

Federalismo en Venezuela y Relaciones Fiscales Intergubernamentales



Christi Rangel Guerrero
Mérida, 2016

INTRODUCCIÓN: UN SIGLO DE CENTRALIZACIÓN FINANCIERA

- Pacto fiscal de 1881, entre Antonio Guzmán Blanco y los caudillos regionales.
- Constitución de 1925, centralización del poder tributario y creación del Situado Constitucional.
- Crecen paulatinamente los ingresos petroleros.
- Se extingue el sistema tributario subnacional y se debilita el nacional.
- El gobierno central concentra los ingresos, incumple sistemáticamente con los traspasos y distribuye a discreción entre los territorios.

LA EXPANSIÓN FISCAL

Entre 1989 y 1998 se alteran las relaciones fiscales intergubernamentales. Los ingresos subnacionales pasan del 17% al 29% del total de los ingresos públicos con:

- El incremento en los porcentajes del Situado Constitucional (LODDT).
- El aumento en el tamaño del presupuesto público central.
- El régimen de transferencias por competencias asumidas (LODDT).
- La cesión de potestades tributarias a los estados (LODDT).
- La creación del FIDES en 1993 y del LAEE en 1996.
- La reforma de la LORM en 1989.

Transferencias Intergubernamentales

- Situado Constitucional y Situado Municipal. Creado en 1925, sigue vigente.
- Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FCI). Creado en 1993 – abolido en 2010
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE). Creado en 1996 es absorbido por el Fondo de Compensación Interterritorial en 2011.
- Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Entra en vigencia en 2011 y se mantiene

SITUADO CONSTITUCIONAL

El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional.

Se distribuye entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restantes en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado

INGRESOS MUNICIPALES

SITUADO MUNICIPAL

La LOPPM establece el mecanismo de distribución del Situado Ley 22/11/05 (art. 141)

45% en partes iguales

50% en proporción a la población

5% en proporción a la extensión territorial

EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Ingresos:

§ 15% provenientes de la recaudación del IVA

§ Provenientes de LAEE

§ Recursos del gobierno nacional, estados y municipios para el fortalecimiento de los Distritos Motores.

De los recursos provenientes del IVA (15% de la recaudación):

37% para los Estados

28% para los Municipios

30 % para el Poder Popular

5% para el fortalecimiento institucional de
Estados, Municipios y Poder Popular

EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

De los recursos provenientes del LAEE, según lo previsto en las leyes de Hidrocarburos y Minas para los recursos ordinarios.

En cuanto a la Ley de Hidrocarburos:

5% para los Estados y Municipios donde se refine hidrocarburos en proporción a la refinación de cada jurisdicción.

95% restante:

70% para Estados con yacimientos

30% para el resto de los Estados

En cuanto a la Ley de Minas: distribución proporcional entre Estados con yacimientos sobre niveles de producción.

Los recursos extraordinarios:

30% para los Estados

20 % para los Municipios

50 % para organizaciones de base del Poder Popular.

Sin embargo:

No hubo una verdadera descentralización del poder tributario.

Persistió el sistema de reparto aunque se ampliaron las fuentes.

Se mantiene la dominación financiera del poder central:

- 👉 toma de decisiones centralizadas,
- 👉 incumplimientos,
- 👉 retardos,
- 👉 tratamiento discriminatorio por territorios

Quedaron abiertas las posibilidades de la recentralización fiscal.

TIEMPOS DE RE-CENTRALIZACIÓN

- × Política presupuestaria desde 2004 que afecta la transferencia de recursos a los estados y municipios:
 - × Se subestiman los ingresos nacionales
 - × Se crean contribuciones parafiscales
 - × Se crean presupuestos paralelos que no están sujetos a ningún control.
 - × Se subestiman los gastos y se obliga a otros entes descentralizados a hacerlo también, violentando la debida planificación.
 - × Los créditos adicionales se convierten en la regla y no la excepción, abren la puerta al manejo discrecional y discriminatorio de los recursos.
 - × Crece aceleradamente el endeudamiento.

