

FIDES: Hacia la Descentralización Fiscal. Una Visión Crítica

**Prof. José González G.
Prof. Ediviges Morales.**

Instituto de Investigaciones de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP). LUZ. Apartado Postal 526. Maracaibo-Venezuela.

Resumen

La presente ponencia tiene como objeto el análisis general de las condiciones mínimas que debe llenar un sistema descentralizado de financiamiento de la gestión pública, inscrito en la línea global de modernización y transformación del Estado Venezolano. Esta problemática suficientemente amplia por su naturaleza, obviamente no puede, ni pretende ser ago-

tada en el contenido de este documento. Los autores se han concretado a tomar en consideración sólo un aspecto del proceso venezolano, cual es la constitución de un Fondo Gubernamental para la Financiación de la descentralización (FIDES) evaluando el modo como se ha venido sucediendo la implementación del mismo.

Palabras claves: Descentralización Fiscal, Recursos, Federalismo Fiscal, Participación Fiscal.

FIDES: Towards Fiscal Decentralization. A Critical Vision

Abstract

This presentation proposes to undertake a general analysis of the minimum conditions that should be met

by a decentralized system for financing public administration along the global lines of modernization and

transformation of the Venezuelan state. This question is sufficiently ample in nature that it cannot be wholly treated in a single document. The authors take into account one concrete aspect of the Venezuelan process, FI-

DES, which is the creation of a government fund for financing decentralization, and evaluate the way in which it has succeeded in implementing its mandate.

Key words: Fiscal decentralization, resources, fiscal federalism, fiscal co-participation

La Descentralización Fiscal: Un aspecto de la Reforma del Estado

Un dilema común que enfrentan los países que incursionan en el proceso descentralizador lo constituyó el mantener la necesaria coherencia entre los distintos aspectos del proceso: lo político, lo administrativo y lo financiero. De hecho, puede afirmarse que en el caso de Venezuela el proceso ha avanzado suficientemente en lo político, tímidamente en lo administrativo y escasamente en lo financiero, ya que no se ha logrado distribuir equitativamente el ingreso público nacional, es decir, no se ha operado la descentralización en lo fiscal. Este aspecto constituye el verdadero "cuello de botella" de la Descentralización (Dugas 1992; 9). La escasez de los recursos de las entidades regionales y municipales para el cumplimiento de las responsabilidades propias de estos niveles de gobierno y para asumir las nuevas responsabilidades derivadas del proceso descentralizador, constituyen el talón de Aquiles de éste.

De manera que el proceso debe profundizarse tanto en lo político - admi-

nistrativo, como en lo fiscal, el área más sensible, puesto que se trata de los recursos. La cuestión no es sencilla. Nuestro país coparticipa con muchos otros de Latinoamérica al caracterizarse por una gran heterogeneidad regional que se manifiesta en una desigualdad espacial en la prestación de los servicios públicos básicos, en las oportunidades de empleo e ingreso y en general, en el nivel de la calidad de vida de la población. Amén de que el gobierno central a pesar de los esfuerzos realizados no ha podido estructurar una fuente base de ingresos por vía tributaria y enfrenta según cifras oficiales un nivel global de evasión fiscal del 57.49%, que en términos nominales representa un billón cuatrocientos mil millones de bolívares. (Seniat. 1995).

A partir de 1.990 el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda concibió un plan de reforma que vio la luz pública bajo el título **La Reforma Necesaria**. Este plan partía de la idea básica de que la crisis fiscal del Estado imponía la concepción de diversas estrategias cuyo obje-

tivo final era la **Modernización del Sistema Tributario** existente en Venezuela hasta esa fecha y que, en última instancia, se entronizaba en el marco de la transformación y modernización del sector público.

El diagnóstico de los técnicos de Hacienda identificó como puntos neurálgicos del sistema tributario: su dependencia del ingreso petrolero, su falta de neutralidad, baja recaudación, la complejidad de la estructura legal, entre otros aspectos que contribuían a su debilidad.

En este orden de ideas, para corregir la fragilidad del sistema, se propusieron como lineamientos de la estrategia, cuatro aspectos fundamentales:

- Modernización del Ministerio de Hacienda.
- Reforma de la Legislación Tributaria.
- Reforma de la Administración Tributaria.
- Descentralización Fiscal.

En cuanto a la Reforma Tributaria, las medidas estaban dirigidas a modernizar la estructura de impuestos ya existentes (ISLR, leyes que gravan consumos específicos, licores, cigarrillos); otras leyes que tiene que ver con lo tributario o con el manejo presupuestario. (Cot L.Or.P), la introducción de tributos nuevos (caso particular del IVA) y, por último a la revisión y desarrollo de la legislación tributaria estatal y municipal. Este último aspecto se consideró asumirlo en mediano o largo plazo. En corto plazo, lo prioritario era la legislación a nivel nacional.

