

Comentarios acerca del Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal

Ramos R., Carlos

Carlos Ramos Rivas

Economista.
Magíster en
Ciencias Políticas.

Recibido: 27-10-03
Revisado: 23-11-03
Aceptado: 15-12-03

El proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal tiene por objeto desarrollar y regular esta materia en cuanto a su administración financiera, control interno y la consagración y regulación de los principios y mecanismos que rigen la creación e instrumentación de las fuentes de ingresos tributarios de los estados. Según la Constitución Nacional corresponde a los estados, entre otras competencias, la administración de los bienes e ingresos y al recibir transferencias y competencias del poder nacional también debe procurar trasladar éstas a los municipios, comunidades y grupos vecinales. La Ley de Hacienda Pública Estatal fortalece la descentralización por cuanto le otorga a las gobernaciones competencia en la recaudación de impuestos, y permite una adecuación a la realidad y a las necesidades de éstas, impulsando un nuevo ordenamiento en la administración de recursos para las gobernaciones.

Palabras Clave: Tributo, Transferencias Intergubernamentales, Deuda Pública.

RESUMEN

The project of Public Administration Law pretends develop and regulate this area in its financial, internal administration regulation of the principles and mechanisms that rule the creation and instrumentation of income tax of states.

According to the national constitution, it corresponds to the states, among others competence, the administration of goods and rents and receiving transfers and competencies of the national government, also should procure transfers to countries, communities neighborhood groups. The law of the administration public government strengths the decentralization because it gives to the governors the competence in taxes collection, allowing to act based upon reality and necessities of governments, proposing a new order in the administration of the resources for the regional governments.

Key Words: Tribute, Intergovernmental Transfers, Public Debt.

ABSTRACT

1. Introducción

En nuestro país los estados dependen en un 90% del situado constitucional que otorga el Gobierno Nacional. Esto sucede porque el marco legal y constitucional vigente regula a la descentralización dentro de una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales y, como en muchos casos; la transferencia de responsabilidades no ha ido acompañada de la transferencia de recursos económicos, no puede entonces cumplirse con la indispensable evaluación objetiva de las conveniencias de la descentralización hacia los gobiernos locales.

La descentralización es la transferencia de autonomía, mientras que la desconcentración se refiere a una delegación de funciones. Es por ello que se debe dar atribuciones a los estados para que puedan generar parte de sus ingresos, con el objeto de que las regiones se hagan corresponsables de la gestión pública estatal.

En relación con esto, el Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal representa un avance significativo en el desarrollo de la descentralización administrativa porque incrementa las atribuciones y las responsabilidades de los estados.

2. Comentarios acerca del Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal

Los estados son autónomos e iguales como entidades políticas; están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República. (Art. 159 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela). Asimismo, según el artículo 4 de este mismo texto; La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado.

La Carta Magna de Venezuela establece como competencia de los estados en su artículo 164:

1. La organización de los poderes públicos, conforme a los principios establecidos por el pacto fundamental de la unión.
2. La organización de los municipios y la división político territorial.
3. La organización de la política urbana y rural.
4. La administración de los bienes e ingresos.
5. Los poderes residuales.

La transferencia de competencias bajo el esquema de la Constitución de 1961, se inscribía dentro del marco de un proceso de descentralización política, en cuanto se utilizó como mecanismo para reforzar la autonomía de los estados e incrementar la responsabilidad política de sus autoridades, lo cual se hacía necesario una vez que hubiere verificado el mecanismo de elección de gobernadores en sustitución de la designación presidencial.

Ahora, la Constitución de 1999 mantiene la idea de transferir servicios del poder nacional hacia los estados, pero refuerza la importancia de que ésta efectivamente se produzca además respecto de los municipios, las comunidades y grupos vecinales (Art. 184).

