

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal

94

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ESTABILIDAD
MACROECONÓMICA EN VENEZUELA**

Armando Barrios



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL / GTZ**

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ESTABILIDAD
MACROECONÓMICA EN VENEZUELA**

Armando Barrios

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
CEPAL – GTZ**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1012
Febrero de 1997

Este documento fue preparado por el Sr. Armando Barrios en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe.

El autor agradece el apoyo recibido del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de esta investigación. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

INDICE

Pág.

RESUMEN	5
PREFACIO	7
I. INTRODUCCION	9
II. ASPECTOS CONCEPTUALES	11
1. Distribución Intergubernamental de las Funciones Económicas del Estado . . .	11
1.1. Estabilización Económica	11
1.2. Redistribución del Ingreso	12
1.3. Asignación de Recursos	13
2. Estabilización Económica y Descentralización Fiscal	14
2.1. La Política Fiscal como Instrumento de Estabilización	14
2.2. Estabilización, Ciclo Económico y Descentralización	15
III. DISTRIBUCION INTERGUBERNAMENTAL DE COMPETENCIAS DE GASTO	19
1. La Distribución Intergubernamental de las Competencias de Gasto	19
2. El Enfoque de Gradualidad Indeterminada para la Descentralización	21
3. Transferencia de Competencias Concurrentes	22
4. Una Estimación del Costo Financiero de las Transferencias Concurrentes . . .	24
IV. LA ESTRUCTURA INTERGUBERNAMENTAL DE FINANCIAMIENTO	27
1. El Caso de las Transferencias Intergubernamentales	28
1.1. El Caso del Situado Constitucional	29
1.2. El Caso del Fondo Intergubernamental para la Descentralización . . .	32

2.	Las Fuentes Propias de Financiamiento de los Estados	33
3.	Las Fuentes de Financiamiento Municipal	34
3.1.	El Situado Municipal	35
3.2.	Principales Fuentes Tributarias de los Municipios	36
3.3.	Fuentes No-convencionales para el Financiamiento Municipal	38
3.3.1.	Las Contribuciones por Mejoras	39
3.3.2.	Otras Fuentes No Convencionales de Financiamiento	39
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41
	BIBLIOGRAFIA	47

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	Costo Financiero de la Transferencia de Servicios	26
Cuadro 2:	Principales Fuentes Tributarias del Gobierno Central	27
Cuadro 3:	Estructura de los Ingresos acordados por las Entidades Federales	29
Cuadro 4:	Gasto acordado por las Entidades Federales	31
Cuadro 5:	Ingresos de los Municipios en Venezuela, 1993	35

INDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Distribución Intergubernamental de las Principales Competencias de Gastos en Venezuela	20
Tabla 2:	Transferencias de Servicios del Gobierno Central a los Estados	24
Tabla 3:	Panorama General de Fuentes Disponibles para los Municipios	35
Tabla 4:	Elementos Tributarios Básicos de los principales Impuestos Municipales	36
Tabla 5:	Problemas Administrativos de los principales Impuestos Municipales	37

RESUMEN

En Venezuela, la discusión tradicional sobre la distribución de responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles gubernativos pone énfasis en las diversas funciones que la Constitución y las normas orgánicas de descentralización y régimen municipal contemplan sobre esa materia. Pese a ello, el debate ha carecido hasta el momento de un contenido estratégico, rasgo fundamental para una apropiada asignación intergubernamental de tales responsabilidades.

Los diseñadores del proceso de descentralización dieron prioridad a la llamada "gradualidad indeterminada", como principio guía del mecanismo de transferencias de competencias administrativas, permite a los gobiernos regionales solicitar la transferencia de competencias cuando crean conveniente. Ello aunado al esquema de convenios de transferencias, dentro del marco de descentralización de competencias, dan origen a negociaciones en diferentes momentos del tiempo y entre diversos agentes generando el riesgo de no poder garantizar la transparencia y neutralidad requerida en estos procesos, ocasionando gran incertidumbre no sólo en los gobiernos subnacionales, sino debilitando así su capacidad de acción del gobierno central en el ámbito macroeconómico.

En la mayor parte de los procesos descentralizadores en Latinoamérica, existe una serie de problemas, a los cuales no está exenta Venezuela. Falta claridad en la correspondencia entre la distribución de fuentes de financiamiento y la asignación previa de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno. Las transferencias intergubernamentales, tienden a inhibir el esfuerzo fiscal propio, ocasionando serias presiones sobre la gestión presupuestaria. La ciclicidad de las fuentes propias de financiamiento de los niveles intermedios implica incertidumbre y volatilidad a su gestión. Finalmente, la rigidez presupuestaria que imponen algunos mecanismos de financiamiento al predeterminar los ingresos del sector público, da incentivos a una sobre expansión del gasto público.

El panorama del proceso de descentralización en Venezuela exige, como elemento fundamental para atenuar las tensiones fiscales que atraviesan los gobiernos subnacionales y la pérdida de capacidad de gestión del gobierno nacional en el contexto de limitación fiscal, un adecuado diseño de mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental, los cuales deben ser alimentados de la mayor claridad que se tiene hoy de las debilidades y fortalezas y de las oportunidades y amenazas del proceso descentralizador.

PREFACIO

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

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

El trabajo que a continuación se presenta se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde a un estudio referido a la descentralización fiscal y su implicancia sobre la estabilización macroeconómica en Venezuela. El presente estudio analiza las debilidades y fortalezas con que enfrenta Venezuela el proceso de transferencia de recursos financieros y competencias de gasto público, enfatizando su incidencia sobre la gestión macroeconómica del Estado. Por tanto, este documento busca visualizar en qué medida existe mayor exposición al riesgo macroeconómico como consecuencia del proceso de descentralización venezolano. El diagnóstico permite formular la tesis según la cual los riesgos de la descentralización fiscal sobre la gestión macroeconómica dependen fundamentalmente del diseño de los mecanismos que sirven de base para realizar las transferencias de recursos y competencias de gasto público. Más aún, se puede concluir que con unos apropiados mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental, no sólo se pueden minimizar las tensiones fiscales entre los diversos niveles de gobierno, sino que es factible reforzar positivamente la eficacia de la política fiscal como herramienta de estabilización y crecimiento de la economía

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

INTRODUCCIÓN

En períodos de desbalances fiscales de relativa importancia, es frecuente escuchar a los gobiernos centrales señalar la pesada carga financiera que representan los gobiernos subnacionales en su gestión. Además, con el creciente y generalizado proceso de transferencia de recursos y competencias de gasto público hacia las entidades territoriales, los gobiernos centrales suelen advertir en contra "los peligros de la descentralización" en la gestión macroeconómica. Sin embargo, si se revisa la literatura teórica sobre federalismo fiscal, así como la experiencia de países como Argentina, Brasil, Colombia y España, se puede inferir que no existe nada inherentemente "perverso" que pueda afectar la estabilidad macroeconómica de una nación, con un ejercicio más descentralizado de las funciones del Estado.

Si se ha interpretado apropiadamente la literatura y la experiencia de aquellos países, se puede formular la tesis según la cual los riesgos de la descentralización fiscal sobre la gestión macroeconómica dependen más bien del diseño de los mecanismos a través de los cuales se materializa la transferencia de recursos y competencias de gasto público. Incluso se podría dar todavía un paso más adelante para señalar que, con apropiados mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental, no sólo es posible atenuar las naturales tensiones fiscales que enfrentan a los distintos niveles de gobierno, sino que además es posible potenciar en alguna medida la efectividad de la política fiscal como instrumento para estabilizar y hacer crecer la economía. Por esto es necesario un apropiado diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una perspectiva acerca de los peligros y oportunidades que se le abren a Venezuela con su proceso de transferencia de recursos financieros y competencias de gasto público, con especial énfasis en su incidencia sobre la gestión macroeconómica del Estado. En ese sentido, se intentará visualizar en qué medida Venezuela está expuesta a un mayor riesgo macroeconómico como consecuencia del proceso de descentralización en el ámbito fiscal.

Para cumplir con este objetivo, se ha dividido el trabajo en cuatro secciones. La primera de ellas hace una breve síntesis de los criterios e hipótesis que ha planteado la literatura teórica en relación con la función de estabilización macroeconómica en un sistema descentralizado de gobierno.

En la segunda y tercera sección se describe la distribución de responsabilidades de gastos e ingresos públicos entre los tres niveles de gobierno en Venezuela. Allí se analizan las fortalezas y debilidades del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales vigente en el país, así como las oportunidades y amenazas a que está expuesto como consecuencia

de algunas de las características y tendencias de su entorno institucional y económico. En la cuarta sección, se presentan algunos comentarios finales, conclusiones y se formulan algunas recomendaciones que puedan permitir mejorar la coordinación intergubernamental en el ámbito fiscal, en dirección a brindarle mayor estabilidad económica y crecimiento al país, así como potenciar la efectividad de sus políticas macroeconómicas.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. Distribución Intergubernamental de las Funciones Económicas del Estado

Desde finales de los años 50, los economistas (Musgrave, 1959) han identificado tres grandes funciones económicas del Estado: la asignación de recursos públicos; la redistribución de la riqueza y el ingreso de la economía, así como la función de estabilización económica.

En la visión convencional, se le asigna a los gobiernos centrales las funciones de estabilización y redistribución, mientras que se deja a los gobiernos subnacionales un alto margen para la acción en la función de asignación de recursos. A continuación se revisan los argumentos tradicionales sobre la distribución intergubernamental de las funciones económicas del Estado.

1.1 Estabilización Económica

En la literatura sobre federalismo fiscal existe bastante consenso en torno a la asignación al gobierno central de la función de estabilización económica. Los argumentos convencionales para sustentar la asignación de esa responsabilidad descansan en dos líneas de razonamiento: en primer lugar, el hecho de que se generarían enormes costos transaccionales y creciente incertidumbre en la actividad económica, si los gobiernos subnacionales tuviesen la potestad de emitir dinero y manejar su propia política monetaria. A partir de esta hipótesis, también es posible inferir una concreta recomendación de política, como lo es la relativa a evitar cualquier mecanismo que permita monetizar el endeudamiento de los distintos niveles de gobierno. Hasta el momento, nadie en el ámbito académico pone en cuestión semejante argumento.

En segundo lugar, se sostiene que el carácter extremadamente abierto de las economías regionales y locales le resta cualquier potencial efectividad a la política fiscal en manos de esos niveles de gobierno. Este argumento sigue predominando en la visión de los economistas, pero desde finales de los años 80 han comenzado a surgir algunas voces disonantes. Por ejemplo, Edward Gramlich (1991) ha sostenido que aquella perspectiva responde a una concepción keynesiana convencional de una economía cerrada, pero que un enfoque más actual de economía abierta permite pensar a las regiones y localidades como economías menos cerradas con respecto a la economía nacional. En consecuencia, ello

permite un mayor potencial para adelantar una política fiscal por parte de los gobiernos subnacionales. Aun así, Gramlich le atribuye sólo un margen modesto al alcance de una política fiscal regional o local.

No se desarrollará aquí una postura propia respecto a esta controversial perspectiva, pero se sugiere retomar esta discusión en América Latina, dado el creciente peso que están tomando los gobiernos subnacionales en la gestión pública.

Adicionalmente, al evaluar el papel de los gobiernos subnacionales en la función de estabilización de una economía, no debe despreciarse el posible rol contra-cíclico (o pro-cíclico) que la gestión pública de esos gobiernos puede ejercer en contrapeso al nivel central.

Así, una cierta independencia de la gestión fiscal por parte de los gobiernos subnacionales podría contribuir en determinada coyuntura a hacer contrapeso a un comportamiento recesivo (por ejemplo) a nivel nacional, y de ese modo contribuir a atenuar un posible crecimiento del desempleo y una eventual caída del producto derivada de ciertas políticas nacionales. Sin embargo, como se verá más adelante, también es posible que algunos mecanismos a través de los cuales se materializa la descentralización fiscal, debiliten la capacidad de acción de los gobiernos centrales en su función de estabilización macroeconómica.

En cualquier caso, una cierta independencia en la gestión fiscal subnacional a través del gasto público, la generación de fuentes propias de financiamiento, el desarrollo de planes de empleo y la promoción de sectores en sus territorios, podrían bien comenzar a ejercer un efecto de amortiguación frente a políticas económicas provenientes desde el gobierno central.