A pesar de haberse planteado esta propuesta en 1990, como menciona-

mos, diversos factores influyeron en que no se constituyera la voluntad política para que el proyecto se concretara, para aquel entonces, (1992). Todos los proyectos que se presentaron pasaron por una suerte de vaivenes, de entradas y salidas de las Cámaras del Congreso, sin que pudiera plasmarse ninguno hasta la ascensión a la jefatura del Estado de Ramón J. Velásquez, y el otorgamiento de poderes habilitantes, en el uso de los cuales se promulgó mediante Decreto Ley el Impuesto al Valor Agregado, en septiembre del año 1993.

Este impuesto tuvo una vigencia fugaz, hasta marzo de 1993 y sólo en junio de 1994, el presidente Rafael Caldera, también en ejercicio de poderes habilitantes acordados por el Congreso emite un Decreto-Ley en el cual se deroga el anterior que creó el IVA y se crea El Impuesto General a las Ventas y al consumo Suntuario.

Debe entenderse que no puede concentrarse una reforma tributaria única y exclusivamente en los ingresos tributarios y en el sistema del gobierno central, sino que debe alcanzar a las entidades federales y a los Municipios por vía de la Descentralización, produciéndose así el fortalecimiento de los sistemas tributarios de estos niveles de gobierno.

Una **Reforma Tributaria Integral** implica que se produzca un cambio sustancial respecto al estado anterior de cosas existente. Este cambio no puede interpretarse solamente como el mejoramiento del sistema sólo a nivel del poder central. Interpretado así no pasaría de ser una victoria pí-

rrica. Es necesario que se opere la reforma en términos globales: una descentralización fiscal.

Una **Reforma Integral** tendría que abarcar mucho más allá de lo puramente tributario y debe estar necesaria y forzosamente vinculada a la reforma del aparato estatal, en cuanto a su concepción, estructura y funcionamiento.

Supondría la revisión de nuestra Constitución de 1961 en lo atinente a los niveles de competencia de cada nivel de ejercicio del Poder Público, una revisión profunda del esquema federal de gobierno (Sánchez Meleán, 1993), del sistema de ingresos tributarios, de la asignación de los recursos, de financiamiento y el establecimiento de un sistema efectivo de coordinación administrativa entre los distintos niveles de gobierno que, en última instancia, procuren el objetivo de optimizar la gestión del Estado en todas sus instancias.

Es más, la Reforma Constitucional debe ir acompañada de la revisión, reforma y producción de un conjunto de textos normativos en los cuales se sustente la descentralización fiscal a fin "...de garantizar los mecanismos financieros y fiscales que servirán de malla protectora y reforzadora de la autonomía de las regiones y las localidades, para que puedan ellas mismas promover su propio desarrollo aprovechando armónica, organizada y coordinadamente sus recursos, vocaciones y potencialidades" (Villalobos, 1990, 15).

Se define la Descentralización como "...un proceso de redistribución

de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado, en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y los municipios..." (Dugas, 1992; 37) y se asume que para darle verdadero sentido y alcance debe admitirse que:

"El federalismo fiscal, en su expresión más avanzada, implica un fuerte poder de decisión de los Estados-Provincias y de las municipalidades sobre los ingresos y el gasto público. En este escenario se puede esperar que se desarrolle una relación muy estrecha entre los contribuyentes y las autoridades electas a nivel local y regional, en la medida en que la mayor parte de los ingresos de estos gobiernos provienen de tarifas y tributos recaudados entre sus electores. La población tiene fuertes incentivos para supervisar el gasto público y para participar en la toma de decisiones sobre políticas que le afectan". (De la Cruz, 1994; 207).

En consecuencia, cualquier análisis de la reforma fiscal debe tener como marco de Referencia al Estado en su conjunto y a las limitaciones que enfrenta para llevar a cabo los fines que le son propios. Se afirma que ". . . en **Venezuela no puede concebirse una reforma fiscal eficiente sin una reforma a fondo de la estructura y del funcionamiento del Estado**", "...por reforma fiscal no puede entenderse la simple adopción de medidas que tiendan a recaudar nuevos ingresos para gastarlos ineficientemente, sino más bien una **revisión de conjunto de los ingresos y renglones del gasto público que racionalice eficientemente ambas**

variables y que propenda al logro de objetivos de desarrollo económico y diversificación de la producción que, a la larga, hagan más eficiente el sistema fiscal y lo independice progresivamente del ingreso petrolero", de manera que "...el bienestar colectivo, la paz social y el mejoramiento en la distribución del ingreso deben ser, igualmente, objetivos determinantes en este proceso". (Cerf. 1983; 7).

Una de las directrices que debe perseguir el proceso es necesariamente la reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales como un mecanismo idóneo para obtener la racionalización del gasto público (Villalobos, 1990; 18) que permita no sólo deslindar responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, sino también establecer una relación más clara entre costos y financiamiento de los servicios públicos; atendiendo a un principio de la teoría de las finanzas públicas, según el cual las funciones públicas que pueden desempeñarse más eficientemente a nivel local no deben ser responsabilidad del gobierno central.

