109	1.77%	1.10%	0.75%
-Otros	1466	2045	9317	1466	1516	5256	42	44	164	0.50%	0.39%	1.14%
-Ingresos no Tributarios	74961	125260	152939	74961	92854	86279	2162	2671	2692	25.51%	24.18%	18.71%
-Renta de Hidrocarburos	66943	111125	141937	66943	82376	80073	1930	2369	2498	22.78%	21.45%	17.36%
-Otros**	7957	14135	134057	7957	10478	75627	229	301	2359	2.71%	2.73%	16.40%
Gasto Corriente	260381	439263	537913	260381	325621	303460	7508	9366	9467	88.60%	84.78%	65.79%
-Subsidios y Transf.	124744	224041	266527	124744	166079	150359	3597	4777	4691	42.45%	43.24%	32.60%
Gasto de Capital	78904	126246	196239	78904	93585	110707	2275	2692	3454	26.85%	24.37%	24.00%
Déficit/Superávit	-45398	-47387	83479	-45398	-35128	47094	-1309	-1010	1469	-17.44%	-10.79	15.52%

(*) Deflactado con el IP implícito del PIB no petrolero

(**) Includidos ingresos de capital

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico de 1991

10. Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes (Administración. Central) en % del PIB

	Nación	Estados	Municipios	Total
1980				
Ingresos Corrientes	31.73%	1.48%	1.13%	39.34%
Gasto Corriente	16.71%	1.97%	1.14%	19.83%
Ahorro Corriente	15.02%	-0.49%	-0.02%	14.52%
1985				
Ingresos Corrientes	25.38%	1.58%	1.13%	28.08%
Gasto Corriente	16.33%	1.80%	0.95%	19.08%
Ahorro Corriente	9.05%	-0.22%	0.18%	9.01%
1989				
Ingresos Corrientes	23.14%	1.47%	0.75%	25.36%
Gasto Corriente	18.89%	1.64%	0.64%	21.17%
Ahorro Corriente	4.25%	-0.17	0.11%	4.20%
Fuente: Banco Central de Venezuela				

Venezuela: Sector Público: Pago de Intereses en % de los Gastos Corrientes

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Gobierno Central	12.95%	15.79%	17.02%	19.38%	14.93%	19.54%	21.15%
-Entidades Admin.	0.71%	3.73%	1.80%	1.23%	1.03%	3.38%	n.d.
-Seguridad Social	0.00%	0.95%	0.90%	0.85%	0.74%	0.57%	n.d.
Inst. Púb. Financ.	58.70%	60.63%	45.57%	43.58%	65.69%	92.02%	n.d.
Empresas Públicas	6.95%	11.70%	13.45%	6.64%	6.38%	8.63%	n.d.
-Petroteras	0.00%	0.00%	0.02%	0.00%	0.01%	0.00%	n.d.
-Manufactureras	94.80%	61.63%	44.99%	30.26%	28.61%	65.54%	n.d.
-Electricidad y agua	69.21%	90.93%	91.93%	66.32%	112.51%	109.59%	n.d.
Total Sect. Público*	14.83%	18.84%	17.94%	17.43%	13.80%	21.08%	n.d.
(*) Gobierno General y Empresas Públicas no Petroteras (sin inst. financieras)							
Fuente: Banco Central de Venezuela, OCEI							

11. Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público 1980
(Administración central, en millones de bolívares)

	Nación	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	80660	3770	2866	87296
-Impuestos Directos	54910	0	1803	56713
-Petróleo	47833	0	0	47833
-Impuestos Indirectos	9561	14	0	9575
-Transferencias	721	3755	896	5372
-Tasas	1612	0	138	1750
-Otros Ingresos	13586	1	29	13886
-por Patrimonio	13768	1	29	13798
Gasto Corriente	42473	5015	2909	50397
-Consumo Final	19577	4170	2765	26512
-Intereses	5499	32	0	5531
-Transferencias	13711	687	71	14469
Ahorro Corriente	38187	-1245	-43	36899
	Gob. Central	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	92.40 %	4.32 %	3.28 %	100.00 %
-Impuestos Directos	96.82 %	0.00 %	3.18 %	100.00 %
-Petróleo	100.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %
-Impuestos Indirectos	99.85 %	0.15 %	0.00 %	100.00 %
-Transferencias	13.42 %	69.90 %	16.68 %	100.00 %
-Tasas	92.11 %	0.00 %	7.89 %	100.00 %
-Otros Ingresos	99.78 %	0.01 %	0.21 %	100.00 %
-por Patrimonio	99.78 %	0.01 %	0.21 %	100.00 %
Gasto Corriente	84.28 %	9.95 %	5.77 %	100.00 %
-Consumo Final	73.84 %	15.73 %	10.43 %	100.00 %
-Intereses	99.42 %	0.58 %	0.00 %	100.00 %
-Transferencias	94.76 %	4.75 %	0.49 %	100.00 %
Ahorro Corriente	103.49 %	-3.37 %	-0.12 %	100.00 %
	Gob. Central	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
-Impuestos Directos	68.08 %	0.00 %	62.91 %	64.97 %
-Petróleo	59.30 %	0.00 %	0.00 %	54.79 %
-Impuestos Indirectos	11.85 %	0.37 %	0.00 %	10.97 %
-Transferencias	0.89 %	99.60 %	31.26 %	6.15 %
-Tasas	2.00 %	0.00 %	4.82 %	2.00 %
-Otros Ingresos	17.18 %	0.03 %	1.01 %	15.91 %
-por Patrimonio	17.07 %	0.03 %	1.01 %	15.81 %
Gasto Corriente	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
-Consumo Final	46.09 %	83.15 %	95.05 %	52.61 %
-Intereses	12.95 %	0.64 %	0.00 %	10.97 %
-Transferencias	32.28 %	13.70 %	2.44 %	28.71 %
Ahorro Corriente*	47.34 %	-33.02 %	-1.50 %	42.27 %