1.2 Redistribución del Ingreso

Definiendo las políticas redistributivas como aquellos programas públicos que persiguen compensar las fallas en la distribución del ingreso dentro de una sociedad, la literatura económica convencional considera que los gobiernos subnacionales registran ciertas limitaciones para ejercer plenamente esa función.

El argumento tradicional señala que la aplicación no-generalizada de políticas redistributivas por parte de los gobiernos subnacionales podría conducir a movimientos geográficos en los factores de producción (especialmente capital, en menor medida el trabajo), los cuales pueden no sólo resultar no-óptimos desde la perspectiva de la asignación eficiente de recursos a través del territorio nacional, sino, lo que es peor, desde el punto de vista de la función aquí discutida, pueden crear una recomposición aún más desfavorable en la distribución del ingreso nacional.

De hecho, esos desplazamientos factoriales pueden generar costos adicionales no sólo a las comunidades que aplican las políticas redistributivas (por ejemplo, reduciendo sus bases tributarias y aumentando el costo de provisión por habitante de ciertos servicios públicos), sino también a las comunidades receptoras de los factores de producción desplazados (por ejemplo, en términos de aumento de los costos de congestión, pérdida de calidad en los bienes públicos locales provistos, etc.).

No obstante la aceptación usual de este planteamiento, es posible reconocer que pueden obtenerse ganancias netas de bienestar social derivadas de políticas redistributivas administradas a nivel subnacional. Esas ganancias de bienestar, a su vez, derivan de la ventaja comparativa que los gobiernos subnacionales pueden ofrecer en términos de "economías de información". En otras palabras, los gobiernos subnacionales parecen disponer de mayor competitividad que el gobierno central para obtener, procesar e interpretar la información relativa a las preferencias de las comunidades.

De esta manera, si asumimos que las preferencias de las distintas comunidades son heterogéneas y que los mecanismos para revelar esas preferencias son inaccesibles a bajo costo para el gobierno central, entonces la existencia de esta "asimetría de información" entre los distintos niveles de gobierno podría favorecer una administración descentralizada de las políticas redistributivas del gobierno nacional. Esta conclusión es particularmente consistente con la tendencia moderna a focalizar los programas compensatorios.

1.3 Asignación de Recursos

La provisión de bienes públicos ha sido la función económica cada vez más concebida para su ejercicio por parte de los gobiernos subnacionales. De esta manera, la literatura sostiene la conveniencia de dejar en manos de los gobiernos territoriales la provisión de bienes y servicios con alto grado de "localidad". Sin embargo, debe decirse que no hay criterios generalmente aceptados para clasificar con total demarcación cuándo un bien público debe ser asignado al gobierno central y cuándo a los gobiernos subnacionales.

Wallace Oates produjo una excelente síntesis y trabajo creativo acerca de la economía de los bienes públicos locales, formulando lo que se conoce en la literatura económica como el "Teorema del Federalismo Fiscal", según el cual "siempre será más eficiente o al menos tan eficiente para los gobiernos locales proveer los niveles pareto-eficientes de producto de sus respectivas jurisdicciones, que para el gobierno central proveer cualquier nivel uniforme y especificado de producto para todas las jurisdicciones".

Este teorema puede interpretarse como una justificación para la provisión local de bienes públicos, siempre que se reconozca la presencia de un significativo grado de heterogeneidad en las preferencias de las distintas comunidades de una nación, que no existan significativas ganancias por economías de escala en su provisión, y que además las externalidades espaciales (efectos de derrame) sean reducidas. De satisfacer todos estos

requisitos, corresponde al nivel más bajo de gobierno proveer el bien público correspondiente.

2. Estabilización Económica y Descentralización Fiscal

2.1 La Política Fiscal como instrumento de Estabilización

Comencemos con los aspectos más generales en la relación entre política fiscal y ciclo económico. Sabemos que la política fiscal tiene la virtud de, una vez identificado el problema a atacar (la fase del ciclo económico y la permanencia del desequilibrio), incidir en las variables macroeconómicas relativamente rápido (especialmente, el impacto de la política sobre la demanda agregada). Sin embargo, dicha política tiene la desventaja de que su instrumentación puede ser difícil cuando requiere modificaciones legales e institucionales. Otra dificultad puesta en el tapete por la literatura es que la capacidad de cualquier política económica para incidir en el comportamiento de los agentes económicos está limitada por el desconocimiento que los hacedores de políticas públicas registran en relación a las funciones de reacción de dichos agentes.

Se podría estar tentado a pensar que ambas desventajas de la política fiscal, en tanto instrumento de estabilización macroeconómica, abren paso a una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la gestión fiscal, vía coordinación con el gobierno central. El argumento podría ser el siguiente: en la medida en que el gobierno nacional transfiera a los gobiernos subnacionales un volumen creciente de responsabilidades de gasto público (hasta donde sea técnicamente factible), es más probable que una acción concertada entre los distintos niveles de gobierno, particularmente entre el gobierno central y los gobiernos intermedios, permita incrementar la efectividad de la política fiscal. Además, se supone que los gobiernos subnacionales están más cerca de la población y, en consecuencia, podrían tener un mejor conocimiento de su comportamiento económico, mejorando la capacidad de predicción sobre la reacción de esos agentes económicos frente a determinadas políticas fiscales.

Obviamente se trata de una hipótesis del argumento a favor de la descentralización de acciones para la estabilización. Lo mejor que tal vez pueda conseguirse en este sentido, es que la acción concertada entre gobierno central y gobiernos subnacionales permita acelerar la velocidad con la cual la política fiscal incide en las variables macroeconómicas. Otra virtud de esa acción concertada entre gobierno central y gobiernos subnacionales podría consistir en que, una vez identificado el instrumento general a través del cual va a actuar la política fiscal (por ejemplo, la inversión), los gobiernos regionales pueden matizar esa intervención enfatizando aquellas áreas que son de su mayor interés en términos del desarrollo económico territorial. Mecanismos como los fondos de cofinanciación bien pueden actuar en esa dirección.

De ese modo, se puede armonizar la estabilización y el crecimiento de largo plazo de la economía, con políticas más compatibles con el aprovechamiento de las ventajas comparativas y los requerimientos sociales de cada comunidad territorial. Se trata entonces de una política fiscal armonizada entre los distintos niveles de gobierno que requiere un alto componente de coordinación intergubernamental para hacer más efectiva su incidencia sobre la estabilidad y crecimiento de la economía.

En cierto sentido también, ello responde a la pregunta sobre si es necesario estabilizar primero para descentralizar competencias fiscales. Parece obvio que ambos procesos pueden marchar en paralelo y no tienen que ser incompatibles si los mecanismos de redistribución de responsabilidades respetan ciertos criterios de aceptación más o menos generales. Particularmente, los que se refieren a reducir la atadura al ciclo económico de las fuentes de financiamiento y la inclusión en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales de ciertos instrumentos de estabilización automática.

En esa misma dirección, pero desde el lado tributario, también es necesario cuidar la armonización entre los distintos niveles de gobierno. Es evidente que una transferencia “excesiva” de responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales, no sólo puede generar pérdidas en la eficiencia recaudatoria, derivadas de sus mayores costos administrativos e incapacidad para controlar externalidades interjurisdiccionales; ello además puede conducir a generar un nivel de presión tributaria excesiva sobre la economía, incompatible con las nuevas tendencias que identifican a los países más competitivos con sistemas tributarios caracterizados por su neutralidad y simplicidad en la estructura tarifaria.

Por si fuera poco, la transferencia de fuentes de ingresos que actúan como estabilizadores automáticos en las finanzas públicas nacionales (como es el caso de los tributos sobre la renta) hacia los gobiernos subnacionales, puede restringir la efectividad de la política fiscal en su incidencia sobre las variables macroeconómicas. Es preferible en el caso que se perciba la necesidad de mayores recursos financieros para los gobiernos subnacionales, la transferencia de un mayor volumen del “producido”.

Como se verá más adelante, el tema de la capacidad de las fuentes de ingreso público utilizadas por cada nivel de gobierno para incidir en la función de estabilización macroeconómica está inserta en un ámbito de mayor alcance, en referencia al grado de atadura al ciclo económico de las distintas fuentes de ingreso.

2.2 Estabilización, Ciclo Económico y Descentralización

Otra parte importante de la discusión sobre estabilización económica y descentralización está referida a la extensión en que la transferencia de competencias de ingresos y gastos públicos a los gobiernos subnacionales debilita a la política fiscal como instrumento de estabilización. En esa dirección, una primera hipótesis que se presenta es que un enfoque muy rígido del equilibrio entre ingresos y gastos públicos puede generar efectos perversos asociados al debilitamiento de cierto activismo en la política fiscal. No obstante, lo más importante para

la discusión que nos concierne es que, esa rigidez puede verse acentuada, si la gestión de los gobiernos subnacionales depende significativamente de las transferencias intergubernamentales incondicionales que representan una parte importante del presupuesto público nacional. Como veremos más adelante, otros elementos característicos de un sistema más descentralizado de gobierno (especialmente la distribución de responsabilidades tributarias y de gasto público entre los distintos niveles de gobierno), también pueden tener una considerable incidencia en la capacidad de la política fiscal para estabilizar la economía.

El argumento consiste en lo siguiente. Durante períodos de expansión de la economía, una interpretación tradicional de la política fiscal recomienda, en primer lugar, incrementar la presión tributaria para inhibir comportamientos sobre-expansivos entre los agentes económicos y, además que los gobiernos limiten el gasto público, de modo que se atenúe el ritmo acelerado de la actividad económica. Sin embargo, si se interpreta un tanto rígidamente el principio del equilibrio presupuestario, es precisamente en esos períodos de expansión cuando las tesorerías de los gobiernos se “llenan” de recursos por un lado, mientras que por el otro lado se ven obligados a inyectarle la totalidad de esos recursos a la economía, sobre-calentando el aparato productivo, vía un incremento en las presiones de demanda.

En otras palabras, cuando lo razonable es que la política fiscal tenga un carácter contractivo para inhibir el aceleramiento de la actividad económica, una interpretación simplista del equilibrio presupuestario promueve una política fiscal que termina conduciendo a la actividad económica a la sobre-expansión y posterior acercamiento más rápido a la fase recesiva del ciclo económico. Si además de estas dificultades, el gobierno central está obligado legalmente a transferir una parte importante de sus recursos a las entidades territoriales, sin que exista garantía de una mayor asunción de responsabilidades por el lado del gasto, la efectividad de la política fiscal se reduce como consecuencia de esa rigidez.

Lo contrario sucede, naturalmente, en períodos de recesión económica. Allí, la caída de la actividad económica genera, en primer lugar, una contracción de los ingresos recaudados por el gobierno. Al funcionar la visión ortodoxa del equilibrio presupuestario, el gasto público acordado se contrae al nivel de aquellos menores ingresos. En consecuencia, en un período en el cual se desea un cierto activismo fiscal para reactivar la actividad económica, la política fiscal se ve restringida en su capacidad y, en consecuencia, puede hacer poco para devolver a la economía a un nivel de crecimiento más estable. Si la gestión pública de los gobiernos subnacionales depende significativamente de transferencias intergubernamentales, ello puede agravar la capacidad potencial de recuperar a la economía.

Evidentemente, la secuencia lógica de las consideraciones anteriores depende en una medida importante de algunos supuestos básicos subyacentes. Uno de ellos es si existe efectivamente un margen para lo que se ha llamado “activismo fiscal”. En una visión relativamente equilibrada como la que prevalece hoy en medios académicos, se acepta que existe un cierto margen de acción para la política fiscal, particularmente cuando la economía está relativamente poco expuesta a movimientos pronunciados de capital desde el exterior.

Un segundo supuesto relevante para la conexión entre política fiscal, ciclo económico y equilibrio presupuestario tiene que ver con las fuentes de ingresos que sustentan la gestión fiscal. Esas consideraciones asumen que en una medida significativa las fuentes de ingresos fundamentales del gobierno están atadas al ciclo económico. Esto es particularmente cierto para fuentes de ingresos como los tributos sobre la renta, impuestos a las ventas y al consumo, patentes sobre actividades económicas, ciertas tasas sobre servicios públicos y administrativos (certificados y permisos vinculados a actividades de negocios). Por el contrario, no funciona para casos como los tributos sobre bienes inmuebles, patentes sobre vehículos, etc. En consecuencia, la distribución intergubernamental de estas fuentes de financiamiento puede hacer mucho para brindarle capacidad de respuesta al Estado frente al ciclo económico.