Peso en % de cada transferencia hacia los estados

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Situado Constitucional	72,98	71,19	69,13	71,13	65,11	60,32	71,43	78,69
LAEE	7,23	6,29	6,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FIDES	4,98	8,12	8,40	0,39	0,00	0,00	0,00	0,00
Consejo Federal de Gobierno FCI	0,00	0,00	0,00	10,31	11,38	8,30	8,08	13,22
Transferencias Sector Salud	12,49	11,06	12,30	12,22	13,10	13,21	9,72	7,40
Transferencias por obras Infr. Vial	0,92	0,38	0,48	1,61	0,61	11,73	2,53	0,00
Transferencias desde el MPPIJP	0,80	2,38	1,30	3,18	8,66	5,25	7,83	0,08
Otros Aportes	0,36	0,35	1,18	0,76	0,93	1,04	0,31	0,47
Total Transferencias	100	100	100	100	100	100	100	100

Cálculos propios con datos de la Exposición de Motivos de Leyes de Presupuesto Nacionales 2013 - 2015

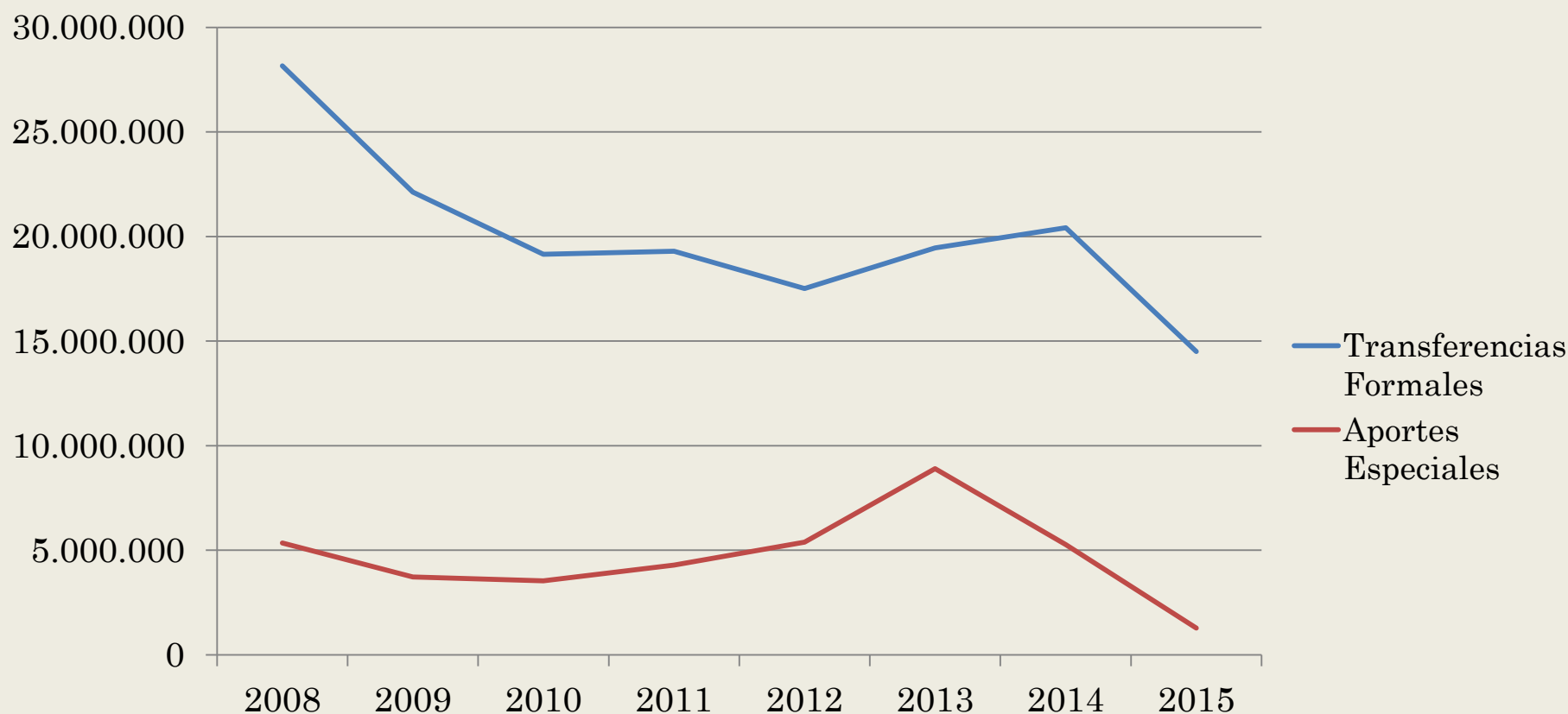
Peso en % de cada transferencia hacia los municipios