(*) en % de los ingresos corrientes. Fuente: Banco Central de Venezuela

12. Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público 1985
(Administración central, en millones de bolívares)

	Nación	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	117932	7236	5263	130521
-Impuestos Directos	62482	0	3349	65831
-Petróleo	49151	0	0	49151
-Impuestos Indirectos	14040	0	78	14118
-Transferencias	18	7264	1632	8914
-Tasas	122	0	110	232
-Otros Ingresos	41270	62	94	41426
-por Patrimonio	26597	2	77	26676
Gasto Corriente	75895	8346	4426	88667
-Consumo Final	26815	6540	3904	37259
-Intereses	11981	22	32	12035
-Transferencias	32586	1006	210	33802
Ahorro Corriente	42037	-1020	837	41854
	Gob. Central	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	90.35 %	5.61 %	4.03 %	100.00 %
-Impuestos Directos	94.91 %	0.00 %	5.09 %	100.00 %
-Petróleo	100.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %
-Impuestos Indirectos	99.45 %	0.00 %	0.55 %	100.00 %
-Transferencias	0.20 %	81.49 %	18.31 %	100.00 %
-Tasas	52.59 %	0.00 %	47.41 %	100.00 %
-Otros Ingresos	99.62 %	0.15 %	0.23 %	100.00 %
-por Patrimonio	99.70 %	0.01 %	0.29 %	100.00 %
Gasto Corriente	85.60 %	9.41 %	4.99 %	100.00 %
-Consumo Final	71.97 %	17.55 %	10.48 %	100.00 %
-Intereses	99.55 %	0.18 %	0.27 %	100.00 %
-Transferencias	96.40 %	2.98 %	0.62 %	100.00 %
Ahorro Corriente	100.44 %	-2.44 %	2.00 %	100.00 %
	Gob. Central	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
-Impuestos Directos	52.98 %	0.00 %	63.63 %	50.44 %
-Petróleo	41.68 %	0.00 %	0.00 %	37.66 %
-Impuestos Indirectos	11.91 %	0.00 %	1.48 %	10.82 %
-Transferencias	0.02 %	99.15 %	31.01 %	6.83 %
-Tasas	0.10 %	0.00 %	2.09 %	0.18 %
-Otros Ingresos	34.99 %	0.85 %	1.79 %	31.74 %
-por Patrimonio	22.55 %	0.03 %	1.46 %	20.44 %
Gasto Corriente	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
-Consumo Final	35.33 %	78.36 %	88.21 %	43.02 %
-Intereses	15.79 %	0.26 %	0.72 %	13.57 %
-Transferencias	42.94 %	12.05 %	4.74 %	38.12 %
Ahorro Corriente*	35.65 %	-13.92 %	15.90 %	32.07 %

(*) en % de los ingresos corrientes. Fuente: Banco Central de Venezuela

13. Venezuela: Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público 1989
(Nivel central, en millones de bolívares)