Un tercer supuesto tiene que ver con el proceso presupuestario mismo y la existencia de partidas predeterminadas que reducen el margen de acción de la política fiscal, al introducirle rigidez a la gestión pública. Por mucho que se acepte que existe el mencionado ámbito para una política fiscal activa, si existen partidas presupuestarias con marcada pre-determinación, es muy probable que los gobiernos se vean obligados a un mayor esfuerzo de ajuste, particularmente, cuando se requiera una política fiscal contractiva. En general, esto es precisamente lo que sucede con las transferencias intergubernamentales no-condicionadas.

Un cuarto supuesto subyacente en aquellas consideraciones es que los gobiernos no pueden incurrir en endeudamientos deficitarios para hacer frente al ciclo económico. En realidad, tal endeudamiento constituye una salida razonable a la rigidez antes mencionada, siempre que se cumplan algunas condiciones relativas al nivel de endeudamiento óptimo para una determinada economía. Como sabemos, ese nivel óptimo está asociado a unos escenarios sustentables de crecimiento de la economía, perspectivas de ingresos, tasas de interés y de cambio esperadas, entre otras variables. Su estimación, por supuesto, no es sencilla, pero el desarrollo de un apropiado modelo macroeconómico para la programación financiera podría permitir un margen manejable de maniobrabilidad del endeudamiento. El problema en lo que concierne a la relación entre descentralización fiscal y estabilización macroeconómica, en este caso es determinar el nivel permisible de endeudamiento y cuán descentralizable debe ser la potestad para tal endeudamiento.

III. DISTRIBUCIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE COMPETENCIAS DE GASTO

En Venezuela, la discusión tradicional sobre la distribución de responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno hace énfasis en las diversas funciones que la Constitución de la República y las leyes orgánicas de descentralización y régimen municipal, contemplan sobre esta materia. Si bien este es un buen punto de partida, el debate ha carecido hasta el presente de un contenido estratégico, rasgo fundamental para una apropiada asignación intergubernamental de tales funciones.

1. La distribución intergubernamental de Responsabilidades de Gasto

La discusión sobre la distribución de responsabilidades de gasto que ha prevalecido hasta el presente está vacía de una visión de largo plazo que responda a una misión del Estado venezolano, de objetivos globales a perseguir, así como un diseño de instrumentos a través de los cuales el gobierno central, estados y municipios respondan a su cumplimiento. La discusión ha carecido también de planteamientos acerca del papel del sector privado en la provisión directa de servicios y la nueva función reguladora de los gobiernos.

Esto no excluye que a partir de 1989, se ha reconocido que los gobiernos subnacionales tiene un rol mucho más importante que ejercer en una larga lista de competencias administrativas que hasta el presente venía ejerciendo de modo casi exclusivo el gobierno central. En la Tabla 1, se presenta un resumen de la distribución intergubernamental de las responsabilidades de gasto público.

La pregunta relevante al observar dicha distribución es, si la redistribución de competencias en la legislación venezolana responde ciertamente a una concepción bien definida de la asignación de responsabilidades de gasto público entre los distintos niveles de gobierno, y más específicamente cuáles son esos criterios. Por qué debe ser concurrente el ejercicio de las competencias de esa lista presentada? Responde esta nueva distribución de competencias a criterios de ventajas informacionales de los gobiernos subnacionales, economías de escala en la provisión de servicios, entre otros principios usualmente aceptados en la teoría y la experiencia internacional?

Las respuestas a estas preguntas proveen información relevante para asignar las distintas competencias entre los niveles gubernamentales. En el caso venezolano, más bien la ausencia de tales respuestas, o mejor dicho, la carencia de definiciones claras y explícitas sobre estas cuestiones, han generado enormes costos transaccionales en los procesos de negociación de las transferencias de competencias administrativas. Esa ausencia de definiciones hacen más costoso el proceso de descentralización en Venezuela.

TABLA 1

*Distribución intergubernamental de las principales competencias
del gasto en Venezuela*

- Gobierno Central
 - » Política internacional y Defensa
 - » Inmigración
 - » Administración aduanera
 - » Estadísticas nacionales y Salud pública
 - » Justicia
 - » Administración de minas e hidrocarburos
 - » Ambiente
 - » Endeudamiento externo e interno
 - » Policía nacional
 - » Vivienda e infraestructura
 - » Investigaciones científicas
- Estados
 - » Salud pública y nutrición
 - » Educación, cultura y deporte
 - » Protección familiar
 - » Ambiente
 - » Servicios de empleo y Promoción sectorial
 - » Vivienda y ejecución de infraestructura
 - » Puertos y Aeropuertos
- Municipios
 - » Acueductos, cloacas y tratamientos de aguas
 - » Distribución de electricidad y agua
 - » Protección civil
 - » Desarrollo urbano y Vivienda
 - » Transporte público
 - » Parques, plazas y otros sitios de recreación
 - » Tránsito de vehículos y de personas
 - » Mataderos, Abastos y Mercados
 - » Espectáculos públicos y ferias
 - » Saneamiento ambiental y Aseo urbano
 - » Cementerios

2. Enfoque de Gradualidad Indeterminada para la Descentralización

Los diseñadores del proceso de descentralización en Venezuela le dieron prioridad a la gradualidad como principio rector del mecanismo de transferencia de competencias administrativas. Para ello, la ley orgánica de descentralización estableció un arreglo institucional que permite a los gobiernos regionales solicitar la transferencia de competencias en el momento que lo consideren oportuno. Ello ha sido considerado por algunos analistas como una de las mayores virtudes y elemento diferenciador de dicho proceso en América Latina.

Quizás aún sea temprano para diagnosticar el resultado de este enfoque, pero es útil discutir desde este momento, si lo que debiéramos llamar más bien un "enfoque de gradualidad indeterminada" del proceso de descentralización en Venezuela podría generar costos transaccionales tan elevados, que éstos terminen predominando sobre las ganancias sociales derivadas de su flexibilidad.

El argumento consiste en señalar que, en ausencia de un programa concertado y programado de descentralización de competencias administrativas (con su respectiva transferencia de recursos humanos, financieros y materiales), el gobierno central estará en la obligación de mantener una parte importante de su aparato burocrático, para cada competencia que requiera ser atendida en los estados que no asuman tales servicios.

Desde el punto de vista presupuestario, una primera consecuencia del mecanismo de gradualidad indeterminada es que, naturalmente, le impone una carga adicional sobre las erogaciones de la administración central. Además de encarecer el costo total de la prestación de esos servicios públicos, le resta a la política fiscal capacidad de acción en su función de estabilización macroeconómica, toda vez que los ahorros en gastos de ese nivel de gobierno serán probablemente menores que el aumento en los recursos transferidos hacia los gobiernos subnacionales por este concepto.

En segundo lugar, ese *modus operandi* del proceso de transferencia de competencias administrativas también produce otros costos transaccionales, esta vez asociados a la inevitable tendencia a que el gobierno central, en el proceso de asignación de los recursos presupuestarios, le otorgue prioridad a los estados que se mantienen bajo su responsabilidad (los no descentralizados) frente a quienes ya han asumido el servicio. Si esta hipótesis fuera válida, ello terminará produciendo la paradójica situación según la cual, el actual mecanismo para la transferencia de competencias incentiva a los gobiernos regionales a preferir mantenerse no descentralizados.

Por supuesto, esta hipótesis supone concebir el mecanismo de transferencia de recursos por descentralización de competencias administrativas, exclusivamente desde la perspectiva de la señal que envía el gobierno central cuando establece sus prioridades en la asignación de los recursos presupuestarios, la cual incentiva semejante comportamiento. Obviamente, otras consideraciones económicas y políticas también pesan en la toma de

decisiones de los gobiernos subnacionales para mantenerse bajo la tutela del gobierno central o solicitar la descentralización.

En tercer lugar, este mecanismo de gradualidad indeterminada también genera mayores costos transaccionales al proceso de descentralización, en la medida en que durante un indefinido período, ciertas funciones públicas deben ser ejercidas por el gobierno central de manera compartida con algunos gobiernos estatales y de manera exclusiva con respecto a otros gobiernos intermedios. La Tabla 2 muestra un resumen de la situación actual en que se encuentra la asunción de competencias por parte de los estados. Evidentemente, ello produce dificultades para la gestión de esas competencias en el gobierno nacional, e intensifica las condiciones para que se produzcan fallas de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales. Estas potenciales fallas de coordinación también dificultan el ejercicio de una política fiscal más flexible y consistente para enfrentar los vaivenes de la actividad económica, debilitando así la capacidad de gestión macroeconómica del Estado.

En cuarto lugar, comparado con un mecanismo programado de transferencia de competencias, la característica de gradualidad indeterminada crea condiciones más propicias para que los grupos de interés adversos al proceso de descentralización formen coaliciones capaces de capturar a las agencias involucradas en el proceso y, en consecuencia, constituyan trabas a su desarrollo. Por consiguiente, del supuesto que una descentralización de servicios bien concebida debe mejorar la eficiencia en la prestación de los mismos, podría inferirse que mientras más alejada es la provisión de un manejo óptimo en manos del gobierno central, más recursos presupuestarios serán requeridos para la administración del servicio, generando presiones alcistas sobre el tamaño del presupuesto y, en consecuencia, actuando adversamente en contra de la estabilidad macroeconómica.

Finalmente, la figura de convenios de transferencias presente en la descentralización de las competencias en Venezuela acompañada por el mecanismo de gradualidad indeterminada, da lugar a que la negociación en distintos momentos y entre diferentes actores, genere el riesgo que no se pueda garantizar la transparencia y neutralidad requerida en estos procesos, principalmente en lo que se refiere a la valoración de los activos y pasivos a transferir a cada solicitante de un servicio. A su vez, esto produce incertidumbre no sólo para los gobiernos subnacionales, sino también para la programación financiera del gobierno central, lo cual puede una vez más debilitar su acción en el ámbito macroeconómico.

3. La Transferencia de Competencias Concurrentes

Con la intención de redistribuir las competencias de gasto entre los distintos niveles de gobierno, la legislación venezolana estableció en 1989 que las competencias administrativas definidas como concurrentes, asumidas por los estados para su gestión directa, deben ir acompañadas de la correspondiente transferencia de recursos humanos, financieros y materiales previamente bajo la responsabilidad del gobierno nacional. La transferencia de

recursos debería llevarse a cabo en proporción a las asignaciones acordadas por la ley de presupuesto nacional en ejercicios fiscales anteriores a la descentralización del servicio.

En efecto, el proceso de descentralización que se inició en 1989 en el país, invita a los estados a asumir un creciente nivel de responsabilidades de gasto. El problema es que, aunque el legislador exige transferir los recursos que presupuestariamente el gobierno nacional asignaba a su ejecución, este método obvia la eventual provisión ineficiente de tales servicios con ese volumen de recursos. En otras palabras, no existe ninguna garantía que ese volumen de recursos sea suficiente para una provisión eficiente de tales servicios, toda vez que las transferencias no están asociadas al costo efectivo de los servicios públicos provistos. En consecuencia, existe el riesgo que en el mediano plazo se produzca un desbalance vertical entre los ingresos y los gastos públicos desfavorable a los gobiernos subnacionales.

Con ello no se está argumentando aquí en favor de transferir, necesariamente, mayores recursos desde el gobierno central hacia los estados. Aquello no sería sostenible fiscalmente (como se demuestra en estimaciones realizadas en el siguiente punto de esta sección) y tampoco lo considero sano desde el punto de vista de los incentivos que se establecen para una gestión más eficiente de sus competencias.

La tesis que se plantea en esta sección consiste más bien, en enfatizar que tal flujo de recursos no garantiza que la provisión de tales servicios públicos sea el apropiado en cantidad y calidad a los requerimientos de las comunidades regionales y locales. Este no es sólo un problema de recursos financieros a transferir, es un problema que compete también al ámbito de la gestión de esas nuevas responsabilidades. Sobre ello, uno puede preguntarse si los recursos humanos y de infraestructura transferidos para la prestación descentralizada del servicio responden a un nivel apropiado para la prestación eficiente de los servicios.