La descentralización como proceso está íntimamente condicionada por las características de cada país, por ello no existe ni una receta, ni un modo de actuar único ni frente al proceso en sí, ni frente al problema de la asignación de los recursos necesarios para cumplirlo.

Entre las alternativas utilizadas, podemos mencionar como las más frecuentes, las siguientes:

- Transferencias del Gobierno Central a otros niveles de Gobierno (con o sin afectación).
- Fortalecimiento de los sistemas tributarios estatales y municipales (estructura y funcionamiento).
- Sistema Mixto: Combina aportes del nivel nacional (transferencias) con fuentes propias generadas por los Estados y Municipios.
- Cesión de tributos del gobierno central a los gobiernos regionales y locales (totales o parciales).
- Creación de mecanismos de participación en uno o varios tributos nacionales (fondos de compensación o de redistribución).

La Gestión Municipal. Financiamiento. Los Sistemas Descentralizados de Financiamiento.

En líneas generales, los recursos municipales pueden agruparse en dos grandes categorías, los primeros derivados de la propia jurisdicción municipal, sean ordinarios o extraordinarios; y los segundos, derivados de otras jurisdicciones, entre los cuales se ubican los derivados de la coparticipación federal, participación estatal o ayudas federales (transferencias).

La necesidad de profundizar la descentralización en lo fiscal deviene en condición necesaria para la transformación del Estado. No puede hablarse de descentralización sin un sistema de financiamiento descentralizado que tienda al establecimiento de la corresponsabilidad en el plano fiscal de los distintos niveles de gobierno.

Se asume que un sistema de financiamiento descentralizado debe fun-

damentarse en tres principios considerados ineludibles (Torres Cobo, 1990).

- Principio de Autonomía y Suficiencia Financiera: Encaminado a disminuir la elevada dependencia de los gobiernos regionales y locales del poder central. Se operativiza mediante la concreción de la autonomía político-administrativa de estos niveles de gobierno, en el marco de las competencias que legal y constitucionalmente les atañen.
- Principio de la Coordinación Financiera: Los distintos niveles de gobierno deben desarrollar sus programas en forma coordinada.
- Principio de la Solidaridad: Sin menoscabo de la autonomía financiera, las funciones de gobierno deben estar orientadas por una clara noción de unidad y conciencia nacional que procure corregir los desequilibrios económicos entre las regiones.

En Colombia, uno de los pilares fundamentales del proceso de descentralización en materia fiscal lo constituyó la Ley 12 de 1986 (Dugas, 1992; 49). Este texto legal incrementó la participación de los municipios en el IVA (impuesto nacional) de un 30.5% (1986) a un 50% (1992) y modificó la forma de distribución de las transferencias por este concepto que debe distribuirse por igual entre todos los municipios, y un porcentaje adicional para distribuir entre los municipios cuya población sea menor de 100 mil habitantes, según el grado de esfuerzo fiscal que realicen, calculado mediante un coeficiente que se determinará

relacionado con el recaudo del impuesto predial.

Antes de 1986, en el mencionado país las transferencias de participación sobre la recaudación del IVA eran de libre asignación, podían ser usadas en gastos de inversión o de funcionamiento, sin intervención, ni control alguno por parte del gobierno central. En 1992 se introdujeron rígidos controles en el empleo de los recursos que en proporción significativa deben emplearse en gastos de inversión, con especial atención para las zonas rurales de los Municipios (no menos del 74.2%).

De acuerdo con la legislación colombiana, a partir de la Constitución (1991) vigente se han dejado expresamente establecidos los criterios orientadores de la ley orgánica de la descentralización en materia de transferencias fiscales, a saber:

- El Congreso detenta la potestad suprema en materia de tributación (Art. 150, num. 12) y, aunque en principio no hay rentas nacionales con destinación específica (Art. 359), puede destinar tributos para uso de las entidades territoriales (Art.313, num. 13). El impuesto predial es municipal por disposición constitucional (Art. 317).
- No pueden descentralizarse responsabilidades en que no haya la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas (Art.356)
- Los departamentos son básicamente los receptores del situado fiscal que es un monto porcentual y progresivo de los ingresos co-

rrientes de la Nación para atender preferentemente los servicios de educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y de salud (Art. 356). Constituyen ingresos corrientes todas las entradas tributarias o no, menos las provenientes de recursos de capital (Art. 358).

- Los municipios participan de tales transferencias en proporción a su población total (40%) y de su población en situación de pobreza (60%) hasta alcanzar el límite del 22% del total de ingresos de la Nación en el año 2002 (Art.357).
- Las regalías que son las contraprestaciones que corresponden al Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, se distribuyen entre los departamentos y municipios depositarios, los puertos por donde se transportan y el Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinan a las entidades territoriales (arts. 360 y 361).
- Se asimilan a la propiedad particular los bienes y rentas tributarias o no y las provenientes de explotación de monopolios (licorerías) pertenecientes a las entidades territoriales (Art.200).
- En fin, las entidades territoriales de acuerdo con la ley, pueden contratar crédito externo y emitir títulos y bonos de deuda pública (Art. 295). (Díaz Arenas, 1993; 45:).