Por otra parte, y desde el punto de vista de la organización administrativa, en la anterior Constitución la descentralización territorial tuvo una considerable importancia dado que no existía una verdadera efectividad del Poder Central para satisfacer los intereses de las comunidades pertenecientes a las distintas localidades. De manera que la descentralización, y más aún la transferencia de servicios a los estados, permitió una más directa e inmediata satisfacción de los intereses de la colectividad. Esta misma tendencia

se refleja en la Constitución de 1999, que ahora, enfatiza la transferencia de servicios y competencias no sólo a los estados sino también a los municipios y a la comunidad misma. Puede entonces hablarse de distintos procesos de descentralización en distintos ámbitos administrativos. Así, se concibe una descentralización territorial mediante la transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, y desde los estados hacia los municipios y, además, desde éstos hacia la comunidad organizada.

La descentralización comprende, como se ha dicho, no sólo la transferencia de competencias sino también la transferencia de servicios, en este último caso, ya existe la competencia y lo que se transfiere es únicamente el servicio en sentido material, esto es, los bienes, los recursos y el personal. La Ley Orgánica de Descentralización estableció un procedimiento para la transferencia de los servicios que al momento de promulgarse la Ley estaban siendo prestados por el Poder Nacional y que correspondían a las materias concurrentes (deportes, salud, educación), procedimiento que estaba basado en la suscripción de convenios entre los órganos nacionales y estatales.

La iniciativa para la transferencia de los servicios puede, de acuerdo con la Ley de Descentralización, partir tanto del nivel nacional como del estatal. Cuando la iniciativa parte del Gobernador del Estado debe hacer una solicitud al Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Interiores (hoy de Interiores y Justicia), a cuyo efecto debe oír previamente la opinión de la Asamblea Legislativa (hoy Consejo Legislativo) o de su Comisión Delegada (se establece el carácter obligatorio de la consulta pero no prevé que dicha consulta sea vinculante).

Todas estas normas de la Ley de Descentralización respecto de la transferencia de servicios en

el área de las competencias concurrentes deben entenderse vigentes, pues en nada contradicen el régimen actual, obviamente haciendo las adaptaciones necesarias a las nuevas organizaciones existentes. De otro lado, en materia de descentralización, corresponderá al ordenamiento jurídico estatal la regulación de los mecanismos de descentralización, es decir, de transferencia de competencias exclusivas de los estados hacia los municipios así como de los servicios en las materias de competencias concurrentes (Art. 165).

Por ello, es relevante lo expresado por el Badell (2000) en su Conferencia dictada en la Asamblea Legislativa del Estado Aragua donde señala que "otro comentario relevante al respecto de la vinculación de la Ley de Hacienda Estatal con la Ley de Descentralización en relación con las competencias exclusivas de los estados es la de que se han consagrado aquellas que le habían sido transferidas por la Ley de Descentralización, con la diferencia de que solo respecto del papel sellado, timbre y estampillas se ha previsto la transitoriedad que contemplaba la Ley de Descentralización en el sentido de que hasta tanto los estados no la asuman por la Ley estatal se mantendrá el régimen vigente" (p. 6).

La importancia de lo anteriormente expuesto, permitirá poder vislumbrar la puesta en marcha de una Ley de Hacienda Estatal pues, mediante la legislación, los estados podrán establecer las reglas de carácter general que regulan la intervención del gobierno en los asuntos económicos del mismo, de acuerdo con el grado o la intensidad que le permite el marco constitucional.

Así, la Disposición Transitoria Cuarta, Numeral 6° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ordena a la Asamblea Nacional aprobar "una ley que desarrolle la hacienda pública estatal", dentro del marco de normas y principios que al respecto consagra el texto fundamental.

La sanción de tal ley impone, ante todo, dar debida interpretación a las diversas y novedosas disposiciones constitucionales que se refieren al reparto de potestades y competencias entre los entes político-territoriales, especialmente entre los estados y la nación, así como también considerar los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad, como exigencias que la Carta Magna impone para la configuración de la materia hacendística estatal.