Si la respuesta es negativa, como es de esperar en muchos casos, el Estado venezolano está jugando peligrosamente en contra de la descentralización, por cuanto a la vuelta de los años, algunos gobiernos subnacionales podrían verse eventualmente obligados a devolver las competencias administrativas transferidas, ante la carencia de recursos (no sólo financieros) para una gestión medianamente eficiente como requieren sus comunidades. Ello tiene, naturalmente, claras consecuencias negativas en el presupuesto nacional y en los arreglos institucionales que en Venezuela constituyen el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Además, la experiencia de un país como España, con un sistema de "traspaso de competencias" similar al de Venezuela, ha puesto en evidencia que la prolongación excesiva del período de transferencias más allá de lo razonable, genera presiones crecientes por recursos financieros adicionales de parte de los gobiernos intermedios. Como señala Sevilla (1996), esas presiones han tomado la forma de petición de recursos para "nuevas inversiones" en los servicios ya transferidos. Ello produce inevitablemente una presión creciente al desequilibrio fiscal e inestabilidad macroeconómica.

TABLA 2
Transferencias de Servicios del Gobierno Central a los Estados
Competencias Concurrentes
1989 - 1996

	Salud	Educación	Fine	Fede	Manzanas	Otros Sociales	Asistencia	Vivienda	Deporte	Nutrición	Cultura	Deportes	Turismo	Agricultura	Planificación del Desarrollo	Medio Ambiente	C y T	Agua	Economía Popular	Otros	Transferido Solicitado
ESTADOS																					
Amazonas																					0.0
Anzoátegui	T	S						N	S											T	2/5
Apure	S	S					S		N												0.4
Aragua	T	T			T	S	T	N	T	T				S	S	S	S		S	T	6/15
Batavia	S	S							N												0.4
Bolívar	T	S					S	S	S	S										T	2/7
Cachibío	T	S	S		T		S	S	T	S						S					3.9
Cajabío									S												0.2
D. Anaco																					0.0
Falcón	T	N							N										N		1.4
Guarico	S	S	S		S	S	S	S	N	S											0.9
Lara	T	T			T	N	T	N	T	S	N	T	N	N		S				T	7/14
Mérida	T	S						S	T												2.4
Miranda	T	S			S			N	T											T	3.6
Monagas	T	S			T		N	N	T			N									3.7
N. Esparta	N								N											T	1/3
Portuguesa	S								T	S				S							1/3
Sucre	T	N			N		N	N	N	N			N		S			N		T	2/11
Táchira	T																			T	2.2
Trajillo	T	N			N		N	N	T					N	N					T	3.9
Yarecu	N				S		S	N	N												0.4
Zulia	T	S			S		S	N	N											T	2/7
Transferido Solicitado	13/19	2/15	0/2	0/0	4/10	0/3	2/11	0/12	8/19	1/7	0/2	1/3	0/2	0/4	0/3	0/4	0/1	0/1	0/2	10/10	41/130

Servicios Solicitados

En negociación (cualesquier etapas)

Transferidos (incluye convenios y transferencias efectivas)

• Rafael de la Cruz de acuerdo al diseño original de Víctorino Márquez

Efectivamente, desde una perspectiva macroeconómica, el mencionado desbalance también tiene su incidencia, toda vez que cualquier pronunciamiento de este desequilibrio fiscal a nivel de los gobiernos intermedios se traduce casi automáticamente en presiones de las entidades territoriales para recibir mayores aportes "especiales", usualmente asignados de modo más o menos arbitrario. Estas transferencias ad-hoc no sólo tienden a violar estrictos criterios de necesidad fiscal entre las regiones, generando nuevas distorsiones en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, sino que además ellas incentivan la sobre-expansión del gasto público, lo que contribuye a que los déficit fiscales se hagan más pronunciados.

El peligro de una situación como la descrita es que evidentemente el Estado venezolano dispone de poco margen para continuar transfiriendo recursos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales bajo la actual situación de déficit fiscal. Sin embargo, aún si la situación del fisco nacional fuera otra, tampoco parece conveniente que el desarrollo de una gestión descentralizada de las competencias administrativas dependa de modo tan desproporcionado de tales transferencias intergubernamentales, como se observará más adelante.

4. Una Estimación del Costo Financiero de las Transferencias Concurrentes

En un estudio realizado para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Barrios, 1992b) se señaló que en ausencia de criterios más precisos respecto a las condiciones para transferir las competencias concurrentes establecidas en la ley orgánica de descentralización, el mecanismo establecido para tal fin se vería debilitado para dar cumplimiento a los objetivos de política trazados por sus diseñadores. Se observó en ese estudio, que la mencionada imprecisión en los criterios para la transferencia de competencias, abría paso a una agudización de las rigideces presupuestarias que vienen caracterizando al sistema fiscal venezolano, debilitando así la efectividad del gobierno central para actuar en su función de estabilización macroeconómica.

Para estimar los costos (excluyendo pasivos laborales) que la transferencia de competencias concurrentes significaba para el presupuesto nacional, se construyeron escenarios sectoriales de distribución funcional y de programas del presupuesto, seleccionando siete áreas con base en su importancia fiscal y atractivo político (educación, salud, desarrollo social, ambiente, desarrollo urbano, transporte y comunicaciones, desarrollo regional). Estos sectores representaban poco más del 36% promedio de los presupuestos nacionales correspondientes al período 1989-92.

Se procedió entonces a realizar un minucioso examen de programas y funciones transferibles a las entidades regionales y, bajo el supuesto fuerte de que los gobiernos intermedios asumieran simultáneamente esas funciones, se procedió a la estimación de unas cifras sobre costo financiero de la descentralización de dichas competencias. La metodología utilizada parte de un coeficiente de elasticidad PIB-gasto sectorial y con ello proyecta una participación en el orden del 29% de las entidades regionales en el presupuesto nacional,

vía transferencia de competencias concurrentes. En un informe del Banco Mundial sobre Descentralización Fiscal en Venezuela (1992), se resumen los resultados de dicho estudio como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Costo financiero de la Transferencia de Servicios

SERVICIO	ESTRUCTURA (%)	
	Central	Estados
Educación	55.0	45.0
Salud	19.6	80.4
Desarrollo Social	31.8	68.2
Desarrollo Urbano	34.3	65.7
Ambiente	98.0	2.0
Transporte y	80.6	19.4
Desarrollo Regional	73.5	26.5

Fuente: Barrios. A., 1992, Un problema para la descentralización

Si estos escenarios tuvieran un cierto margen aceptable de razonabilidad, ello implicaría que sumando el 20%, que hoy representa el situado constitucional, a las transferencias presupuestarias por concepto de competencias concurrentes (estimaciones propias), los gobiernos regionales pasarían a manejar una cifra cercana al 50% de los recursos del presupuesto nacional. Naturalmente, se trata de una estimación muy gruesa de los mencionados costos financieros y, en consecuencia, no debería tomarse literalmente. Sin embargo, ofrece un cierto orden de magnitud de la carga fiscal que este mecanismo representa para la gestión presupuestaria de Venezuela.

IV. LA ESTRUCTURA INTERGUBERNAMENTAL DE FINANCIAMIENTO

Como es tradicional en la mayoría de los países, en Venezuela la distribución intergubernamental de fuentes de financiamiento está bastante sesgada en favor del gobierno central. El Cuadro 2 muestra las principales potestades tributarias propias de los distintos niveles gubernamentales. Allí se observa que las fuentes de mayor potencial recaudatorio constituyen potestad del gobierno central (impuesto sobre la renta, impuesto al consumo suitario y ventas al mayor, impuestos específicos sobre la producción e importación de alcohol, bebidas alcohólicas, tabacos y cigarrillos, etc.). Esto parece justificado a la luz de criterios técnicos (ámbito de la base tributaria, ventajas informacionales, reducción de externalidades interjurisdiccionales, racionalidad administrativa), así como las pautas que dicta la experiencia de la práctica totalidad de los países.

Cuadro 2
Principales fuentes Tributarias del Gobierno Central
(% sobre PIB)

	1993	1994	1995
1. Impuesto sobre la Renta (ISLR)			
o Actividad petrolera	6.16	5.11	4.30
o Otras actividades	2.17	2.15	2.01
2. Renta de Hidrocarburos	3.18	3.32	3.10
3. Impuestos al consumo suitario y ventas al mayor (incluye IVA 93 - 94)	0.61	2.57	4.43
4. Renta de licores	0.38	0.22	0.24
5. Renta de cigarrillos	0.30	0.32	0.31
6. Impuestos derivados del petróleo	0.68	0.38	0.31
7. Tasas	0.47	0.33	0.30
8. Impuestos de importación	1.59	1.45	1.33
Total	15.54	15.85	16.33

Fuente : OCEPRE

Sin embargo, en alguna medida importante, los problemas financieros del proceso de descentralización en Venezuela obedecen a las siguientes razones:

- La falta de claridad acerca de la necesidad que la distribución de fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno responda a una asignación previa de responsabilidades de gasto entre dichas instancias, lo cual se traduce en un permanente desbalance vertical entre ingresos y gastos públicos;
- El diseño del subsistema de transferencias intergubernamentales, que tiende a inhibir el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales, generando un círculo vicioso de dependencia del gobierno central y presión sobre la gestión presupuestaria;
- El carácter marcadamente cíclico de las principales fuentes propias de financiamiento de los gobiernos subnacionales, que le imprime incertidumbre y cierta volatilidad a su gestión pública;
- La rigidez presupuestaria que introducen algunos mecanismos de financiamiento intergubernamental vía predeterminación de los ingresos del sector público, lo cual genera un incentivo a la sobre-expansión del gasto público.

1. El Caso de las Transferencias Intergubernamentales

Se ha señalado que una de las razones que explica los problemas financieros del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela, es la falta de claridad respecto a la necesidad de entender la distribución de competencias de ingreso como una respuesta a la asignación de competencias de gasto. Desde un particular punto de vista, el subsistema de transferencias intergubernamentales del país refleja en una medida importante la incomprensión de la secuencia en que se distribuyen los gastos e ingresos entre los niveles de gobierno. En esa misma línea de razonamiento, se ha invertido la visión sobre el rol de las transferencias intergubernamentales en un sistema descentralizado de gobierno. Como se acepta universalmente en la literatura, esas transferencias constituyen básicamente los mecanismos de equilibrio fiscal y compensación territorial.

Si bien es cierto que ser un país petrolero le imprime a su estructura de financiamiento intergubernamental un sesgo particular hacia la utilización de transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, el que éste haya sido hasta muy recientemente el casi exclusivo medio de financiamiento, ha dado lugar a comportamientos rentistas entre todos los niveles de gobierno.

A continuación se presenta una evaluación de los dos principales mecanismos de transferencias intergubernamentales en Venezuela: el situado constitucional y el fondo intergubernamental para la descentralización; principalmente para poner en evidencia cómo estos arreglos institucionales pueden actuar favorable o desfavorablemente en relación con la función de estabilización macroeconómica.

1.1 El Caso del Situado Constitucional

El situado constituye una típica transferencia intergubernamental no condicionada o en bloque, a través de la cual los gobiernos regionales de Venezuela reciben un aporte equivalente al 20% de los ingresos ordinarios contemplados en el presupuesto nacional. Su fórmula de distribución asigna 30% de los recursos en partes iguales para todos los estados y el otro 70% en proporción al número de habitantes de cada región.

Puede interpretarse su fórmula como expresión de dos criterios. En primer lugar, la distribución en partes iguales persigue proveer a cada estado recursos para la prestación de un nivel mínimo de servicios públicos, independiente de sus particularidades económicas y sociales. En segundo lugar, el criterio de población probablemente intenta compensar las eventuales mayores necesidades a atender en municipios con un mayor número de habitantes.

En sentido estricto, la Constitución de la República obliga al gobierno nacional a transferir un mínimo del 15% de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto correspondiente a cada ejercicio fiscal. Sin embargo, la ley orgánica de descentralización, aprobada en 1989, previó un aumento de un punto porcentual cada año a partir de 1990, hasta llegar al mencionado 20% que está hoy vigente en Venezuela. En el Cuadro 3, se observa la participación del situado constitucional en los ingresos totales de las entidades federales.