La financiación de las comunidades autónomas en España combina un conjunto de mecanismos financieros que por su origen derivan del poder central a los gobiernos locales (tribu-

tos cedidos total o parcialmente, tasas por servicios, participación en ingresos, transferencias del Fondo de Compensación, asignaciones presupuestarias) y recursos derivados del propio actuar de los gobiernos locales en ejercicio de sus competencias y potestades (tributos, recargos sobre impuestos, multas, ingresos patrimoniales, endeudamiento, etc).

En el sistema español el fondo de compensación interterritorial es definido como carga general del Estado. Su objetivo primordial es financiar la ejecución de inversiones aplicando un mecanismo de acción coordinada entre el Estado y los receptores del fondo. Como criterios para la asignación de recursos se contemplan: la inversa de la renta por habitante, tasa de población emigrada en los últimos 30 años, tasa de desempleo, el hecho insular y la superficie territorial. La existencia del Fondo no obsta para que puedan recibirse asignaciones a través de los presupuestos generales del Estado, que se usan como recurso de nivelación cuando los mecanismos normales resulten insuficientes para atender la prestación de los servicios públicos básicos.

En Venezuela hasta el presente puede afirmarse, que el financiamiento de la gestión estatal se afina sobre el situado constitucional y que, con excepciones, este mismo rubro de ingreso sustenta la acción municipal, de manera que se ha afirmado que "...el proceso descentralizador venezolano en su aspecto fiscal y financiero se ha caracterizado por utilizar en los planos formales y prácticos, mecanismos

de coordinación y armonización intergubernamentales no perfeccionados" (Villalobos 1990; 39).

Las investigaciones (Mouchet, 1992; Vallmitjana, 1992) y publicaciones más recientes (González, 1993; Acedo, 1994) parecieran indicar que de acuerdo con la legislación vigente el campo de acción en materia de ingreso es bastante amplio para los Municipios. Sin embargo, en la práctica las tres cuartas partes de los municipios dependen de una sola fuente de recursos que proporcionalmente les aporta el 50% de su ingreso total. A partir de las observaciones realizadas se ha identificado algunos comportamientos típicos:

- Algunos municipios dependen fundamentalmente de las transferencias vía situado.
- Algunos dependen de fuentes propias predominantemente tributarias (impuestos).
- Municipios en los cuales el financiamiento de la gestión se hace combinando las dos fuentes antes mencionadas. (Ver Anexo N° 1).

Los datos disponibles para 1990 (Mouchet, 1992) indican que la dependencia respecto al situado como mecanismo de financiación de la gestión municipal ha aumentado entre 1986 y 1990, llegando a representar el 90% de los ingresos totales de casi la tercera parte de los Municipios del país (ver anexo N° 2) (González, 1993; 63).

Las alternativas de la descentralización en lo fiscal parecen estar, en el caso venezolano, colocadas ante un camino que se divide entre tres opciones viables:

- Mejorar el nivel de recaudación de ingresos por vía impositiva.
- Explorar nuevas fuentes de recursos.
- Perfeccionar y consolidar los mecanismos de coparticipación tributaria y de transferencia de recursos a los municipios.

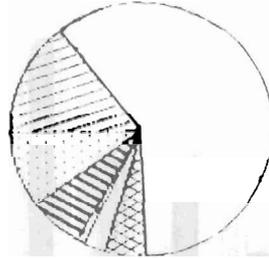
La primera opción está siendo transitada con cierto nivel de éxito por algunos municipios. La segunda opción es poco probable porque el ejercicio de la primera la constituye en una alternativa poco atractiva. La tercera opción constituye el objeto del presente trabajo, aun cuando restringida a considerar cómo se ha implementado la constitución de un Fondo para el Financiamiento de la Descentralización. (FIDES)

El FIDES: Antecedentes, objetivos y recursos.

Todo lo antes indicado, constituyó la plataforma para la propuesta de creación de un mecanismo para transferir recursos del gobierno central hacia los Estados y hacia los Municipios. (De la Cruz, 1992). Es así como surge la idea de un fondo de compensación territorial mediante el cual se perseguirá un objetivo fundamental: compensar los desequilibrios económicos sociales entre las distintas regiones, procurando una asignación más racional de los recursos, concediendo a los gobiernos regionales y locales cierta autonomía en la gestión de los mismos, dentro de un régimen de coordinación y supervisión del gobierno central y condicionando el destino de la provisión de fondos, esencial y fundamentalmente a la inversión social.