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Situado Municipal	63	61	57	64	56	54	67	66
LAEE	17	14	15	0	0	0	0	0
FIDES	12	18	19	0	0	0	0	0
Consejo Federal FCI	0	0	0	28	29	23	22	34
Cuota Área Metropolitana de Caracas	0	0	1	1	0	0	0,5	1
Transferencias Sector Salud	0	0	0	0	0	0	0,3	0
Otros Aportes	9	6	8	8	15	23	10	0
Total Transferencias	100	100	100	100	100	100	100	100

Cálculos propios con datos de la Exposición de Motivos de Leyes de Presupuesto Nacionales
2013 - 2015

Comportamiento real de las transferencias hacia los estados 2008 - 2015

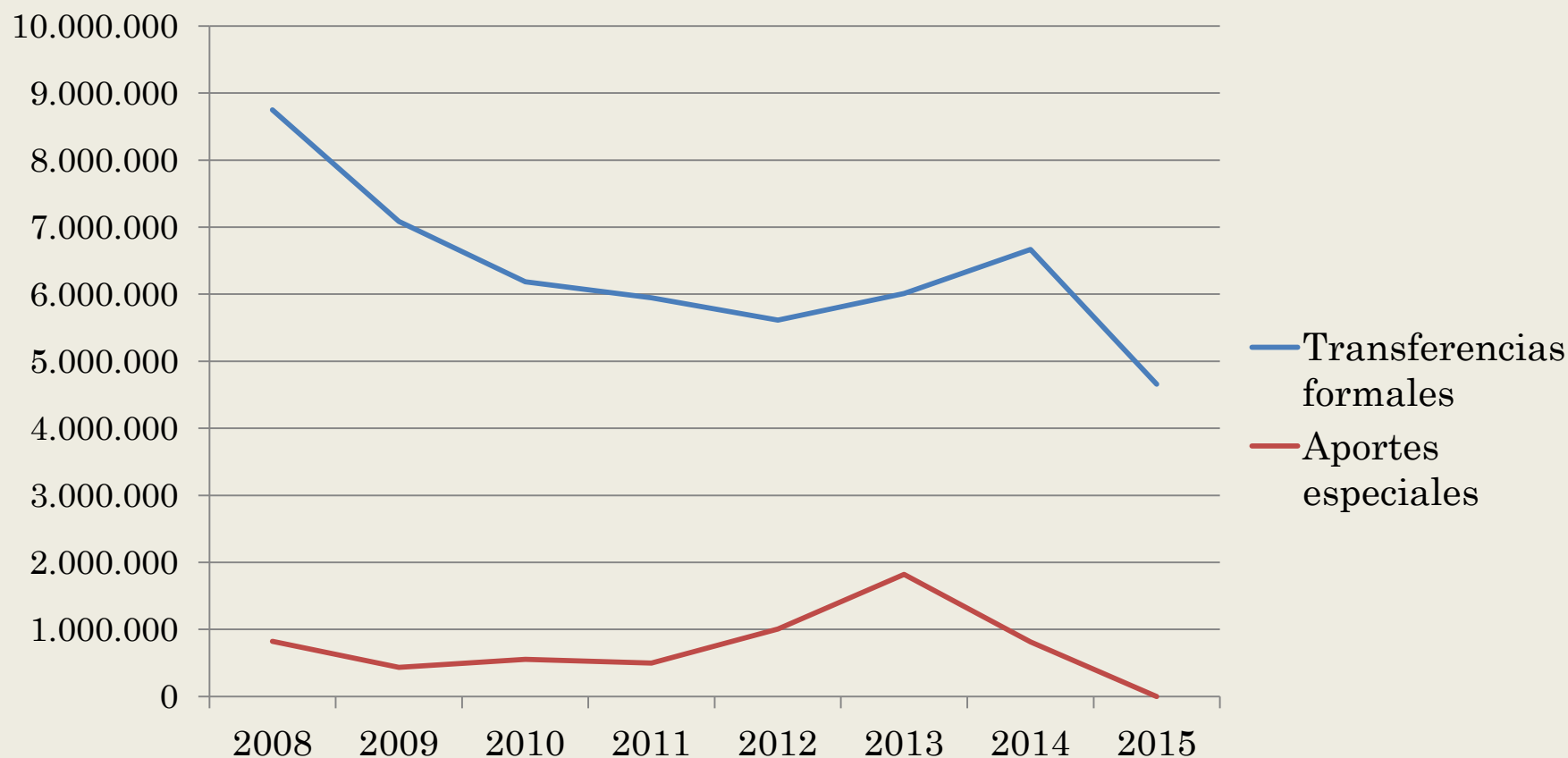
A precios constantes del año 2007 en miles de Bs.