Cuadro 3
Estructura de Ingresos acordados por las Entidades Federales
(% sobre total de ingresos de las entidades federales)

INGRESOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Situado	96.5	94.8	92.7	81.6	83.9	78.8
Aportes especiales	1.1	1.7	2.6	9.3	12.9	20.1
Ingresos Propios	2.3	3.5	4.7	9.1	3.2	1.2

Fuente: OCEPRE

Se ha discutido poco el tema del situado constitucional como mecanismo que puede introducir rigideces al presupuesto nacional y, en general, a la gestión fiscal del Estado venezolano. En particular, la discusión sobre el situado como mecanismo debería tener al menos dos dimensiones: la primera, su evaluación como mecanismo de asignación de recursos públicos y de distribución de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, y la segunda, muy relacionada con la anterior, en qué medida las anteriores funciones introducen rigidez o flexibilidad a la gestión presupuestaria.

Respecto al primero de esos aspectos, se ha dicho en otro estudio (Barrios, 1996a) que el situado constitucional en tanto transferencia intergubernamental no-condicionada y como resultado de algunas condiciones particulares de las fuentes de ingreso público en Venezuela, registra debilidades estructurales que deberían ser evaluadas a fondo en camino a su corrección.

En primer lugar, el situado puede impedir el desarrollo de programas de largo plazo a nivel de los gobiernos subnacionales, en la medida en que la fluctuación de las transferencias incrementa la incertidumbre y la inestabilidad de la gestión de esos niveles de gobierno, creando así dificultades para una programación de inversiones con horizonte temporal de largo plazo. Ello se explica básicamente por el hecho que los aportes a las gobernaciones y alcaldías se calculan sobre la base de los ingresos ordinarios de la República, los cuales a su vez, dependen en una proporción significativa de una fuente muy volátil de recursos como lo es la renta petrolera.

Esta amenaza permanente a la que está expuesta la gestión de los gobiernos subnacionales se agrava como consecuencia del corto período de mandato de los gobiernos subnacionales. Ello es así en la medida en que la brevedad del ejercicio de gobierno, puede inducir el diseño e instrumentación de políticas públicas no compatibles con la necesaria consistencia temporal de las políticas macroeconómicas.

En segundo lugar, se estima que el situado constitucional provee un volumen decreciente de recursos financieros reales per cápita a los gobiernos subnacionales, en la medida en que el origen de los fondos proviene básicamente de una renta petrolera que está disminuyendo con relación al crecimiento de la población. Sin embargo, esta hipótesis debe ser probada empíricamente, toda vez que en los últimos años otras fuentes de financiamiento de procedencia tributaria han crecido notablemente, lo cual amerita estudiar cuál de los efectos ha predominado.

En tercer lugar, se ha señalado que el situado constitucional inhibe el desarrollo de la responsabilidad fiscal en los gobiernos subnacionales y sus comunidades, lo cual se manifiesta de distintas maneras: Exige a las autoridades subnacionales invertir una parte importante de su esfuerzo de gestión a monitorear que los recursos asignados en el presupuesto nacional sean debidamente erogados a sus administraciones, lo cual implica dedicar una parte de su tiempo en conexión directa con organismos de la administración central (Ocepre, Tesorería); En la medida en que las comunidades no financian en una proporción importante la gestión de los gobiernos subnacionales, ello reduce la responsabilidad fiscal de las autoridades frente a ellas y puede estimular una sobre-demanda de servicios públicos por parte de una sociedad no obligada a contribuir a su financiamiento.

Finalmente, se supone que el situado constitucional introduce una rigidez presupuestaria en el orden del 20% de los ingresos ordinarios, inhibiendo el margen de acción para la política fiscal del gobierno central. En ese sentido, se ha señalado incluso que este mecanismo introduce rigidez a la baja del gasto público que dificulta la consecución de una posición fiscal más balanceada, debilitando así la acción favorable a la estabilización por parte del gobierno central.

En contraposición a este planteamiento, se ha mencionado en otro trabajo (Barrios, 1996b), que una parte de la literatura sostiene que la mayor rigidez presupuestaria puede ser compensada con los beneficios de una mayor predictibilidad de los recursos y flexibilidad en la toma de decisiones para los receptores de fondos. Sobre este particular debe reconocerse que si los gobiernos subnacionales están asumiendo un volumen creciente

de responsabilidades de gasto, sin que exista correspondencia en los ingresos recibidos (por razones distintas a la pereza fiscal), un mecanismo de destino específico que transfiera recursos en proporción al tamaño de aquella responsabilidad, pero que a la vez "estimule un buen desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales y establezca niveles de gasto para actividades específicas" (Hommes, 1995) puede ser útil en mejorar la gestión del sector público consolidado y hacer menos relevante una cierta inflexibilidad del presupuesto.

Es posible aventurar la hipótesis según la cual a pesar que la generación de ingresos propios en los gobiernos regionales es bastante limitada, ellos están asumiendo mayores responsabilidades de gasto, particularmente en las áreas sociales y de seguridad, tal como se evidencia en el Cuadro 4. Probablemente, su necesidad de mayores recursos financieros está siendo cubierta con una combinación de ahorros en algunas áreas de gasto y mayor eficiencia en la gestión de sus servicios. Sobre este particular, se necesita un trabajo empírico para confirmar dicha hipótesis.

Cuadro 4
Gasto acordado por las Entidades Federales
(% sobre gasto total acordado para las entidades federales)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Educación	17.4	16.9	17.3	16.4	14.8	16.2
Salud	11.0	10.8	9.4	11.3	13.8	16.9
Des. Social	4.3	5.1	2.5	4.2	3.5	3.4
Seg. Social	3.5	7.8	5.4	5.3	4.2	4.5
Vivienda y	18.3	16.9	12.4	13.6	15.3	13.4
Seguridad	11.8	13.4	13.2	11.5	10.7	10.8
Otros Gastos	33.7	43.0	40.0	37.7	37.6	34.8

Fuente : OCEPRE

Con respecto al tópico de la rigidez presupuestaria, desde nuestra perspectiva, el punto central de la discusión es saber si los recursos transferidos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales tiene correspondencia con las responsabilidades o competencias a cargo de esos gobiernos regionales. En otras palabras, si los gobiernos subnacionales ejercen funciones en la prestación de servicios públicos a nivel nacional iguales o superiores al 20% de los recursos transferidos, el situado constitucional representa un aporte para la mayor eficiencia en la gestión pública consolidada y descarga a la administración central del peso de esas responsabilidades. Desafortunadamente, en Venezuela aún no contamos con estimaciones suficientemente fidedignas sobre la ejecución efectiva de responsabilidades de gasto público entre los distintos niveles de gobierno.

Un problema adicional que vale la pena mencionar, es hasta qué punto la transferencia de recursos por la vía de las competencias concurrentes a descentralizar a los estados, no podría introducir una distorsión en la asignación de recursos que se realiza a través de los aportes del situado constitucional a los gobiernos subnacionales.

En otras palabras, si los recursos transferidos por aquella vía permiten cubrir las competencias transferidas, es posible que se abra una oportunidad para que los recursos del situado constitucional se utilicen para fines no previsibles y eventualmente no acordes con una asignación económica eficiente. Es imposible adelantar aquí cualquier hipótesis sobre este particular; no obstante, es un hecho que debe ser vigilado muy de cerca para evitar desviaciones de recursos del situado hacia fines no consistentes con la eficiencia y la equidad, dos objetivos implícitos en el diseño de este mecanismo.

1.2 El Caso del Fondo Intergubernamental para la Descentralización

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización fue creado en 1993 con el objetivo básico de administrar la participación de los estados y municipios en los recursos recaudados por el impuesto al valor agregado (hoy en día el impuesto al consumo suuntuario y a las ventas al mayor) y como fuente adicional de financiamiento al proceso de descentralización.

La normativa que rige su creación estableció una participación de los estados y municipios en dicho impuesto no mayor del 30% de los recursos recaudados, excluyendo la parte correspondiente al situado constitucional (es decir, 24% efectivo de la recaudación). Esa normativa prevé un cronograma para incrementar gradualmente los porcentajes de participación de los gobiernos subnacionales desde un 4% para el ejercicio fiscal correspondiente a 1993 hasta el 30% para el año 2000.

En este mecanismo, la fuente de financiamiento es bastante más definida. Así, el impuesto general a las ventas y al consumo suuntuario constituye la base de sus recursos. También el destino de estos recursos tiene un grado aceptable de especificidad, en el sentido que aquéllos están orientados al financiamiento de proyectos que apoyen las áreas sujetas al proceso de descentralización (al menos en la versión de ley vigente a la fecha de escribir este estudio).

Como se ha señalado en otro documento (Barrios, 1996a), en la medida en que este mecanismo contempla un cierto porcentaje de cofinanciamiento de los proyectos exigido a los gobiernos subnacionales, esta modalidad de transferencia intergubernamental ofrece varias virtudes: puede estimular el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales, puede contribuir a desarrollar una cultura favorable a la utilización de criterios costo-beneficio en las decisiones de estas instancias gubernamentales, puede contribuir a atenuar los desequilibrios fiscales y sociales entre los distintos territorios de la nación.

Una presunta ventaja adicional de este mecanismo es que puede introducir incentivos para que los gobiernos subnacionales incrementen la cobertura de los servicios públicos bajo su responsabilidad e inclusive eleven la eficiencia en su provisión. Esto último redundaría en menores presiones por recursos adicionales por parte de los gobiernos subnacionales y, con ello, incrementaría el margen de acción del gobierno central para el ejercicio de su función de estabilización macroeconómica.

Sin embargo, el diseño de este mecanismo puede conducir a sus receptores a ejercer presiones alcistas sobre el gasto público, en la medida en que sus beneficios están regionalmente concentrados mientras que su fuente de financiamiento está nacionalmente dispersa. Bajo estas circunstancias, podría sostenerse que se genera una suerte de ilusión fiscal en torno al costo de un programa de esta naturaleza. Ello por supuesto entraña un efecto debilitante sobre la función de estabilización macroeconómica del gobierno.

Naturalmente, no es aquél el único problema de este mecanismo. Más importante aun como amenaza, es la atadura al impuesto sobre el consumo suntuario y ventas al mayor como fuente de capitalización del Fondo. Es decir, la experiencia de países similares a Venezuela ha puesto en evidencia que, una vez una fuente de origen tributario ha superado su fase de rápido crecimiento del potencial recaudatorio, la destinación específica de los ingresos a entes distintos al gobierno central, crea un desincentivo para mantener la máxima eficiencia de la administración del tributo.

La razón para este comportamiento es que, al saber que una parte de esos recursos se “fugan” hacia otros usos en el sector público, el gobierno central visualiza esa fuente de financiamiento como menos atractiva. En consecuencia, la mencionada atadura a un determinado tributo puede terminar en el largo plazo produciendo un crecimiento menos rápido de los recursos disponibles para financiar proyectos de inversión a nivel subnacional. Para la supervivencia de largo plazo del Fondo Intergubernamental para la Descentralización -Fides, tal vez convenga pensar en la búsqueda de fuentes de ingreso más diversificadas para su capitalización regular.

En términos de su impacto sobre la rigidez presupuestaria, también como se ha señalado (Barrios, 1996b), hace falta evaluar al Fides en su contribución a generar presiones hacia la estabilización macroeconómica. Al respecto, se requiere trabajo empírico y analítico para determinar el peso de dos fuerzas contrapuestas en este mecanismo. Por una parte, en períodos de recesión económica el desarrollo de proyectos a nivel subnacional puede actuar como un medio para compensar parcialmente la tendencia recesiva del ciclo económico.

En este sentido, se requeriría saber si los efectos multiplicadores de este gasto territorial superan la segunda de esas fuerzas: el efecto contractivo que tiene esa recesión sobre los fondos recaudados por concepto del impuesto al consumo suntuario y sobre ventas al mayor que limita la disponibilidad de recursos ofrecidos para llevar adelante aquellos proyectos. Debería entonces evaluarse el impacto que estos recursos tienen en una redistribución más equilibrada de las responsabilidades de gasto público entre los tres niveles de gobierno y en particular respecto a sus efectos macroeconómicos.

2. Las Fuentes Propias de Financiamiento de los Estados

Una salida evidente para el desarrollo de la corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera relativa de los gobiernos y comunidades territoriales consiste en la puesta en práctica de fuentes propias de financiamiento a ese nivel. El problema en este sentido es que debe

reconocerse la restricción legal a que están expuestos los gobiernos regionales venezolanos en materia de potestades tributarias propias. Bajo el actual marco jurídico venezolano, ello introduce severas restricciones presupuestarias para llevar adelante mejoras sustantivas en la calidad y volumen de los servicios públicos descentralizados.