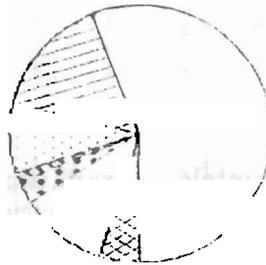
Anexo 1 Procedencia de los ingresos Comportamientos típicos 1986

Municipios que dependen
de los aportes presupues-
tarios estatales

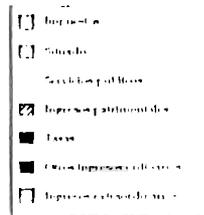


67,27%

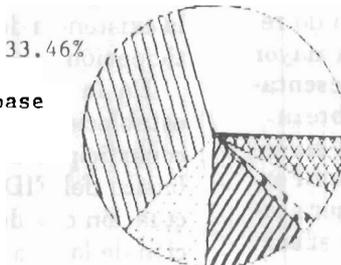
Municipios que dependen
de fuentes propias



56.62%



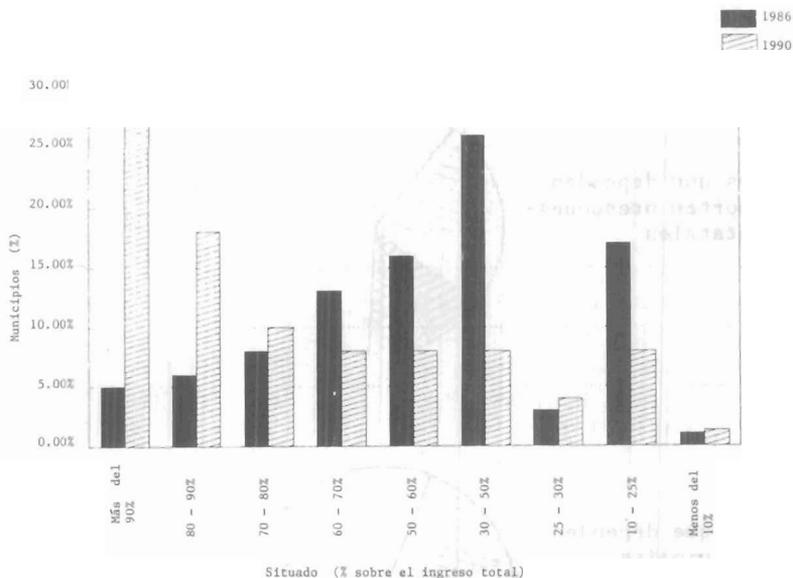
Municipios con una base
de ingresos más
diversificada



33.46%

30.23%

Anexo 2 Relación porcentual situado/ingresos totales



El diseño de este fondo se apuntaló sobre ciertos principios (Acedo Machado, 1994):

- Que las gobernaciones y las alcaldías determinarán los sectores prioritarios para la ejecución de proyectos de inversión.
- Procurar que la asignación de recursos por habitantes fuera mayor en aquellas áreas que presentaran mayores índices de pobreza.
- Que el fondo, en cuanto a su estructura administrativa fuera organizado de manera que fuera capaz de dar respuesta ágil y eficazmente a las solicitudes que recibiera.

Desde 1989, como hemos mencionado antes, trató de crearse e implantarse en nuestro país un impuesto indi-

recto (tipo IVA o a las Ventas) de carácter nacional. Tal iniciativa no contó con condiciones que lo hicieran viable hasta 1993.

Al fundamentar la necesidad de crear el IVA, la Exposición de Motivos del Proyecto no mencionó nada sobre la existencia de mecanismos de coparticipación fiscal.

En la Ley Habilitante de 1993 se establecieron objetivos generales de la coparticipación fiscal y la estructura básica del FIDES, y la necesaria vinculación que debía orientar la utilización de los fondos.

En efecto se dispuso: "A fin de promover la descentralización administrativa y de ampliar la asignación de recursos ordinarios de fuentes tributarias a los Estados y Municipios, el

Decreto-Ley podrá establecer **mecanismos de participación** de éstos en el impuesto cuya creación se autoriza en la presente Ley asegurando, en todo caso, **que los recursos así obtenidos sean destinados exclusivamente al financiamiento de las competencias y servicios que les sean transferidos**. Dicha participación no podrá ser mayor del cincuenta por ciento (50%) del producido del impuesto, incluido lo que les corresponda por el Situado Constitucional.

A los fines de la asignación y administración por parte de los Estados y Municipalidades de los recursos que les correspondan, el Decreto-Ley deberá **crear el Fondo Intergubernamental para los Programas de Transferencia de Competencia y Servicios**. Dicho fondo, sin personalidad jurídica, será administrado por el Ejecutivo Nacional y **sólo será disponible en la oportunidad en que se haga realmente efectiva cada transferencia**. Así mismo, el Decreto-Ley deberá establecer la proporción que le corresponderá a cada Estado y a cada uno de sus Municipios, sin perjuicio de que pueda establecer normas para destinar parte de dichos recursos a atender la transferencia de competencias y servicios a los Estados de menor desarrollo relativo. El citado fondo se extinguirá en la medida que se cumplan sus objetivos."