Sancionar una ley que desarrolle la hacienda pública estatal como lo ordena el artículo 164, numeral 3, implica referirse a la regulación de los bienes, ingresos y obligaciones de los estados, así como a todo lo relativo a su administración, conservación y disposición, tomando muy en cuenta la adopción constitucional de la descentralización como política nacional, conciliada con el cometido coordinador y de armonización asignado en el ámbito tributario al Poder Nacional en el ordinal 13° del artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La Ley de Hacienda Pública Estatal fortalece la descentralización pero sobre todo es un instrumento de gran importancia para los gobiernos regionales, por cuanto les otorgará más recursos por vía de la recaudación de impuestos de acuerdo con lo establecido en el artículo 64, numeral 4. Es así como el Gobierno Nacional espera que una vez sancionado este proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal, los niveles de evasión fiscal se reduzcan de manera considerable.

En el proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal existe la posibilidad de aplicar una sobretasa combinada en caso de que se presenten situaciones complejas en los ingresos estatales al aprobarse la citada reforma al impuesto. Los estados tendrán así que realizar una mejor distribución de los recursos; sin embargo, todas estas iniciativas deben ser estudiadas por la

Asamblea Nacional, por lo que aún no se encuentran incluidas en la Ley.

Este instrumento legal pretende mejorar la distribución de los ingresos para las regiones del país, de manera que resulta un mecanismo efectivo para desarrollar parte del proceso de descentralización. La idea es que los estados cuenten con recursos que les permitan depender cada vez menos de la administración central. La consecuencia de ello sería lograr mejores y más eficaces planes de desarrollo estatales que incidirían en la calidad de vida de los habitantes de esas regiones.

Igualmente, esta Ley permitirá a los estados ser más cautelosos en la utilización del dinero que ingresa por esta nueva vía, pues los gobernantes estarán conscientes de que el Estado no estará encargado de subsanar posibles insuficiencias de recursos. Es así como tenemos que destacar dentro de todo los tributos sectoriales; por lo cual la propuesta de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional propone la creación de impuestos sectoriales, a fin de que la población no se sienta afectada por un posible incremento de los tributos generales. En este sentido, el organismo considera necesaria la puesta en práctica de impuestos hacia áreas especiales, como por ejemplo el agro.

Por su parte, el Código Orgánico Tributario (COT) pretende dotar de mejores instrumentos a la administración tributaria, por lo que se ampliará el concepto de renta presunta. Esto ha permitido lograr coincidencias con el ex máximo representante del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), Trino Alcides Díaz (2001), quién aseguró en su oportunidad que, en el caso del Código Orgánico Tributario, ha habido una gran coincidencia con respecto a los aspectos que están contenidos en el mismo. Considerándose como un gran logro, sobre todo porque diversos

analistas de la materia tributaria habían alertado sobre la posibilidad de que se desvirtuara una serie de aspectos contenidos en el instrumento legal. Por ello se destaca el logro de la introducción de procedimientos administrativos más expeditos.

Este es un gran paso, pues el propio Díaz (2001) considera que en el COT vigente no están claros ni los procedimientos de recaudación tributaria, ni los mecanismos para lograr la erradicación de la evasión fiscal. A su juicio, esta falta de claridad es la que ha generado la proliferación de reclamos por parte de los contribuyentes, esperándose que esta nueva legislación favorezca el panorama tributario en Venezuela y reduzca de forma significativa la evasión.

El desarrollo de la hacienda pública estatal que se materializa a través de esta ley se dirige, entre otros aspectos, al fortalecimiento de las fuentes de financiamiento de los estados, para lo que hace especial énfasis en la consolidación de una verdadera autonomía fiscal. Este fortalecimiento, parte de preservar las conquistas alcanzadas históricamente por los estados, como es el caso de la instrumentación de las asignaciones económicas especiales y su participación en el impuesto al valor agregado.

Estas conquistas no sólo se preservan en la ley, sino que se mejora su instrumentación de manera que cumplan un verdadero cometido de apoyo al proceso descentralizador. Una ley nacional con las características descritas comporta gran novedad histórica. Las experiencias vividas bajo todas nuestras constituciones anteriores, respecto del alcance y contenido de las haciendas estatales, y muy especialmente en su componente tributario, permite afirmar que este tema no fue de aquellos más felizmente abordados.