Adicionalmente, las pocas fuentes propias de ingreso tributario que están a disposición de los gobiernos intermedios en Venezuela, básicamente, las contempladas como competencias exclusivas en la legislación venezolana (papel sellado, vialidad, puertos, aeropuertos, minerales no-metálicos, salinas, etc.) registran la doble desventaja que están considerablemente atadas al ciclo económico y no ofrecen un significativo potencial recaudatorio.

En otras palabras, es evidente que si la economía se encuentra en la fase boyante del ciclo, es muy probable que se incremente la recaudación por peajes, tarifas por utilización de puertos y aeropuertos, tributos sobre la actividad minera, cobros por certificaciones y legalización de documentos, etc.

El problema más grave se presenta cuando la economía se encuentra en su fase recesiva. En esa coyuntura, la recaudación por esos conceptos se debilita y reduce el margen de acción de la gestión pública a nivel subnacional. Como veremos de inmediato, también la mayoría de las fuentes propias de financiamiento de los gobiernos municipales reportan esta debilidad estructural.

3. Las Fuentes de Financiamiento Municipal

De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal el abanico de opciones para el financiamiento de la gestión municipal parece bastante amplio. Así puede apreciarse en la Tabla 3, la cual muestra un panorama de las fuentes de ingresos disponibles para los municipios. Sin embargo, hasta el presente el potencial de generación de ingresos de esas fuentes ha sido bastante limitado para la mayoría de los municipios en Venezuela, tal como puede visualizarse en el Cuadro 5.

Algunas de las razones para ese reducido potencial tributario tienen que ver con el hecho que frecuentemente no se dispone de bases tributarias ni capacidades institucionales suficientes para su cabal explotación por parte de las administraciones locales.

En esta sección se hará una breve evaluación de las fuentes propias de financiamiento más utilizadas por el municipio venezolano: la patente de industria y comercio, el impuesto a la propiedad inmobiliaria y la patente sobre vehículos. No obstante, se señalará en primer lugar la importancia del desarrollo de esas fuentes propias a partir de una breve observación acerca de las limitaciones del situado municipal como fuente principal de financiamiento para la mayoría de los municipios. Inmediatamente, se examinarán algunas fuentes no-convencionales de financiamiento, como instrumentos que pueden permitir una mayor sostenibilidad a la gestión municipal y, con ello, una contribución modesta a la estabilidad de la economía venezolana.

TABLA 3

Panorama general de fuentes disponibles para los municipios

Aportes

Potestades impositivas

- * Fuente de industria y comercio (PIC)
- * Impuesto a la propiedad inmobiliaria
- * Patente de vehículos
- * Impuesto sobre propagandas, espectáculos públicos y apuestas lícitas

Tasas

- * Por servicios administrativos: permisos, certificaciones, etc.
- * Por servicios públicos: aseo urbano, mercados, mataderos, cementerios y terminales de pasajeros

Ingresos patrimoniales

- * Arrendamiento de inmuebles y otros activos del municipio
- * Intereses-dividendos devengados por operaciones financieras comerciales

Otros ingresos

- * Multas, recargos, intereses de mora

Ingresos extraordinarios

- * Venta de inmuebles
- * Contribución por mejoras
- * Operaciones de crédito público

3.1 El Situado Municipal

Este mecanismo de financiamiento constituye una típica transferencia intergubernamental sin condicionamiento en la utilización de los recursos. Su fórmula de distribución asigna 50% de los recursos en partes iguales para todos los municipios de cada Estado y el otro 50% en proporción al número de habitantes de cada municipio. Esta formula responde a los mismos criterios mencionados para el situado constitucional.

Cuadro 5
Ingresos de los Municipios en Venezuela, 1993

	TAMAÑO DEL MUNICIPIO			
	Grandes	Medianos	Pequeños	Muy
TOTAL INGRESOS	100%	100%	100%	100%
Ingresos Ordinarios	98%	96%	85%	87%
Total Impuestos	52%	16%	16%	6%
o Inmuebles	3%	6%	1%	0%
o Patente de vehículos	0%	0%	0%	0%
o Patente de Ind. y	46%	8%	13%	5%

Fuente: Ministerio de Relaciones Interiores y

Puede preguntarse si la respuesta al déficit creciente entre necesidades fiscales y los recursos financieros disponibles en los municipios no podría cubrirse incrementando los recursos transferidos por este concepto. Desde nuestra particular óptica, la respuesta es negativa, por cuanto además de adolecer de las mismas debilidades que se enunciaron anteriormente con relación al situado constitucional, existen mejores alternativas en el diseño-instrumentación de transferencias intergubernamentales.

De ser ciertas las limitaciones que señalamos para esta modalidad de transferencia intergubernamental, es evidente que se impone la utilización adicional de fuentes de financiamiento distintas al situado para la gestión municipal. Esas fuentes deben reunir al menos las siguientes características: ser sencillas de administrar, poseer atractivo potencial recaudatorio, estar expuestas al mínimo posible a generar efectos de derrame interjurisdiccional y registrar un nivel relativamente reducido de atadura al ciclo económico.

3.2 Principales Fuentes Tributarias de los Municipios

Dentro del abanico de posibilidades para financiar la actividad pública municipal se destacan tres tributos: la patente de industria y comercio, el impuesto a la propiedad inmobiliaria y la patente sobre vehículos. La Tabla 4 resume los elementos tributarios de cada una de estas fuentes de ingreso municipal.

Como se ha observado en otro documento (Barrios, 1996a), con esos elementos podemos resumir las principales fortalezas y debilidades de cada uno de estos impuestos desde el punto de vista administrativo y de su impacto económico. En términos administrativos, la Tabla 5 muestra los problemas comunes de estos tres tributos.

Desde el punto de vista de su impacto económico, pueden analizarse estos tributos a la luz de las características definidas como deseables para las fuentes propias de financiamiento a nivel municipal (sencillez administrativa, atractivo potencial recaudatorio, reducidos derrames interjurisdiccionales e independencia del ciclo económico). Combinando estas condiciones se pueden sintetizar las siguientes fortalezas y debilidades de estos tributos.

En el caso de la patente de industria y comercio, si bien es cierto que ha demostrado su atractivo potencial recaudatorio, es evidente que su nivel de recaudación depende sensiblemente del ritmo de actividad económica. Ello le podría imprimir a la gestión municipal una gran incertidumbre y volatilidad. En esa misma dirección al fluctuar al mismo ritmo de las alzas y bajas de esa actividad, le resta a los gobiernos municipales maniobrabilidad en su "política fiscal".

TABLA 4

Elementos tributarios básicos de los principales impuestos municipales

	BASE	ESTRUCTURA	OTROS
PATENTE DE	Ingreso brutos o	Progresiva	Límite superior y
	Valor de la		Valoración
PATENTE SOBRE	Valor del vehículo	Varía según	Liquidación anual

Por otra parte, ciertas prácticas que podríamos calificar de “voracidad fiscal”, asociadas a una excesiva presión tributaria sobre las industrias y comercios contribuyentes, pueden terminar generando el paradójico resultado de reducir la recaudación para el municipio.

TABLA 5

Problemas administrativos de los Principales impuestos municipales

- * Registros de contribuyentes desactualizados y frecuentemente asistemáticos
- * Dificultades para controlar la veracidad de las declaraciones de los contribuyentes, resultado de la asimetría en la información disponible y la capacidad del procesamiento de información entre el fisco y sus contribuyentes.
- * Ausencia de apropiados mecanismos de control fiscal y de penalización que inducen en los contribuyentes comportamientos favorables al riesgo fiscal y a la evasión tributaria. La evasión se ve adicionalmente facilitada por el carácter no coactivo de la cobranza.
- * Excesiva presión tributaria impuesta por algunos municipios al establecer elevadas alícuotas por concepto de patente de industria y comercio, así como en algunos casos de la patente de vehículos.
- * En el caso de la patente de industria y comercio, el gravar prácticamente la misma base que el impuesto general a las ventas, eleva la presión tributaria efectiva sobre los contribuyentes.
- * El impuesto de propiedad inmobiliaria registra debilidades asociadas al hecho que las bases catastrales exigen una continua revisión, a efectos de conservar el poder adquisitivo de los montos recaudados.
- * En el caso de la patente sobre vehículos, se registran problemas de tráfico tarifario entre municipalidades, produciendo externalidades negativas para los fiscos con mayor base tributaria; también la excesiva dispersión de la estructura tarifaria dificulta la administración del tributo.
- * En general, el rezago de las tarifas de los distintos tributos respecto a la inflación disminuye el valor real de lo recaudado.

Esta eventual posibilidad podría derivarse del desincentivo que tal política representa, al inducir la migración hacia fuera del municipio de algunas empresas y, con ella, la reducción del nivel de empleo en la economía local. Desde el punto de vista económico, ello puede conducir a movimientos de los factores de producción (capital, trabajo) no acordes con una asignación óptima de los recursos. Por consiguiente, parece muy recomendable no descansar en demasía en esta fuente de financiamiento como sustento de la gestión pública del municipio.

Si bien su desempeño como fuente de financiamiento no ha sido destacada hasta el presente, el impuesto a la propiedad inmobiliaria constituye probablemente el tributo con mayor potencial recaudatorio para los municipios en el largo plazo. Ese potencial deriva precisamente de una de sus características: la inamovilidad del objeto gravable, que le brinda una gran inelasticidad al tributo, estabilidad como fuente de ingreso e independencia relativa frente al nivel de actividad económica. Con estas características, este impuesto ofrece a los gobiernos municipales una base más firme para adelantar su gestión pública. Aún así, debe evitarse una presión tributaria excesiva, pues de lo contrario pueden verse reducidos los valores de la propiedad e inclusive generar un cierto flujo de migración de población y capital.

En lo que respecta a la patente sobre vehículos, cabe señalar que la cercanía de la administración tributaria al contribuyente, le brinda ventajas informacionales al municipio para una mayor explotación de su potencial tributario. Si además se procede a la simplificación de su estructura tributaria, este impuesto podría incrementar considerablemente su participación en la estructura de financiamiento de los municipios urbanos en Venezuela. Una de sus mayores virtudes como impuesto local es que tiende a mostrar relativa independencia respecto a los vaivenes de la actividad económica y, en consecuencia, constituye una fuente de financiamiento más estable para la gestión municipal.

3.3 Fuentes No-convencionales para el Financiamiento Municipal

Como se señaló anteriormente, las limitaciones en la legislación vigente y en el desarrollo institucional de los municipios venezolanos restringen la explotación plena de sus tributos. Como se observó también, la fuente tradicional de financiamiento de la mayoría de los municipios en Venezuela registra serias limitaciones como soporte de largo plazo. Esto implica, entre otras cosas, que se deben explorar fuentes no-convencionales de financiamiento.

A continuación se presentan brevemente algunas de las potenciales fuentes no-convencionales de financiamiento de la gestión municipal. En primer lugar, un tributo que si bien está contemplado por la legislación municipal, no ha sido explotado por ningún gobierno local venezolano hasta la fecha: las contribuciones por mejoras. En segundo lugar, se harán algunas breves consideraciones sobre la necesidad de buscar otras fuentes no-convencionales de financiamiento para los gobiernos municipales.

3.3.1 Las Contribuciones por Mejoras

Este tributo constituye una fuente de ingresos extraordinarios, que podría ser recaudado en los casos donde los gobiernos municipales llevan a cabo obras que mejoran un determinado espacio de la jurisdicción municipal. En consecuencia es razonable que los fiscos municipales intenten recuperar de los contribuyentes una parte del financiamiento que se hizo de sus futuros mayores rendimientos.

Hasta el presente ha sido imposible su instrumentación, y tal vez los siguientes argumentos pueden explicar esa situación. En primer lugar, existen grandes dificultades para identificar los beneficiarios de las mejoras. En este tipo de bienes públicos (las infraestructuras sujetas a mejoras) se presentan frecuentemente casos de potenciales beneficiarios no identificables, que disfrutan de tales mejoras sin contribuir a su financiamiento. En segundo lugar, se presentan problemas para la determinación de las contribuciones que deberían realizar los beneficiarios: Qué proporción debería financiarse bajo esta modalidad? Deben representar la totalidad del costo de las mejoras?