El 16-09-93 se dictó el Decreto No. 3145 mediante el cual se crea la Ley de Impuesto al valor Agregado, dando cumplimiento a la habilitación contenida en el precitado ordinal y Ley Habilitante, en cuyo artículo 69º, quedó

establecido: "La creación del Fondo Intergubernamental para los Programas de Transferencia de Competencias y Servicios, así como los mecanismos y criterios de participación de los Estados y Municipios en el producido de este impuesto a que se refiere el ordinal 1º, de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera, se regirá por Decreto - Ley complementario a éste".

"El 13-12-1993 fue dictado el Decreto - Ley que regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. (Decreto Ley. 3.265).

La Ley Habilitante (1993), como hemos expresado, vincula el destino de los recursos del IVA al **financiamiento de las competencias y servicios que sean transferidos a los Estados y Municipios**, sin expresar el mecanismo por el cual se opere dicha transferencia, omisión que se mantiene en el texto del Decreto 31.359, sin embargo, parece inferirse del Parágrafo Único del artículo 1º del Decreto ejusdem, que el régimen jurídico aplicable para operar dicha transferencia es la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (DDT en lo sucesivo).

El Decreto en referencia estableció el porcentaje de participación en un 30% como máximo, excluidas las cantidades que correspondan a los Estados y Municipios por concepto de situado constitucional. Las asignacio-

es correspondientes se realizarían conforme a un orden cronológico progresivo en cada ejercicio fiscal, comenzando en 1993 (4%) y conforme a la siguiente tabla:

Ejercicio fiscal	% Participación
1993	4 %
1994	10 %
1995	15 %
1996	18 %
1997	22 %
1998	24 %
1999	28 %
2000 y Siguietes	30 %

Este cronograma puede ser modificado conforme a los términos y procedimientos previstos en el mismo Decreto.

Los recursos provenientes del IVA asignados a Estados y Municipios que sustentan el principio de la no adscripción o afectación de los ingresos públicos, puesto que por expresa disposición normativa (artículo 3° ejusdem) serán destinados exclusivamente al funcionamiento de dos grandes categorías, a saber:

- Servicios correspondientes a competencias (concurrentes y exclusivas) transferidas a los Estados conforme a lo previsto en la D.D.T.
- Servicios prestados por la República, sus institutos autónomos o el Distrito Federal transferidos a los Municipios, conforme al Reglamento que a tal efecto dicte el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

(Nótese que no se trata en este caso de transferencia de competencias). Es conveniente señalar que si bien el FIDES se concibió como un medio de participación de los Estados y Municipios en el producido del IVA, tiene además entre sus funciones identificar, negociar y canalizar hacia aquéllos, recursos financieros de otras fuentes en procura de impulsar el proceso de descentralización y desarrollo regional (ord. 2° artículo 5° ejusdem).

En cuanto al uso de los recursos y sin menoscabo de las categorías arriba mencionadas se dispone taxativamente el destino de los mismos.

- Nuevas inversiones solo en sectores en los cuales se hayan producido transferencias de competencias o servicios.
- Programas de modernización y adecuación institucional para asumir transferencias de competencias o servicios.
- Acreencias por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones del Ejecutivo Nacional con personal adscrito a los servicios y competencias transferidos.
- Gastos de Programas y Proyectos (preinversión, diseño y preparación).
- Asistencia Técnica.
- Estudios y Propuestas.
- Otros Gastos.

Para la distribución de los ingresos por IVA, excluyendo otros, se partió de un 65% de los recursos asignados por tal concepto, de los cuales 98% se asignarán en función de la base poblacional y 2% en función de la exten-

sión territorial. El 35% restante se distribuirá entre aquellos Estados y Municipios que presenten déficit relativo a servicios públicos básicos superiores al promedio nacional, atendiendo a criterios de **solidaridad y compensación** interterritorial (artículos 29° y 30° ejusdem). El indicador para establecer dicho déficit se diseñará por el FIDES en colaboración con los entes regionales y nacionales vinculados al diagnóstico de la pobreza en el país, y deberá ser aprobado por el Presidente en Consejo de Ministros.

Existe la posibilidad de cofinanciamiento de programas y proyectos de los Estados y Municipios, pero deberá considerarse el monto que les corresponda por **situado** y el grado de **esfuerzo** fiscal de las entidades territoriales (artículo 31°).

El 7 de enero de 1994 se dictó en Decreto No. 3.323 el Reglamento Parcial No.1. del Decreto Ley No.3.265 sobre Participación de los Estados y Municipios en el IVA, relativo a las Transferencias de Servicios a los Municipios, con el objeto de establecer los procedimientos para ejecutar la transferencia de servicios prestados por la República, institutos autónomos nacionales y el Distrito Federal, para asegurar su participación en el producto del IVA.

El 27-05-1994 se dictó el Decreto Ley No.187 que estableció el Impuesto al Consumo Suntuuario y a las Ventas al Mayor, cuyo artículo 64° dispone que se destinen al FIDES los fondos previstos por el Decreto Ley No. 3.265 que se refería al IVA.

Ahora bien, cómo podemos realizar una evaluación de la puesta en Funcionamiento del FIDES en nuestro país, es el sentido de la presente ponencia.