Fuente: Exposición de motivos de leyes de presupuesto 2013 – 2015 y cálculos propios

Comportamiento real de las transferencias hacia los municipios 2008 - 2015

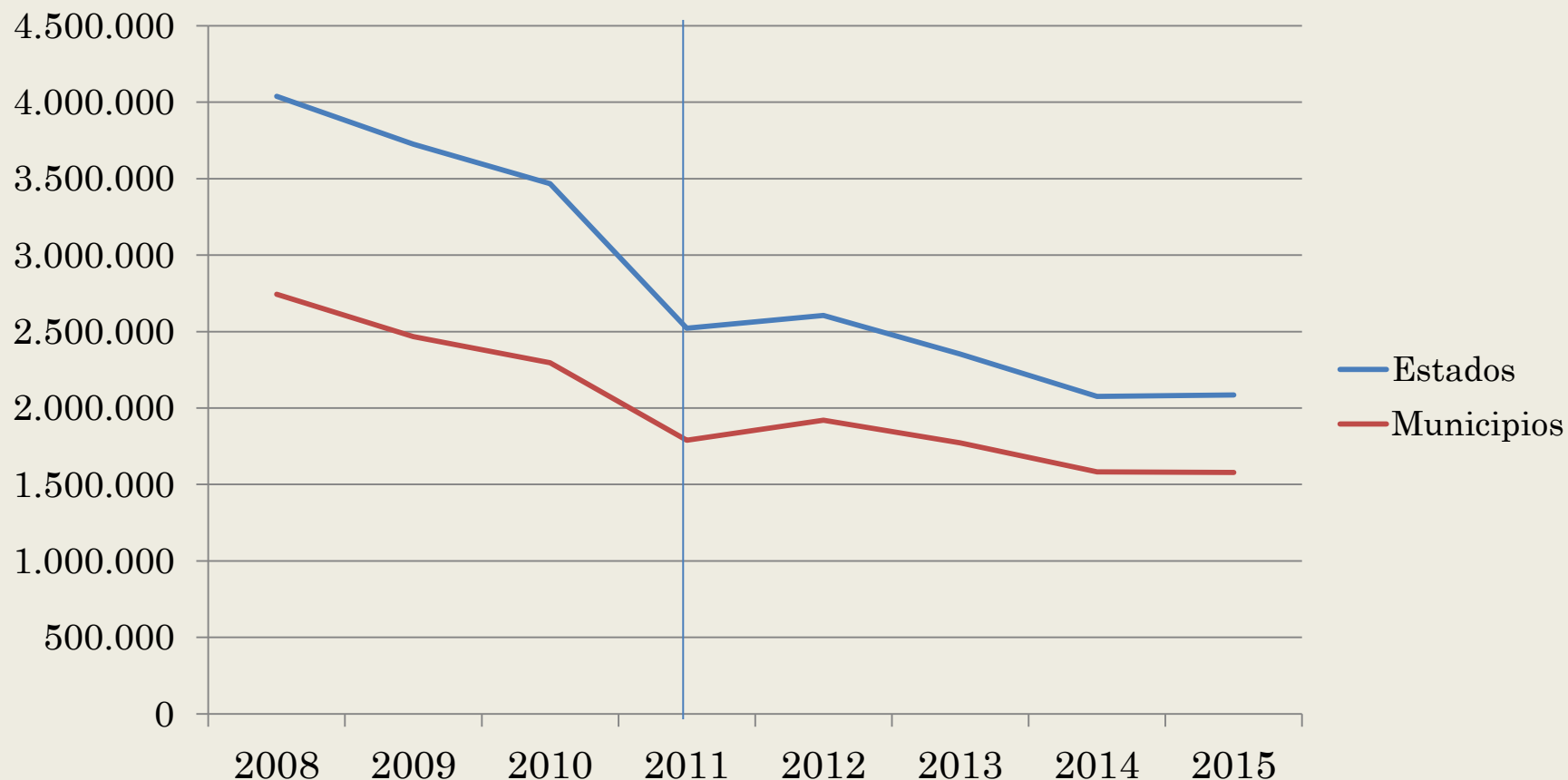
A precios constantes del año 2007 en miles de Bs.