En cualquier caso, parece existir un peligro de poner en práctica de manera generalizada esta fuente de financiamiento. En efecto, en la medida en que la inversión municipal en obras está sujeta a ser financiada por estas contribuciones, pueden generarse sesgos en las decisiones de inversión a favor de infraestructuras sujetas a mejoras. El problema con esto es que si una obra puede ser sujeta a financiamiento bajo esta modalidad es por que, probablemente, se pueden identificar beneficiarios con potencial de ser sometidos a una cierta presión coactiva al pago.

En consecuencia, puede verse el municipio tentado a orientar su programa de inversión (en alguna proporción), hacia las áreas del municipio donde se percibe una mayor capacidad tributaria, la cual en principio no corresponde a la de los estratos de menores recursos. Por consiguiente, esta orientación de la inversión tiene claros efectos regresivos sobre la distribución del ingreso en la sociedad local.

3.3.2 Otras fuentes No-convencionales de Financiamiento

Sobre este particular cabe mencionar, en primer lugar, el potencial que ofrece el desarrollo de servicios públicos legalmente bajo la competencia del municipio, los cuales pueden proveer financiamiento adicional para el gobierno local, a la par de prestar un servicio de considerable beneficio para la comunidad. Específicamente, al cobro de tasas por servicios públicos y administrativos según lo contemplado por la ley orgánica de régimen municipal, tal y como fue presentado en el cuadro sobre fuentes de financiamiento municipal.

Adicionalmente, dadas las restricciones para la explotación de fuentes propias de financiamiento en el municipio venezolano, es conveniente que éstos inicien acciones más

activas para la utilización de los recursos disponibles en mecanismos institucionales de cofinanciamiento de proyectos, tales como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), El Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis) y el programa Promueba de Fundacomún.

En esa dirección, cabe observar que los recursos transferidos con cofinanciamiento permiten desarrollar una cultura de proyectos entre las instituciones receptoras que puede modificar los criterios y procedimientos con los cuales las autoridades subnacionales gerencian su gasto público. Con los ahorros derivados de una mayor eficiencia del gasto público bien podrían los gobiernos territoriales hacer una modesta contribución a reducir las presiones sobre-expansivas en el presupuesto nacional. Finalmente, estas transferencias incrementan la capacidad de absorción de recursos de inversión, los cuales suelen ejercer efectos positivos sobre el desarrollo económico local, regional y nacional. Obviamente ello constituye un aporte efectivo a elevar la capacidad de respuesta de la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, como puede inferirse del análisis realizado en relación a las competencias administrativas establecidas en la legislación venezolana, la excesiva concurrencia en su ejercicio impone considerables costos institucionales y presupuestarios sobre la nación, debilitando así la efectividad de la política fiscal sobre la actividad económica y otras variables objeto de la gestión macroeconómica.

Como se ha mencionado en otra oportunidad, es imperativo que los distintos poderes nacionales se aboquen a la definición de una distribución bastante más precisa de las competencias de gasto público, estableciendo claras responsabilidades funcionales para cada nivel de gobierno. A partir de allí, el paso siguiente consiste en proceder a elaborar un programa integral y negociado de transferencia de las respectivas competencias para la totalidad de los entes territoriales, acompañado de los correspondientes mecanismos para la coordinación intergubernamental.

Es evidente que un programa de esta naturaleza puede ahorrar considerables recursos presupuestarios a la nación y, a su vez, permite a cada nivel de gobierno concentrar sus esfuerzos en sus respectivas tareas asignadas. Por si fuera poco, ello deberá revertirse en un incremento significativo de la responsabilidad fiscal de cada una de esas entidades gubernamentales. Para el gobierno central, ello deberá traducirse en un mayor margen de tiempo y esfuerzo para ocuparse de una de sus responsabilidades fundamentales: el manejo de la gestión macroeconómica.

Finalmente, para ser consecuentes con los principios de la descentralización, dicho proceso debería bajarse al máximo posible al nivel municipal, para que se aprovechen las ventajas comparativas que los gobiernos de menor nivel pueden ofrecer en términos de su capacidad para interpretar las necesidades específicas y la estructura de prioridades de una comunidad en particular.

Paradójicamente, es muy probable que un requisito previo para la municipalización de la descentralización sea detener la proliferación injustificada de municipios e, inclusive, revertir la creación de algunos de ellos, en la medida en que se demuestre su carencia de base económica sostenible. Es precisamente esa ausencia de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo la que sustenta la necesidad de revisar ese proceso, el cual tiene perversas consecuencias sobre el desarrollo económico y social de las comunidades territoriales y claros efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica.

En segundo lugar, en relación a las transferencias intergubernamentales, es conveniente presentar las siguientes recomendaciones tanto para el situado constitucional como para el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

Vistas las limitaciones que presenta el situado constitucional como instrumento fundamental de financiamiento de la gestión de los estados y municipios en Venezuela, cabe preguntarse ¿qué podría hacerse para mejorar el situado constitucional, sin producir sus actuales distorsiones? Las respuestas que siguen a continuación sólo constituyen un planteamiento para la discusión y están lejos de constituir una propuesta concreta.

Es oportuno discutir si debemos introducir nuevos criterios en la regla de distribución del situado constitucional, más allá del mero criterio poblacional. Algunos de los criterios propuestos en Venezuela son: necesidades básicas insatisfechas - NBI (para potenciar su capacidad compensatoria de desequilibrios territoriales), esfuerzo fiscal propio (para fomentar el desarrollo de la corresponsabilidad fiscal entre autoridades y comunidades subnacionales). Estudios empíricos realizados por Cordiplan y el Instituto de Estudios Superiores de Administración (Bruni, 1995) parecen rebatir la propuesta respecto a una mejora de la capacidad redistributiva del situado al introducirle el criterio de NBI. La interpretación de ese debate es que las pruebas empíricas en ambos sentidos no son aún concluyentes.

Respecto al criterio de esfuerzo fiscal propio por parte de los estados como mecanismo para participar en los recursos del situado, es válido (Barrios, 1996); sin embargo, requiere introducir mecanismos de coparticipación tributaria y eventualmente transferir ciertas competencias tributarias al nivel intermedio de gobierno que en este momento son prácticamente nulas o de escaso potencial recaudatorio. En todo caso, es imprescindible que el criterio de esfuerzo fiscal propio tenga un carácter relativo, en el sentido que se respeten las naturales diferencias en capacidad fiscal entre las distintas regiones del país y de ese modo pueda evitarse cualquier pronunciamiento en los desequilibrios territoriales.

Un aspecto que permitiría mejorar el funcionamiento del situado constitucional consiste en acentuar las acciones de monitoreo sobre el mandato legal de destinar un 50% de esos recursos a la inversión. En este sentido, vale la pena revisar si es cierta la tesis según la cual dicho mandato es frecuentemente violado por algunos gobiernos subnacionales. Ese requerimiento bien puede volver a ser utilizado como un medio para coordinar intergubernamentalmente la política de inversión pública del Estado venezolano. De ese modo puede potenciarse la función de estabilización macroeconómica.

Otra propuesta para la discusión e investigación futura es la evaluación de la posibilidad de ajustar las asignaciones presupuestarias por este concepto en función del gasto público total y no de los ingresos ordinarios. Eventualmente, ello podría contribuir a reducir la presunta rigidez a la baja que introduce este mecanismo de asignación predeterminada de recursos sobre posiciones fiscales deficitarias.

En lo que respecta al Fides, como se señaló anteriormente, para su supervivencia de largo plazo tal vez convenga pensar fuentes de ingreso más diversificadas para su capitalización. Entre otras cosas, ello significa buscar criterios técnicamente consistentes para determinar el porcentaje apropiado de participación del Fides en su actual o nueva fuente de capitalización financiera. Ello le brindaría a este mecanismo una mayor estabilidad y sostenibilidad en su función de financiamiento del proceso de descentralización. Por supuesto, uno de esos criterios debe ser la consistencia con las metas macroeconómicas de la programación financiera del gobierno nacional.

Otra recomendación a ser discutida respecto al Fides es la necesidad de atar más estrechamente la asignación de sus fondos al proceso de asunción de transferencias de competencias administrativas, especialmente en lo que se refiere a proyectos de inversión y fortalecimiento institucional. En cualquier caso, debe evitarse sucumbir a la tentación de financiar actividades no asociadas a dicho proceso. Finalmente, se debe elevar su carácter jurídico a un verdadero organismo intergubernamental y no un mero instrumento del gobierno central, toda vez que ello debilita notablemente su actuación y su capacidad para construir un sistema federal de gobierno, potenciando el aprovechamiento de las ventajas de la descentralización.

En cualquier caso, como se desprende de las presuntas virtudes de este mecanismo, el Fides está llamado a ejercer la función de complemento necesario del situado constitucional en el proceso de financiar una parte de las mayores responsabilidades que los gobiernos subnacionales están asumiendo con la descentralización política y administrativa del Estado venezolano. En efecto, este mecanismo ya contempla criterios de compensación territorial y esfuerzo fiscal propio, aunque hasta el presente esos criterios han tenido poco peso en la asignación territorial de sus recursos. Se debe explorar a fondo la búsqueda de medios efectivos para poner en práctica y de modo efectivo la utilización de esos dos criterios en la asignación de los recursos del Fides.

En tercer lugar, en relación al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela, se ha mencionado que el mismo está impregnado de un débil mensaje a favor de la responsabilidad fiscal, tanto de las autoridades gubernamentales como la de las comunidades. Si los recursos con que se financia la gestión pública de un gobierno subnacional no provienen del esfuerzo tributario de su comunidad, es inevitable que dichas autoridades se sientan un poco menos responsables ante su ciudadanía que cuando ésta participa directamente en el esfuerzo de financiamiento de la gestión. De hecho, lo más probable es que la atención de las autoridades subnacionales se desvíe hacia los proveedores de fondos.

De este modo, una proporción significativa de esfuerzo tributario propio (tanta como la presión tributaria aceptable lo permita) puede hacer mucho para estimular la dinámica de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; en el sentido que crea una mayor corresponsabilidad fiscal entre ambas partes y la necesidad del diálogo entre las autoridades y la ciudadanía en dirección a establecer prioridades en materia de inversión y gasto públicos.

De no existir esa corresponsabilidad fiscal entre comunidades y gobiernos subnacionales, existirá siempre una tendencia a la sobre-expansión del gasto público. Esa tendencia deriva de la señal que envían las transferencias a los receptores de los fondos, al abaratar el costo de la provisión del servicio para los gobiernos subnacionales y sus comunidades. Ello normalmente terminará generando una sobre-demanda por servicios públicos y presiones presupuestarias crecientes sobre el nivel de gobierno que financia el servicio.

En cuarto lugar, respecto a las fuentes propias de financiamiento para los estados, una recomendación muy particular sobre esta materia consiste sencillamente en señalar que el siguiente paso para avanzar de modo sostenible en un proceso de descentralización de las competencias administrativas en Venezuela, pasa necesariamente por abrir a los estados la posibilidad de explotar en forma exclusiva, o concurrente con los otros niveles de gobierno, fuentes de financiamiento de atractivo potencial recaudatorio y de relativa independencia frente al ciclo económico.

Visto que según la Constitución Nacional, las competencias en materia de ingresos para los estados tienen carácter residual (los estados disfrutarán de todo cuanto no pertenece ni a los municipios ni al gobierno central), lo más factible es proceder a desarrollar mecanismos de coparticipación y coadministración de las fuentes hoy reservadas a los otros niveles gubernamentales. Entre las alternativas propuestas en Venezuela, cabe mencionar una sobretasa al impuesto a la gasolina, un impuesto general a las ventas (monofásico) y una tasa suplementaria al impuesto sobre la renta a las personas naturales (De la Cruz y Barrios, 1996).

En cualquier caso, estos planteamientos deben ser sometidos a un amplio proceso de consultas nacionales, en los cuales se evalúen argumentos tanto técnicos como políticos. No debemos estar cerrados de entrada a su discusión, abriendo la oportunidad para su evaluación en términos de costos y beneficios. Es comprensible que tal discusión genere al principio resistencia entre quienes perciben que pueden perder poder político y económico con cualquier redistribución de recursos derivada de la coparticipación de otros niveles de gobierno en sus competencias de ingresos. Sin embargo, planteado dentro de una visión de más largo plazo, cualquier propuestas debería ser sometidas a un análisis de su incidencia y de una estimación de en qué medida ellas pueden incrementar la generación de ingresos y, por esa vía, contribuir a fortalecer el proceso de descentralización en Venezuela.