Si bien hemos mencionado que el FIDES como propuesta en la Ley Habilitante del 93, nace ese mismo año con la promulgación del Decreto Ley que creó el IVA, permaneció sin directorio hasta el último trimestre de 1994. Hasta esa fecha los recursos destinados del FIDES de la aplicación del IVA y del IGSLV eran percibidos por el Ministerio de Relaciones Interiores. La inexistencia de solicitudes de financiamiento en el ejercicio fiscal de 1994, debida al retardo en la instrumentación del aparato administrativo del fondo, sirvió de justificación para que el MRI diera un destino diferente a los recursos del mismo. Recursos éstos, afectados a un fin determinado, por lo cual incurrió este Despacho Ministerial en violación, no sólo de los artículo 3°, 7° y 34° del Reglamento del FIDES sino que violentó expresas disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (numeral 3° y 4°, artículo 16. LORP). En este mismo sentido se ha afirmado que "...esa afectación está determinada "ope-legis" y no deriva de la sanción de la Ley de Presupuesto de cada año, ni de decisión alguna del Ejecutivo Nacional" (Rachadell, 1995; 5).

Es más, esta condición de afectación expresamente plasmada en norma positiva conlleva la consecuencia de la imposibilidad de utilizar los recursos del Fondo con otros fines o de reasignarlos a otros programas, pro-

yectos y partidas; obviar esto sería "...incrementar los ingresos presupuestarios mediante una operación ilegal, cual es la sustracción de recursos extrapresupuestarios de un servicio autónomo sin personalidad jurídica, contrariando la afectación establecida..." (Rachadell, 1995; 7).

Esta situación dio causa a una demanda judicial promovida por los beneficiarios del fondo, interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia, la cual no ha sido decidida hasta el presente.

La observación de la manera como va sucediendo el proceso en la práctica es realmente preocupante, así por ejemplo, en reunión celebrada el pasado mes de agosto del presente año en la ciudad de Valencia, en la cual participaron la Asociación de Gobernadores y las Comisiones de Finanzas y Desarrollo Regional del Congreso de la República, se efectuaron serias consideraciones en torno a la evaluación del presupuesto fiscal para el año 1996. Interesa indicar que hasta la fecha de la realización de la mencionada reunión, y de acuerdo con cálculos del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (Seniat), el gobierno central adeuda 300 mil millones de bolívares por las asignaciones que debieron estar depositadas en cuenta al FIDES, además de que en el Presupuesto de 1996 el fondo debía contar para asignar al cumplimiento de sus fines 180 mil millones de bolívares, de los cuales solamente fueron otorgados 20 mil millones de bolívares.

Ante este panorama no resulta sino una conclusión elemental: la existen-

cia y funcionamiento del FIDES constituye norma vigente porque deriva de expreso instrumento normativo válidamente promulgado, pero está viéndose comprometida seriamente su eficacia en la práctica.

El modo como se está administrando el fondo desnaturaliza su objetivo fundamental y compromete gravemente la viabilidad no sólo de dicho cuerpo, sino de la procuración de la descentralización fiscal.

Así como en principio no existió voluntad política para que se iniciara el cambio del aparato tributario del Gobierno Central, pareciera que el escenario estuviese preparado, y en todo caso preconditionado para mantener, por un lado la condición que poseen los Estados de entelequias fiscales, y por otro, para no consagrar mecanismos que hagan posible que los Municipios se incorporen al proceso de descentralización del cual, tal como se concibió la Ley sobre la materia, están excluidos.

Es significativo que se utilizara en 1993 como plataforma de soporte político para obtener la promulgación del IVA la creación de un Fondo de Compensación actual (FIDES) al cual los Estados y Municipios accederían al asumir competencias conforme al procedimiento establecido en la materia. Esta posibilidad es limitada para ciertos Estados con ciertas características y para los Municipios se limita a la transferencia de servicios por las razones antes dichas.

Más significativo es el hecho del manejo que se ha realizado de los Fondos existentes en el FIDES, en abierta

violación del principio de la afectación de los recursos que hizo la propia Ley de Creación del Fondo y el Reglamento posterior que se promulgó para su funcionamiento.

De esta manera, este organismo que se concibió como el mecanismo por medio del cual, parte del sacrificio fiscal que la población venezolana ha venido experimentando como el IVA y luego con el IGV, de alguna forma y en alguna proporción revirtiera a ellos, hasta el presente, ha sido manejado a su antojo por el Gobierno Nacional, por vía del Ministerio de Relaciones Interiores, con el evidente peligro de correr con la suerte que han transitado otros fondos de financiamiento creados en Venezuela en el pasado.

Conclusiones

Un reto para la democracia en el año 2000 en Venezuela, es la transformación del esquema de la transformación del Estado a través de la Descentralización, sobre todo en cuanto a la profundización de ésta en su aspecto fiscal.