Fuente: Exposición de motivos de leyes de presupuesto 2013 – 2015 y cálculos propios

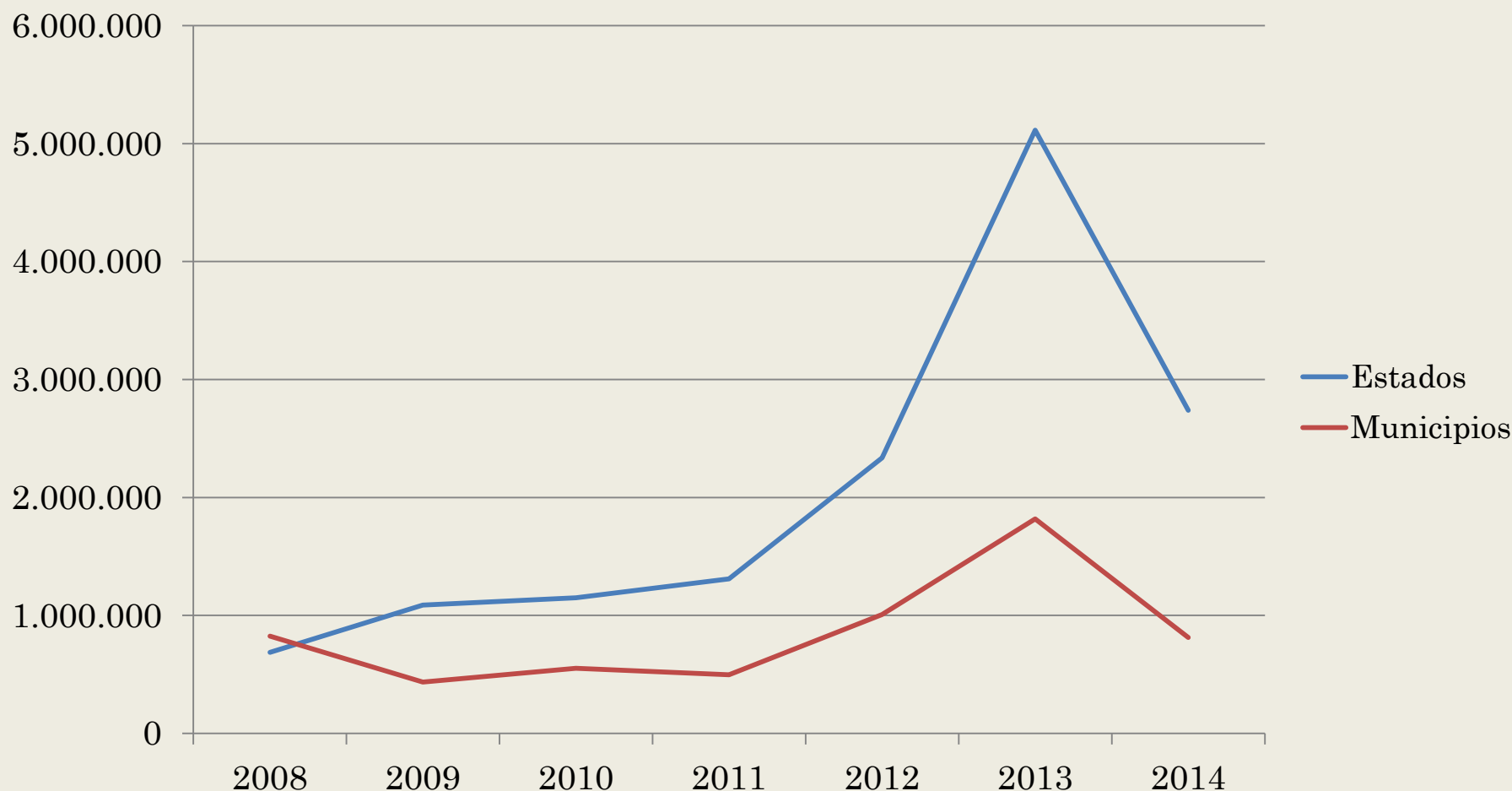
Comportamiento real de los recursos por FIDES-LAEE-FCI