Para finalizar, respecto a l caso de las operaciones de crédito público interno. Se acepta que la vigente ley orgánica de crédito público resultó del consenso colectivo en torno a la necesidad de controlar los excesos que en materia de endeudamiento se sucedieron en los años previos a febrero de 1983, de los cuales no estuvieron exentos los gobiernos subnacionales. Sin embargo, es conveniente evaluar de nuevo la posibilidad de hacer uso efectivo del crédito público interno bajo ciertas condiciones muy restrictivas.

En efecto, es importante explorar esta opción de financiamiento, donde a través de la autorización y control del Congreso es posible poner límites al endeudamiento máximo permisible para los gobiernos subnacionales, en los mismos términos en que se espera haga

hoy la llamada Ley-Paragua (legislación que regula los niveles de endeudamiento del sector público en Venezuela). Aunque no disponemos de espacio para discutir a fondo este aspecto, es obvio que algunas consideraciones permiten poner de relieve esa apreciación.

Primero, el financiamiento de la gestión subnacional a través de la emisión de bonos u otros instrumentos financieros similares por parte de las haciendas territoriales, además de contribuir a suavizar los períodos de insuficiencia temporal de recursos en sus tesorerías y, eventualmente, promover una programación de inversiones en un horizonte de más largo alcance, contribuiría además a propulsar las actividades bursátiles del país, objetivo importante en el contexto del escaso desarrollo de nuestro mercado de capitales. Estas y otras modalidades de endeudamiento deberían examinarse, por supuesto teniendo siempre presente que deben estar sometidas a estrictos criterios de control y coordinación con el gobierno nacional a objeto de que se evite que el nivel de endeudamiento esté divorciado de los flujos permanentes de recursos (López Murphy, 1996).

Segundo, bien podrían diseñarse mecanismos institucionales y financieros para que los estados y municipios puedan participar más activamente en la utilización de recursos multilaterales, a través de acuerdos con el gobierno nacional. La idea consistiría en permitir endeudamiento interno de los gobiernos subnacionales, que se reconozca como aporte nacional que el país asigna presupuestariamente en los préstamos con la banca multilateral. Créditos internos a los estados y municipios, evaluados para garantizar la viabilidad técnica, económico-financiera y social de sus proyectos, podrían apalancar el desarrollo de las economías regionales y locales.

Explorar entonces la posibilidad de hacer uso de algunas modalidades de endeudamiento interno por parte de los gobiernos subnacionales, bajo condiciones de considerable monitoreo y control del gobierno central, requiere tener particular cuidado con aspectos que se consideran riesgosos dentro de este tipo de operaciones. Sin embargo, cabe señalar lo siguiente. El grueso de los argumentos utilizados para advertir los peligros de permitir el endeudamiento de los gobiernos subnacionales se refieren básicamente a las modalidades que implican acceso a los mercados financieros, señalando que bajo estas circunstancias el crédito público puede producir, entre otros efectos, los siguientes:

- Efectos adversos sobre el balance fiscal consolidado,
- Desplazamiento de inversión privada,
- Presiones alcistas sobre las tasas de interés, y
- Reducción de la corresponsabilidad fiscal.

Estos argumentos aplican poco o nada a nuestra propuesta de utilizar más ampliamente la figura de las transferencias con contrapartida, al estilo recursos del Fides, Fonvis, proyecto promueva de Fundacomún, entre otros, con algunas modificaciones para ampliar su naturaleza de organismos de financiamiento de proyectos de inversión y desarrollo institucional a nivel de los gobiernos subnacionales.

Al contrario de los peligros subyacentes en una parte importante de los mecanismos tradicionales de endeudamiento público, estos mecanismos de cofinanciamiento tienen las siguientes virtudes:

- Prácticamente garantizan que la erogación de recursos por el gobierno central tenga correspondencia con la asunción de la responsabilidad del gasto por parte de los gobiernos subnacionales (un caso clásico de juego suma-cero);
- En la medida en que las autoridades subnacionales no van al mercado financiero privado para tomar créditos, y asumiendo que el gobierno central no se endeuda internamente para capitalizar aquellas instituciones, ello no induce efectos de desplazamiento de la inversión privada (crowding-out effects) ni tampoco genera presiones alcistas sobre la tasa de interés doméstica.
- A través del aporte (cuotaparte) que las autoridades regionales o locales deben hacer al financiamiento de los proyectos financiados por esta vía, se abre paso al desarrollo de una mayor responsabilidad fiscal entre gobiernos y comunidades territoriales, quienes deben entonces generar recursos propios para hacer frente a esos compromisos financieros.

Desafortunadamente, no es posible pronunciarse de manera definitiva acerca de la independencia que estas modalidades de financiamiento registran con respecto al ciclo económico, toda vez que, como se mencionó anteriormente, existen dos fuerzas que actúan en dirección contrapuesta y no sabemos cuál de ellas dominará en el proceso: por ejemplo, en períodos de recesión una menor oferta de fondos para proyectos derivada de la menor recaudación de ingresos. Por otra parte, es de esperar que precisamente en esas coyunturas adversas, más intensamente demandarán recursos los gobiernos subnacionales para paliar la baja en la actividad económica regional o local.

En conclusión, se puede inferir de las consideraciones anteriores que el proceso de descentralización en Venezuela ha avanzado ya a un punto que ofrece evidencias para iniciar su mejoramiento. Es obvio que, con la mayor claridad que tenemos sobre sus fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas, bien podemos proceder a su reforma. Ello supone el rediseño y puesta en práctica de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales más integral, del cual se han perfilado en este estudio algunos de sus rasgos fundamentales.

BIBLIOGRAFIA

BARRIOS, Armando. (1992), "Finanzas Públicas y Descentralización en Venezuela. Mimeo. Papel de Antecedentes. Informe sobre Descentralización y Problemas Fiscales. Banco Mundial. Departamento LA1. Washington D.C.

_____. (1992b), "El Gasto Público en Venezuela: Costo Financiero de la Descentralización". Proyecto PNUD-COPRE-ILDIS. Edit. Nueva Sociedad, en: El Costo de la Descentralización en Venezuela. Rafael De la Cruz y Armando Barrios (coordinadores). Caracas.

_____. (1996a), "Ensayos sobre Descentralización Fiscal". Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Por publicarse. Caracas.

_____. (1996b), "Flujos Fiscales Predeterminados e Intrapúblicos en el Proceso Presupuestario de Venezuela". Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo. Proyecto Venezuela. Estudio sobre Política Fiscal. Washington D.C.

BRUNI, Josefina. (1995), "El Efecto Distributivo del Situado Constitucional". Papeles de Trabajo IESA. Instituto de Estudios Superiores de Administración. Caracas.

DE LA CRUZ, Rafael y Barrios Armando. (1996), "Propuesta para el Desarrollo de Fuentes Alternativas de Financiamiento para los Estados". Documento Interno. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Caracas.

LÓPEZ M., Ricardo. (1996), "Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica". Comisión Económica para América Latina (CEPAL). VIII Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile.

OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO. (1996), Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto, 1997. República de Venezuela.

PERRY, Guillermo y Herrera, Ana M. (1993), "Finanzas Públicas, Estabilización y Reforma Estructural en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo 165. Washington D.C.

PRUD/HOMME, Remy. (1994), "The Dangers of Decentralization". Policy Research Working Paper 1251 . World Bank. Washington D.C.

SEVILLA, José,. (1996), "Descentralización Financiera y Estabilidad Económica en la Experiencia Española". Comisión Económica para América Latina (CEPAL). VIII Seminario Regional de Política Fiscal.

SHAH, Anwar. (1991), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Markets". PRS Series 23. The World Bank. Washington D.C.

WINKLER, Donald. (1994), "Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales". Documentos para la Discusión, 235S.

WORLD BANK. (1992), "Venezuela, Decentralization and Fiscal Issues". Report No. 11160-VE. LA1 Department. Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington D.C.

SERIE POLITICA FISCAL*

Nº	Título:
1	"Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina" (LC/L.489)
2	"América Latina: la política fiscal en los años ochenta" (LC/L. 490)
3	"La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación" (LC/L.529)
4	"El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"La política fiscal y los shocks externos" (LC/L.568)
8	"El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay" (período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"Determinantes del déficit del sector público en Bolivia" (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"El déficit del sector público y la política fiscal en México" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador" (1979-1987) (LC/L.624 y (LC/L.624 Add.1)
12	"El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"El déficit público y la política fiscal en Venezuela" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"Casos de exito na política fiscal brasileira" (LC/L.641)
16	"La política fiscal en Colombia" (LC/L.642)
17	"Lecciones de la política fiscal colombiana" (LC/L.643)
18	"Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur" (LC/L.646)
19	"El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990" (LC/L.648)
21	"Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile" (LC/L.649)
22	"El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989" (LC/L.650)
23	"Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" (LC/L.651)

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

- 24 "El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989" (LC/L.654)
25 "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)" (LC/L.659)
26 "El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990" (LC/L.660)
27 "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)" (LC/L.661)
28 "O deficit quase-fiscal brasileiro na década de 80" (LC/L.662)
29 "El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990" (LC/L.719)
30 "Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de mendoza, 1987-1991"
(LC/L.741)
31 "La política fiscal en Chile: 1985-1991" (LC/L.742)
32 "Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en
Venezuela: 1985-1991" (LC/L.745)
33 "Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-
1990" (LC/L.746)
34 "La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990"
(LC/L.750)
35 "La política fiscal en Ecuador: 1985-1991" (LC/L.753)
36 "Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991" (LC/L.759)
37 "La armonización tributaria en el Mercosur" (LC/L.785)
38 "Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America"
(LC/L.786)
39 "La evasión tributaria" (LC/L.787)
40 "Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992"
(LC/L.788)
41 "Evasión fiscal en México" (LC/L.789)
42 "Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil" (LC/L.790)
43 "Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil" (LC/L.791)
44 "Descentralización fiscal: marco conceptual" (LC/L.793)**
45 "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino" (LC/L.794)**
46 "Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la
provincia de Mendoza" (LC/L.795)**
47 "Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias
(Argentina)" (LC/L.796)**
48 "Fiscal decentralization in selected industrial countries" (LC/L.797)**
49 "Descentralización fiscal: el caso colombiano" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**
50 "La evasión en el sistema de seguridad social argentino" (LC/L.802)
51 "Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social
no Brasil" (LC/L.803)
52 "Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad
social en Costa Rica" ((LC/L.817)
53 "Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de
la capitalización individual" (LC/L.818)
54 "Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en
Argentina" (LC/L.826)

**** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.**

- 55 "A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro" (LC/L.827)
- 56 "La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal" (LC/L.828)
- 57 "Descentralización fiscal: el caso de Chile" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1)**
- 58 "Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile" (LC/L.824)**
- 59 "Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul" (LC/L.825)**
- 60 "Descentralización fiscal en Venezuela" (LC/L.831)**
- 61 "Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)**
- 62 "La descentralización financiera: la experiencia cubana" (LC/L. 860)**
- 63 "Descentralización fiscal en Nicaragua" (LC/L.866)**
- 64 "Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica" (LC/L.888)
- 65 "Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993" (LC/L.891)
- 68 "Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993" (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992" (LC/L.913)
- 72 "Descentralización fiscal en Bolivia" (LC/L.916)**
- 73 "Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano" (LC/L.917)**
- 74 "Descentralización político-financiera en Francia" (LC/L.918)**
- 75 "Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales" (LC/L.941)
- 76 "Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993" (LC/L.942)
- 77 "Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos" (LC/L.943)
- 78 "Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina" (LC/L.945)
- 79 "Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal" (LC/L.951)
- 80 "Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso" (LC/L.952)
- 81 "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social" (LC/L.953)
- 82 "Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos" (LC/L.954)
- 83 "Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile" (LC/L.955)
- 84 "Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política" (LC/L.967)
- 85 "Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: práctica y principales desafíos" (LC/L.968)**
- 86 "El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano" (LC/L.969)**
- 87 "Descentralización fiscal y política macroeconómica" (LC/L.970)**

- 88 "Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino" (LC/L.977)**
- 89 "La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero" (LC/L.979)**
- 90 "Descentralización fiscal: el caso del Ecuador" (LC/L.980)**
- 91 "Descentralización fiscal: el caso paraguayo" (LC/L. 981)**
- 92 "Descentralización fiscal: el caso de Perú" (LC/L. 1010)
- 93 "Os estados e a descentralização no Brasil" (LC/L.1011)
- 94 "Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela" (LC/L.1012)