- El cumplimiento de los pasos necesarios para poder enfrentar el reto anterior deberá estar apoyado por la realización de acciones concretas en cuatro niveles: Legal o Normativo, Funcional, Institucional y Político-Social.
- En el plano legal y normativo debe procurarse impulsar y hacer efectiva la revisión constitucional en búsqueda de una más clara definición y delimitación de competencias entre los distintos planos de ejercicio del gobierno, una distribución más equitativa de las com-

petencias tributarias, del establecimiento y de los principios y fases generales que posibiliten eficazmente el federalismo fiscal y un sistema descentralizado de financiamiento de la gestión pública.

- La revisión constitucional debe estar acompañada del análisis y reformas de otras leyes como L.O.R.M y la DDT, con la finalidad de darle a los municipios venezolanos real y verdadero acceso al proceso de descentralización, en el entendido de que la DDT, como texto normativo que es marco del proceso descentralizador, debe ser diseñado de tal manera que impida que el mismo se desvíe en sus objetivos finales, es decir; que no se reproduzca la concentración de poderes a nivel regional o local.
- Apoyar la promulgación de una ley de coordinación fiscal como un mecanismo para garantizar la armonización fiscal y la suficiencia de recursos financieros.
- Reformar el Decreto No. 35° 359 incluyendo en el título referido al manejo de los recursos del FIDES, algunas previsiones y procedimientos que contribuyan a evitar la desviación de dichos recursos para fines diferentes a aquellos que sustentaron la creación del fondo.
- Desde el punto de vista institucional deben propiciarse y fortalecerse acciones conjuntas de las asociaciones de gobernadores y alcaldes, dirigidas a establecer posturas y exigir un pronunciamiento del Gobierno Central en torno al manejo que vía MRI se le ha dado a los recursos del fondo.

Igualmente es indispensable propiciar e impulsar las acciones judiciales propuestas sobre la cuestión antes mencionada, ante la C.S.J.

Todo lo anterior debe estar asociado a la formulación y puesta en práctica de un examen crítico sobre lo que es la descentralización y los objetivos que se persiguen mediante ella.

En última instancia, en lo social, los agentes del proceso (Gobernadores y Alcaldes) deberán diseñar e implementar campañas que sensibilicen a los actores políticos y sociales sobre el sentido y la necesidad del proceso descentralizador, como factor esencial de cambio del Estado Venezolano y de profundización del sistema democrático.

Bibliografía

Brewer Carias, Allan, R. **Informe sobre la Descentralización en Venezuela**. Edit. Arte C.A. Caracas, Venezuela, 1994. 327 pp.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. **La Reforma del Estado. Proyecto de Reforma Integral del Estado**. Tomo I. Caracas, Venezuela, 1988. 437 pp.

Díaz Arenas, Pedro Agustín. **La Constitución Política Colombiana (1991). Proceso, estructura y contexto**. Edit. Temis S.A. Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1993. 587 p.

Delgado Herrera, José G. **La Descentralización y el Fortalecimiento Municipal en la República de Venezuela**. (Parte I). en Agenda de Cabildo No.2. Año 4. Edic. 21.

Prohombre, Caracas, Venezuela 1995. p.12 - 16.

Dugas, John. **La Pobreza de las Entidades Territoriales: Cuello de Botella de la Descentralización**. Gaceta Constitucional No.55 y 120 del 19-04- y 21-08-1991. Colombia, 1992.

Dugas, John y otros. **Los Caminos de la Descentralización. Diversidad y retos de la Transformación Municipal**. Universidad de Los Andes. Departamento de Ciencia Política. 1ra. ed. Colombia, 1992.

Rachadell, Manuel. **Consideraciones sobre la Sustracción de Recursos del FIDES**. (COPRE) 05-06-95. 8 pp. (mimeo).

República de Venezuela. Ministerio de Hacienda. **La Reforma Necesaria**. 1989, mimeo. 49 pp.

República de Venezuela. Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. **La Reforma del Sistema Fiscal Venezolana. Informe Final**. Caracas, Venezuela 1983. 658 pp.

República de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Año CXX. Mes XI. No. 35.280. 23-08-1993. Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera.

República de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Año CXXI, Mes VIII. No. 4727. Ext.

Sánchez Meleán, Jorge. **Hacia el Nuevo Federalismo**. Publicaciones de la Gobernación del Estado Zulia. COPRE Zulia, 1994. 162 pp.

Torres Cobo, Francisco. **El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas**. Monografía

No.89. Instituto de Estudios Fiscales. España, 1990.

Varios Autores. **Federalismo Fiscal. Serie Venezuela, La Reforma del Futuro. El Costo de la Descentralización en Venezuela.** Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1ra. edición, 1994. 305 pp.

Varios Autores. **Gerencia Municipal.** Ediciones IESA. Caracas, Venezuela 1993. 281. pp.

Villalobos, Neuro. **Un Sistema Financiero y Fiscal para la Descentralización.** FCES. LUZ. 1990 Maracaibo, Venezuela.

Zuccherino, Ricardo M. **Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal.** Tomo III. 2a. edic. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1992. 326 pp.