En miles de Bs. a precios constantes de 2007



Comportamiento real de las transferencias repartidas discrecionalmente

En miles de Bs. a precios constantes de 2007



Presupuestos y créditos adicionales

Violación del artículo 167,4 CRBV. No todos están invitados

Niveles de Gobierno	Recursos aprobados originalmente	C.A. aprobados y publicados en G.O.	% de crec.	Recursos aprobados originalmente	C.A. aprobados y publicados en G.O.	% de crec.
	2013 en Millones de Bs.			2014 en Millones de Bs.		
Presupuesto nacional	396.407	273.489	69	552.632	585.440	106
Presupuesto de los estados (1,2)	55.576	27.993	58	77.017	48.722	63
Presupuesto de los municipios (3)	17.429	9.346	54	25.843	12.819	50

Fuente: Cálculos propios tomados de los cuadros elaborados por Silvia Salvato a partir de la revisión de todas las Gacetas Oficiales sobre créditos adicionales.

1. No se incluye en el dato de los estados lo asignado al Distrito Capital

2. La sumatoria de créditos adicionales incorporó los créditos por situado, FCI, transferencias corrientes, transferencias de capital, transferencia para la salud, en el caso de los estados con la competencia.

3. En los datos de los municipios están incorporadas las transferencias a la alcaldía del Área Metropolitana de Caracas y al Distrito Alto Apure.

Reparto de créditos adicionales hacia los estados 2013

Rango de variación en el crecimiento de los créditos adicionales entre el 25% y el 107% de las transferencias recibidas originalmente.

- ❖ Tres estados favoritos recibieron incrementos en sus transferencias más del 70%: Cojedes 77%, Sucre 95,6% y Aragua 106,8%
- ❖ Catorce (14) estados recibieron aumentos en sus presupuestos entre el 40 y el 69%.
- ❖ Siete (7) estados marginados, entre ellos cinco gobernados por opositores al partido de gobierno para el momento: Amazonas, Lara, Miranda, Carabobo y Táchira, recibieron créditos adicionales que representan un aumento entre el 24 y el 39%.

Reparto de créditos adicionales hacia los estados 2015

Rango de variación en el crecimiento de los créditos adicionales entre el 96% y el 140% de las transferencias recibidas originalmente.

Nueva Esparta (140%), Cojedes (140%) y Carabobo (132%) fueron los afortunados, mientras Amazonas (96%), Yaracuy (96%), Falcon (97%) y Lara (98%), los menos favorecidos.

Presupuestos y créditos adicionales

La instancia de gobierno más beneficiada de 2014 y 2015
En MM de Bs.

	Recursos aprobados originalmente	C.A. aprobados y publicados en G.O.	% de crec.
	2014		
Distrito Capital	4.833	6.413	132,7
	2015		
Distrito Capital	6.169	24.049	389,84

Reparto de créditos adicionales hacia los municipios 2013

Rango de variación en el crecimiento de los créditos entre el 12% y el 402% de las transferencias recibidas originalmente.

De los 335 municipios

- ❖ 7 privilegiados recibieron más del 100% adicional de lo transferido originalmente (Independencia de Anzoátegui y Libertador del Distrito Capital muy por encima del resto).
- ❖ 16 recibieron entre el 71% y el 97% adicional de las transferencias originales
- ❖ 106 recibieron entre el 40% y el 70% adicional
- ❖ 207 recibieron menos del 40% adicional

Reparto de créditos adicionales hacia los municipios 2014

Rango de variación en el crecimiento de los créditos entre el 12% y el 146% de las transferencias recibidas originalmente.

De los 335 municipios

- ❖ 4 privilegiados recibieron más del 100% adicional de lo transferido originalmente (Libertador del Distrito Capital y el área Metropolitana de Caracas muy por encima del resto).