	Nación	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	351745	22417	11383	385545
-Impuestos Directos	231489	0	6522	238011
-Petróleo	199296	0	0	199296
-Impuestos Indirectos	44373	0	141	44514
-Transferencias	6	21926	4401	26383
-Tasas	142	0	173	315
-Otros Ingresos	75735	441	146	76322
-por Patrimonio	80367	17	139	80523
Gasto Corriente	287184	24926	9659	321769
-Consumo Final	81669	21934	8535	112138
-Intereses	56112	31	9	56152
-Transferencias	78578	1668	634	80880
Ahorro Corriente	64561	-2509	1724	63776
	Gob. Central	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	91.23 %	5.81 %	2.95 %	100.00 %
-Impuestos Directos	97.26 %	0.00 %	2.74 %	100.00 %
-Petróleo	100.00 %	0.00 %	0.00 %	100.00 %
-Impuestos Indirectos	99.68 %	0.00 %	0.32 %	100.00 %
-Transferencias	0.02 %	83.30 %	16.68 %	100.00 %
-Tasas	45.08 %	0.00 %	54.92 %	100.00 %
-Otros Ingresos	99.23 %	0.58 %	0.19 %	100.00 %
-por Patrimonio	99.81 %	0.02 %	0.17 %	100.00 %
Gasto Corriente	89.25 %	7.75 %	3.00 %	100.00 %
-Consumo Final	72.83 %	19.56 %	7.61 %	100.00 %
-Intereses	99.93 %	0.06 %	0.02 %	100.00 %
-Transferencias	97.15 %	2.06 %	0.78 %	100.00 %
Ahorro Corriente	101.23 %	-3.93 %	2.70 %	100.00 %
	Gob. Central	Estados	Municipios	Total
Ingresos Corrientes	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
-Impuestos Directos	65.81 %	0.00 %	57.30 %	61.73 %
-Petróleo	56.66 %	0.00 %	0.00 %	51.69 %
-Impuestos Indirectos	12.62 %	0.00 %	1.24 %	11.55 %
-Transferencias	0.00 %	98.03 %	38.66 %	6.84 %
-Tasas	0.04 %	0.00 %	1.52 %	0.08 %
-Otros Ingresos	21.53 %	1.97 %	1.28 %	19.80 %
-por Patrimonio	22.85 %	0.08 %	1.22 %	20.89 %
Gasto Corriente	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
-Consumo Final	28.24 %	88.00 %	88.36 %	34.85 %
-Intereses	19.54 %	0.12 %	0.09 %	17.45 %
-Transferencias	27.36 %	6.69 %	6.56 %	25.14 %
Ahorro Corriente*	18.35 %	-11.19 %	15.15 %	16.54 %

(*) en % de los ingresos corrientes. Fuente: Banco Central de Venezuela

14. Venezuela: Situado Constitucional por Entidad Federal 1989-1992

Entidad Federal	Sit. Constitucional (mill de BS)			p. cáp 1990	a precios constantes de 1988				
	1989	1990	1991		1992	1989	1990	1991	1992
Total	25555	66562	106216	120667	3676.39	13866	25651	30501	25667
Dist. Federal	2888	7490	11952	13578	3560.46	1567	2886	3432	2888
Zulia	2402	6229	9940	11293	2786.64	1303	2400	2854	2402
Miranda	2070	5413	8639	9814	2892.96	1123	2086	2481	2088
Carabobo	1636	4265	6806	7732	2934.84	888	1644	1954	1645
Lara	1482	3890	6208	7052	3260.25	804	1499	1783	1500
Áragua	1431	3719	5935	6743	3320.14	776	1433	1704	1434
Anzoátegui	1176	3057	4878	5542	3555.65	638	1178	1401	1179
Bolívar	1176	3048	4864	5526	3385.50	638	1175	1397	1175
Táchira	1150	2979	4754	5401	3688.20	624	1148	1365	1149
Sucre	1048	2742	4375	4971	4034.76	569	1057	1256	1057
Falcón	946	2479	3956	4495	4137.29	513	955	1136	956
Mérida	894	2337	3729	4237	4098.45	485	901	1071	901
Trujillo	869	2255	3958	4088	4565.59	472	869	1033	870
Portuguesa	843	2227	3554	4037	3863.40	457	858	1021	859
Guárico	818	2126	3393	3855	4351.00	444	819	974	820
Monagas	818	2115	3376	3835	4498.50	444	815	969	816
Barinas	741	1911	3049	3464	4501.86	402	736	876	737
Yaracuy	690	1829	2919	3316	4756.38	374	705	838	705
Nueva Esparta	588	1498	2391	2717	5679.66	319	577	687	578
Apure	562	1486	2371	2694	5206.51	305	573	681	573
Cojedes	511	1296	2069	2350	7118.30	277	499	594	500
Delta Amacuro	409	1088	1736	1972	12865.99	222	419	499	419
Amazonas	409	1073	1712	1945	19258.04	222	413	492	414