Esta materia ha estado signada por un alto grado de incoherencias e incertidumbre, producto del conflicto endémico entre la forma de Estado Central y la forma de Estado Federal que ha caracterizado nuestra historia política durante ya casi doscientos años. Las pugnas y tensión constante entre estados y nación llevó a la Constitución de 1961 a adoptar un Estado Centralizado y de democracia de partidos, donde éstos acaparaban la representatividad y la participación política, como elementos insertados en ella, con el objetivo de lograr la estabilización de la democracia en el país.

Es evidente que el proceso de descentralización, para ser exitoso, requiere la ordenación de un sistema encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes políticos-territoriales. Para que ello sea así, resulta fundamental la dotación de ingresos tributarios adicionales en el ámbito estatal, para poder lograr, además, la profundización de la democracia, dado que, si bien por un lado el sistema tributario puede dar apoyo real y adecuado a los cometidos asignados a los estados, por el otro, es tal vez el sistema de obtención de recursos que permite un mejor control por parte de los ciudadanos, pues propicia una rendición de cuentas más transparente entre el aporte tributario y la calidad del gasto.

Hay que tomar en cuenta, igualmente, que la Constitución de 1999 dictó normas muy claras en cuanto a la distribución de las potestades tributarias, al dejar esclarecidos los rubros tributarios que corresponden a los estados, ya sea por asignación directa y expresa por parte del constituyente –los ramos de papel sellado, timbres y estampillas, así como las tasas por el uso de bienes y servicios– o bien porque el legislador nacional le atribuya otros para su creación y/o recaudación, atendiendo a los más sanos princi-

pios que ofrece la ciencia económica moderna para erigir los recursos de la hacienda pública estatal, dándole a ésta verdadera sustancia.

En suma, el proyecto de la Ley de Hacienda Pública Estatal, propone crear un nuevo sistema de recursos de las haciendas estatales, adecuado a la realidad y a las necesidades de éstas, a la vez que procede a una nueva ordenación del régimen para su administración. La estructuración del sistema de recursos de los estados constituye un reto difícil que debe afrontar el legislador porque significa superar la tradicional falta de vinculación de los recursos financieros del sector estatal con su responsabilidad política, así como aprovechar la oportunidad para modernizar y racionalizar el aprovechamiento de la materia imponible, sobre la cual, necesariamente, inciden los entes político-territoriales en su acción tributaria.

La Ley de Hacienda Pública Estatal contiene el marco normativo dentro del cual los estados, en pleno ejercicio de su autonomía, desarrollarán la materia que ella abarca, es decir, que se tratará de un instrumento diseñado especialmente para lograr coherencia y unidad en lo que pueda ser su desarrollo mediante leyes estatales.

Es así como en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal, para el cumplimiento de los fines señalados y a objeto de dar pleno acatamiento al contenido del Numeral 6° de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, la Ley contempla en su Título Primero una serie de regulaciones relativas a la concepción de la hacienda pública estatal, su composición y a los estados en su carácter de titulares y administradores del conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que la conforman.

Adicionalmente, cuenta la Ley con el Título Segundo destinado a consagrar los principios

rectores y organizativos del régimen administrativo y operativo de la hacienda, materia ésta que es un reflejo de lo dispuesto en el artículo 311 de la Carta Magna, pues está inspirada en los mismos principios y disposiciones establecidos para la administración financiera nacional, que resultan aplicables a los estados. Esta materia siguió el modelo sistémico adoptado por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 2, en todo lo relacionado con el régimen presupuestario, de crédito público, tesorería y contabilidad, entre otros, que habrán de ser adoptados y desarrollados por los estados, a través de su legislación.

En Título aparte, pero con la misma orientación y espíritu del Título precedente, se sientan las bases fundamentales en virtud de las cuales se llevará a cabo la instrumentación del sistema de control interno de la gestión administrativa estatal.