En definitiva

- Política presupuestaria nacional rompe todos los principios de gestión fiscal: planificación, unidad, universalidad, legalidad.
- Las relaciones fiscales intergubernamentales son discriminatorias e inequitativas.
- Asfixia financiera selectiva de estados y municipios.
- Los estados están más afectados que los municipios.
- Es indispensable repensar la asignación de poderes tributarios a los estados y municipios.

PROPUESTAS A CORTO PLAZO

1. Reestablecer la disciplina presupuestaria

- ✓ Presupuesto único o principio de universalidad: eliminar todo gasto extrapresupuestario (FONDEN, PDVSA, Fondo Miranda, Fondo Independencia, etc.).
- ✓ Principio de unidad del tesoro: eliminar las contribuciones parafiscales.
- ✓ Correcta estimación de todos los ingresos, petroleros y no petroleros
- ✓ Disminuir el tamaño de la deuda.
- ✓ Respeto estricto y transparente de la distribución por Situado Constitucional, luego de la correcta estimación de los ingresos ordinarios.

PROPUESTAS A CORTO PLAZO

2. Reestructuración del Consejo Federal de Gobierno

Garantizar relaciones intergubernamentales horizontales entre los actores de los poderes públicos. Sin jerarquías.

Redefinir los representantes de la sociedad civil, no condicionar la participación.

Garantizar el acceso a la información de todas las decisiones que tome el Consejo y la consulta periódica a sus miembros.

PROPUESTAS A CORTO PLAZO

3. Reorganizar el Fondo de Compensación

Interterritorial en base al objetivo que se desee atender: compensar los desequilibrios verticales u horizontales.

Definición precisa de los criterios de distribución del Fondo.

De los recursos del IVA, modificar el porcentaje asignado al “poder popular” y esclarecer el criterio de reparto por territorios para las organizaciones civiles. De los recursos de LAEE, abrir al debate de las autoridades territoriales la construcción del Índice Relativo de Desarrollo (IRD).

Publicar permanentemente a través de la Web el estatus de evaluación de los proyectos y de los traspasos de recursos, así como su destino y responsables.

PROPUESTAS A CORTO PLAZO

4. Transparencia. En el caso de todas las transferencias el gobierno central debe garantizar la máxima divulgación sobre las fechas de los traspasos y los montos; en el caso de los proyectos, se debe indicar los procedimientos, el estatus de las solicitudes, el destino, los responsables y las metas de ejecución. Eliminar las transferencias discrecionales desde cualquier ministerio a los gobiernos territoriales. Eliminar a toda costa la injerencia política o personalista en los repartos. Al respecto el Consejo Federal de Gobierno debiera ser el órgano decisor en relación al traspaso de recursos no previstos en los mecanismos formales.

PROPUESTAS A CORTO PLAZO

5. Rescatar la Constitución. Devolución de competencias en materia de puertos y aeropuertos, así como de las carreteras con sus respectivos ramos tributarios.

Establecer las pautas para la puesta en práctica del impuesto a los predios rurales de los municipios.

Vigilar el debido traspaso de los recursos desde los registros a las alcaldías del impuesto a las transacciones inmobiliarias. Exhortar la aprobación de las ordenanzas, allí donde aún no se halla legislado.

PROPUESTAS A MEDIANO PLAZO

Minimizar el sistema de reparto existente

6. Aprobar la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, en la que se contemplen, entre otras posibilidades, la cesión de alguna de las accisas desde el poder nacional:

- Impuesto a los licores
- Impuesto a los cigarrillos
- Impuesto al consumo de la gasolina.

A MODO DE CONCLUSIÓN: UN PANORAMA OPTIMISTA

- ❖ El control centralizado de las finanzas ha sido una constante en Venezuela desde hace más de un siglo.
- ❖ Como antes, en otros países de América Latina retrocedemos en los avances descentralizadores pero no será una vuelta atrás definitiva.
- ❖ Los logros en gestión eficiente, apertura política, participación y relaciones Estado-sociedad a nivel municipal son insoslayables.
- ❖ Los representantes locales tienen a su favor la experiencia, la legitimidad dada por la investidura popular y fuentes fiscales que pueden ser explotadas.
- ❖ La autonomía local debe ejercerse para adecuar la oferta pública a las particularidades de cada territorio con eficiencia.