Fuente: Banco Mundial; OCEI, Anuario Estadístico 1991

15. Venezuela: Ingresos y Gastos por Entidad Federal 1991 (en %)

	1 Ingresos Ordinarios	2 Gasto Corriente	3 Transf.a Municip.	1-(2+3) Ahorro Corriente	5 Gasto de Capital ¹	4-5 Déficit/ Superávit	7 Gasto Total ²	7-1 Déf/Sup General ³
Dist. Federal	12818	7569	4450	800	1444	-645	13463	-645
Zulia	12823	n.d.	1101	n.d.	n.d.	n.d.	12553	270
Miranda	6245	6622	936	-1313	n.d.	n.d.	7686	-1440
Carabobo	7746	2816	839	4090	1258	2832	4414	3332
Lara	5638	4261	385	991	n.d.	n.d.	7175	-1537
Aragua	5533	7007	542	-2016	n.d.	n.d.	7007	-1473
Anzoátegui	5911	3062	538	2312	715	1597	5136	775
Bolívar	4918	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4175	743
Táchira	5837	1978	758	3101	378	2723	4703	1134
Sucre	3265	3554	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6100	-2835
Falcón	2817	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mérida	4269	2197	403	1668	1387	281	3766	502
Trujillo	2569	2117	1033	-581	1220	-1800	4370	-1801
Portuguesa	4318	2645	268	1404	1042	362	4115	202
Guárico	1409	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Monagas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8876	n.d.
Barinas	3649	2945	274	430	128	302	2955	694
Yaracuy	3562	110	290	3162	n.d.	n.d.	3318	244
Nueva Esparta	2854	2595	263	-3	n.d.	n.d.	2309	546
Apure	n.d.	1969	336	n.d.	659	n.d.	2958	n.d.
Cojedes	1240	721	327	192	826	-634	2324	-1084
Delta Amacuro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Amazonas	1474	1269	217	-12	813	-825	2056	-582
Dist. Federal	100.00%	59.04%	34.72%	6.24%	100.00%	-44.63%	100.00%	-4.79%
Zulia	100.00%	n.d.	8.58%	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Miranda	100.00%	106.36%	14.98%	-21.02%	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Carabobo	100.00%	36.36%	10.83%	52.81%	100.00%	225.16%	100.00%	75.49%
Lara	100.00%	75.59%	6.83%	17.58%	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Aragua	100.00%	126.62%	9.80%	-36.43%	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Anzoátegui	100.00%	51.80%	9.10%	39.11%	100.00%	223.22%	100.00%	15.10%
Bolívar	100.00%	n.d.	n.d.	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Táchira	100.00%	33.89%	12.98%	53.13%	100.00%	720.72%	100.00%	24.12%
Sucre	100.00%	108.85%	n.d.	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Falcón	100.00%	n.d.	n.d.	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Mérida	100.00%	51.47%	9.45%	39.08%	100.00%	20.28%	100.00%	13.34%
Trujillo	100.00%	82.40%	40.21%	-22.60%	100.00%	-147.62%	100.00%	-41.20%
Portuguesa	100.00%	61.27%	6.22%	32.51%	100.00%	34.70%	100.00%	4.92%
Guárico	100.00%	n.d.	n.d.	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Monagas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Barinas	100.00%	80.71%	7.52%	11.77%	100.00%	236.32%	100.00%	23.47%
Yaracuy	100.00%	3.08%	8.14%	88.78%	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Nueva Esparta	100.00%	90.89%	9.22%	-0.11%	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Apure	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Cojedes	100.00%	58.15%	26.35%	15.50%	100.00%	-76.73%	100.00%	-46.63%
Delta Amacuro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100.00%	n.d.	100.00%	n.d.
Amazonas	100.00%	86.10%	14.74%	-0.84%	100.00%	-101.52%	100.00%	-28.32%

(1) Incluye Pago de Obligaciones (2) Aportes del Gob. Cent. dentro del coordinado de inversiones
(3) Déficit cubiertos por recursos de la Inversión Coordinada u otros aportes del Gob. Central
observación: Los datos presentan ciertas incoherencias que le puede restar confiabilidad
Fuente: OCEI, Anuario Estadístico

SERIE POLITICA FISCAL*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
4	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
19	"EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
21	"MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
22	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
23	"UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990"

* El lector interesado en obtener números anteriores de la Serie de Política Fiscal, puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la siguiente dirección: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)**
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)**
- 46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)**
- 47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)**
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)**
- 49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**
- 50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO"
- 51 "EVASAO DAS CONTRIBUCOES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADES SOCIAL NO BRASIL"
- 52 "LA COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIAMCION DE LA EVASION DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA"
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASION EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL"
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA"

- 55 "A EVASAO FISCAL NA AREA ADUANERA: O CASO BRASILEIRO"
56 "LA MODERNIZACION Y FISCALIZACION ADUANERA COLOMBIANA Y EL INICIO DEL CONTROL A LA EVASION FISCAL"
57 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE CHILE"***
58 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION, REGION DEL BIO BIO, CHILE"***
59 "DESCENTRALIZACÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL"***
60 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN VENEZUELA"***

** Estudios correspondientes al Proyecto Regional de Descentralización Fiscal (CEPAL/GTZ). El lector interesado en otros números relacionados a este proyecto puede solicitarlos a: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.