Adicionalmente se incorporó en este proyecto de Ley, un Título relativo a las "Relaciones Fiscales Intergubernamentales", en el que no sólo se establecen mecanismos de cooperación e intercambio de información a nivel vertical y horizontal entre los distintos entes político territoriales, sino también, medidas de coordinación en el ejercicio de sus actividades financieras dirigidas a contribuir en la consecución de objetivos económicos comunes. Se reguló también los principios y criterios con base en los cuales se establecerán transferencias de recursos desde el poder central al estatal, así como las condiciones para su instrumentación, los criterios para su reparto, los objetivos con ellas perseguidos y el destino y control al que estarán sujetas.

Se indica, además que corresponde a la Hacienda Pública lo siguiente:

- Asignación de los recursos escasos.
- Distribución de la renta.
- Desarrollo económico.

El proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal promueve la asignación a los estados de nuevas fuentes de ingreso de tipo tributario, a través del empleo de diversas técnicas y modalidades de delegación de potestades que encierran, en algunos casos, en mayor o menor medida, facultades legislativas, en tanto que en otros abarca sólo meras competencias administrativas.

Bajo la denominación de "Tributos de Delegación Amplia", se asignan las contribuciones especiales por mejora o plusvalía por obras o servicios públicos estatales; los impuestos de exploración y explotación de minerales no metálicos, no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostrales de perlas; y el impuesto al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos.

Respecto de estos tributos, los estados tendrán potestades legislativas para desarrollar los supuestos objetivos, subjetivos, espaciales, temporales, cuantitativos y demás elementos constitutivos de la obligación jurídico-tributaria, dentro de los parámetros que al respecto impone la ley nacional, con fines de coordinación y armonización.

En la categoría de "Recargos sobre los Tributos de la Nación", se asigna el impuesto sobre la renta a las personas naturales, teniendo en este caso los estados una potestad legislativa limitada únicamente a la fijación de un porcentaje adicional a las alícuotas establecidas por la República, dentro de los rangos y parámetros establecidos por la ley nacional. Corresponde al Poder Central la recaudación del tributo y su administración a las entidades estatales, en la porción que les corresponda en función del domicilio fiscal de los contribuyentes.

Una tercera categoría de tributos asignados la constituye la de "Tributos de Rendimiento Cedido", que podrán adoptar la modalidad de cesión total como es el caso del Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos; o parcial, como ocurre con el Impuesto al Valor Agregado. En este tipo de asignación, el tributo es creado y regulado por la ley nacional, correspondiendo a los estados su recaudación y administración en los términos y en función de los factores de conexión en ella establecidos.

El rendimiento del Impuesto al Valor Agregado cedido parcialmente a los estados, habrá de ser administrado por fondos para el desarrollo de la descentralización a ser creados por cada estado.

Finalmente, el Título Quinto, relativo a los ramos de ingreso tributarios de los estados, contempla la figura de la "Participación de los Estados en los Tributos Nacionales", en los que se incluye una participación estatal en lo recaudado en el ámbito nacional por concepto de impuestos al consumo de fósforos, licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, así como en lo que corresponda a la República por Impuesto al Valor Agregado, cuyo reparto y transmisión a las entidades estatales estará a cargo del Fondo de Compensación Interterritorial.

Los importes de la cesión de rendimiento parcial del Impuesto al Valor Agregado a ser administrados por los fondos estatales de desarrollo de la descentralización, plantea una más efectiva y transparente modalidad de participación de los estados en el ingreso por aquel tributo nacional, con el doble propósito de fortalecimiento de la descentralización y de solidaridad interterritorial.

El Título Sexto, referido al "Régimen Tributario del Distrito Metropolitano de la Ciudad de

Caracas", regula únicamente en lo atinente al tema tributario y en forma subsidiaria a lo dispuesto en la ley especial de creación de la referida unidad político-territorial. Y la instrumentación armónica de los tributos asignados a los estados, que por mandato del numeral 2° del artículo 24 de dicha ley especial, se hacen extensivos al Distrito Metropolitano de Caracas. Una serie de disposiciones transitorias y finales completan la estructura de este instrumento legal, estableciendo los mecanismos para que los estados asuman los ramos tributarios asignados y adapten los que ya pudiesen haber desarrollado, en virtud de las disposiciones constitucionales vigentes o de las contenidas en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público a los principios de coordinación establecidos, en la oportunidad y condiciones que fija esta ley.

Como puede verse, este proyecto de ley constituye un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo de los estados, al sentar las bases para la estructuración y funcionamiento de sus haciendas públicas, bajo una concepción sistémica e integrada, que contribuya a una administración transparente y eficiente, en plena coordinación y coherencia con la de la nación.

Esta ley representa, asimismo, un importante medio para la consolidación de un proceso serio y ordenado de descentralización, que permitirá el fortalecimiento de la democracia y de la autonomía estatal, en un escenario signado por principios rectores y mecanismos claros que aseguren tan importante proceso en pleno cumplimiento del espíritu de la Carta Magna.

El proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal incorpora una innovación en la promoción de una verdadera cultura tributaria, como es la obligatoriedad en la recaudación de determinados tributos. Además de señalar que se establece la

capacidad, tanto de los estados como de los municipios, de normar las correspondientes leyes y ordenanzas sobre procedimientos tributarios, para la correcta adaptación y aplicación de las normas regulatorias del proceso, de acuerdo con el Código Orgánico Tributario, dentro de sus respectivas circunscripciones, evidentemente sin alterar su espíritu, propósito y razón.

Este proyecto debe definir cuáles son los ingresos ordinarios de derecho público y de derecho privado del estado. Se genera también, la posibilidad de hacer de las contribuciones especiales una fuente alterna de ingresos.

El estudio de la economía del sector público puede orientarse hacia tres aspectos:

- a. Saber qué actividades realiza el sector público y como están organizadas. Esto es porque las actividades de los gobiernos son tan complejas que resulta difícil saber cuáles son sus gastos totales y en que se emplea este dinero. Además, los impuestos y los gastos se recaudan y se efectúan, respectivamente, en varias esferas: en la mayoría de los países, los contribuyentes no sólo pagan los impuestos que establece el gobierno central, sino también los que establecen los gobiernos regionales y locales.
- b. Comprender y prever, en la medida de lo posible, todas las consecuencias de estas actividades del Estado. Intentar conocer los efectos de las actividades presupuestarias, la ejecución de los gastos y sobre que aspectos incide la recaudación impositiva. Las consecuencias políticas de los gobiernos suelen ser complicadas y suscitan amplias controversias democráticas.
- c. Evaluar otras medidas posibles. No sólo es necesario conocer las consecuencias, también es preciso establecer unos criterios para evaluarlas.

El término Finanzas Públicas ha sido definido por Ruiz (1993) “como el fin de los negocios jurídicos entre el individuo y el estado” (Utilizándose también con este mismo significado los términos: hacienda, hacienda pública y finanzas; todos ellos referidos a calificar particularmente el régimen jurídico del patrimonio del estado). Pero, existe también una acepción que no es estrictamente jurídica según la cual hacienda pública es el conjunto sistemático de haberes, bienes, rentas, impuestos, etc., correspondientes al estado para satisfacer las necesidades de la nación.

En este orden de ideas, el problema que va preocupando a los estados, municipios, sectores interesados y al sector público en general es la justa distribución de los recursos entre todos los habitantes de un país y el acceso de todos a unas condiciones mínimas de vida. En definitiva, la economía del sector público debe intentar solventar la interrogante de cuándo y cómo el gobierno debe utilizar instrumentos fiscales y legales para ajustar la asignación de los recursos y la distribución del ingreso y la riqueza.

Es por ello que el federalismo fiscal estudia el problema teórico de la estructuración del sector público a través de la distribución de competencias, responsabilidades e instrumentos fiscales en el nivel adecuado de gobierno y como esto afecta el sistema económico.

3. Conclusiones

Dentro del sistema tributario propuesto se establecen principios tales como la representación del estado por parte de la Administración Tributaria en las causas que le competen por encima de la Procuraduría así como la creación de oficinas particulares de colaboración y enlace que pudiesen ser motivo de controversia.

Sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales pudiese debatirse si corresponde a esta ley o a otra relativa a armonización tributaria definir las mismas.

Respecto a las transferencias de competencias, es importante enfatizar que el mantenimiento del equilibrio macroeconómico parte de la premisa de que los ingresos cedidos van acompañados por la transferencia de responsabilidades de gasto o disminución de otros ingresos.

En relación con las transferencias del situado constitucional, de las asignaciones económicas y especiales, y del fondo de compensación interterritorial, el proyecto de ley establece mecanismos que pudiesen restringir la función y el desarrollo de las leyes específicas, así mismo, crea criterios no muy desarrollados para incrementarlas.

Por otra parte, en los ramos tributarios incorpora el Código Orgánico Tributario como norma de aplicación inmediata y general, cuando sólo debería aplicarse en materias específicas.

El fin de los tributos en general es cubrir los gastos públicos. Las tasas cubren parte del costo asociado a la prestación de un servicio en particular, las tarifas de uso están asociadas a la prestación de un servicio. Los impuestos constituyen un monto común para cubrir los distintos gastos que se establecen en el presupuesto de cada año. El establecer que la recaudación de determinados tributos serviría para cubrir determinados gastos pudiese colidir con el principio de no preasignación de gastos.

Establece principios que también pueden colidir con la Constitución Nacional cuando señala que una ley nacional puede prever supuestos específicos de exención y/o exoneración de tributos estatales. Una vez delegada la potestad, los estados deben fijar independientemente los criterios que la rigen. Pudiesen establecerse mecanismos de armonización cuando algún

aspecto se considere de interés nacional, con la adecuada compensación para los estados afectados.

La prohibición de fijar tributos cuyos hechos imponible sean similares a los de los tributos nacionales o municipales puede limitar la capacidad tributaria, sobre todo si se decide descentralizar la potestad de establecer todos o algunos de los elementos fundamentales en vez de únicamente la recaudación.

Con respecto a los ingresos tributarios, deberían establecerse mecanismos más claros con relación al ramo de timbre fiscal y los servicios prestados por la república o entes autónomos creados por ésta.

En relación con el Impuesto al Consumo de Combustibles Derivados de Hidrocarburos, grava únicamente el consumo de gasolina y diesel lo cual limita el campo de acción. Adicionalmente, remite la fijación de la alícuota a una ley nacional que se basa en el arancel de aduanas, instrumento ejecutivo de carácter discrecional. El mecanismo de fijación de precio no está claro y el mecanismo de administración luce engorroso.

En cuanto a los recargos sobre tributos nacionales, se excede al modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta sin medir las consecuencias sobre la progresividad de tributo, eliminando la potestad del poder nacional de implantar las tarifas que considere oportuno en un momento determinado al establecer un techo a la tributación nacional. Adicionalmente, no queda clara la manera como el recargo del Impuesto sobre la Renta será calculado y cobrado, lo cual resta seguridad al contribuyente.

En lo referente a tributos de rendimiento cedido: la transferencia de 5% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para los estados teniendo como conexión el domicilio fiscal puede crear problemas de interpretación y aplicación, en

particular cuando se refiere al IVA generado y cobrado a nivel de aduanas, más aún cuando un contribuyente residente en un estado realiza operaciones por una aduana de otro estado y la mercancía será distribuida en uno o más estados. Adicionalmente, no especifica el tratamiento que deba darse a los reintegros a los exportadores ni la manera de distribución presupuestaria de la recaudación real.

En relación con la participación de los estados en los tributos nacionales, establece mecanismos de reparto a través del Fondo de Compensación Interterritorial que pudiesen estar mejor detallados en la ley que regule ese órgano, sin necesidad de establecer limitaciones a priori sobre el particular. Presenta el mismo problema mencionado anteriormente con relación al IVA.

El proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal modifica leyes tributarias y no tributarias nacionales de una manera simplista y lineal, lo cual pudiese dejar al descubierto a los estados en caso de decidirse una modificación de las mismas por parte del Ejecutivo Nacional.

En el caso de la LISLR para personas naturales, no queda clara la manera como los estados van a aplicar las sobretasas y aparentemente los mecanismos desarrollados reducirán la progresividad del tributo tanto para los contribuyentes como para las entidades menos pobladas.

También indica las fuentes de financiamiento al Fondo de Compensación Interterritorial, lo cual hace más rígido este instrumento que debería desarrollarse en otra legislación.

Fija una distribución del IVA que luce regresiva para los estados menos desarrollados.

Los mecanismos para desarrollar el "esfuerzo fiscal" de los estados lucen de difícil instrumenta-

ción y pueden crear dificultades adicionales a los contribuyentes.

El Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal que se encuentra actualmente en discusión en la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, es un proyecto fundamental para la provincia venezolana, porque viene a fortalecer el proceso descentralizador y le permite a las gobernaciones desarrollar políticas impositivas. Este instrumento legal permitirá a los gobiernos regionales desarrollar sus programas y proyectos; esto no significa que se habrá de incrementar la carga impositiva sobre el ciudadano, sino que a través de esta ley se harán transferencias de facultades tributarias del Ejecutivo Nacional a las gobernaciones.

El Proyecto de Ley de Hacienda Pública Regional abre la posibilidad de que las gobernaciones privaticen la recaudación de tributos. Por ello el artículo 93 del mencionado instrumento estipula que “los estados podrán contratar la recaudación de sus tributos tanto con el Ejecutivo Nacional como con los municipios, institutos autónomos o empresas públicas, mixtas o privadas, de reconocida solvencia, y siempre y cuando con ello se asegure una recaudación más eficaz y de menor costo (...)”.

El Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal, presentado a la consideración de la Asamblea Nacional por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera, establece la transferencia de competencia de recaudación tributaria a las regiones, lo que les permitirá obtener ingresos distintos al del Situado Constitucional, Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales: el impuesto a la gasolina, fósforos, licores, alcoholes, cigarrillos, así como el establecimiento de un recargo del impuesto sobre la renta a las personas naturales.

También traspasa a las regiones la potestad de recaudar el Impuesto Sobre Sucesiones y Donaciones. Además se transfiere el 5% del impuesto al valor agregado que se recaude en cada entidad. Estos recursos podrían formar parte del Fondo Regional de Inversión, a ser instituido en cada entidad federal. Los estados podrán, de acuerdo con la ley que la Asamblea Nacional apruebe, crear un nuevo impuesto que se cobrará a los sujetos pasivos que se beneficien con un aumento del valor de sus bienes inmuebles como consecuencia de la ejecución de una obra pública.

Referencias Bibliográficas

- Badell, R. (2000) **Conferencia dictada en la Asamblea Legislativa del Estado Aragua**, Venezuela: Libros de la Asamblea Legislativa.
- Combellas, R. (1998) **Constituyente aportes al debate**. Caracas: Edición textos Ágora.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (1999). Gaceta Oficial 5.453 del 24 de Marzo de 2000.
- Díaz, T. Diario El Mundo, 12 de Marzo de 2001. Economía, Caracas Venezuela
- Guía del Ministerio de Planificación y Desarrollo, Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Caracas-Venezuela 25 de Abril 2001
- NAIM, Moisés, (1989) **El Caso Venezuela, una ilusión de armonía**. Caracas: Ediciones IESA.

República Bolivariana de Venezuela, Ley de Creación del FIDES, Gaceta Oficial N° 35.359, de fecha 13 de diciembre de 1993.

República Bolivariana de Venezuela, Ley de Asignaciones Económicas Especiales, Gaceta Oficial N° 36110 del 18/12/96.

República de Venezuela, Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia

de Competencias del Poder Público, Gaceta Oficial 12.110 del 28/12/1989.

República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Gaceta Oficial N 37.029 del 05/09/2000.

República de Venezuela, Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, Caracas, Venezuela.