

Estado de la Potestad Tributaria de los Estados en la Reforma Constitucional de 2007

Betty Andrade Rodríguez

Profesora de la Universidad Central de Venezuela

El Estado venezolano ha sido tradicional y formalmente conformado bajo la figura de una federación aún cuando, contra tal estructura, nuestras Constituciones han reconocido un gran número de competencias al Poder Central y sólo ciertas competencias a los entes menores. En este sentido, durante la década de los ochenta, la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) llamó la atención acerca de la excesiva concentración de poderes en manos del Poder Central en detrimento de los Estados y los Municipios, lo cual implicaba que sus gobiernos carecían de una verdadera autonomía financiera y política. Al decir de la COPRE, ello se tradujo en una débil o nula participación de la sociedad en las decisiones locales, contribuyendo de esta forma a la crisis institucional y política imperante en tales momentos. Por ello, urgía la adopción de medidas necesarias para profundizar el proceso de descentralización y lograr con ello el acercamiento del poder al pueblo.

En el marco del proceso de descentralización afianzado a finales de los ochenta con la aprobación de diversas leyes que permitieron la elección directa de los gobernadores por el pueblo y la descentralización de diversas competencias a los Estados -incrementándose así la autonomía de los Estados y los Municipios-, se dictó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público¹ -conocida como la Ley de Descentralización-, por la cual se atribuyeron a los Estados, entre otros: (i) el régimen y aprovechamiento de minerales metálicos no reservados al Poder Nacional, de salinas y ostrales, la administración de tierras baldías localizadas en su jurisdicción, de conformidad con la ley², (ii) la ejecución, conservación y aprovechamiento de vías terrestres estatales³ y (iii) la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional⁴.

La atribución de estas competencias a los Estados permitió a dichos entes la creación y recaudación de las tasas por el uso de los bienes o el aprovechamiento de los servicios prestados por los entes menores y la creación de regalías por el uso de bienes cuyo aprovechamiento les corresponde. De esta forma, la atribución de estas potestades permitió incrementar los ramos tributarios originarios atribuidos a los Estados en la Constitución de 1961, por demás, prácticamente inexistentes.

Asimismo, el artículo 11, numeral 1 de la Ley Orgánica de Descentralización transfirió a los Estados el ramo de papel sellado, no reconocido en la Constitución de 1961 a favor de los entes menores. La atribución de ramos tributarios a los Estados en el marco del proceso

1 Publicada en la Gaceta Oficial N° 4.153 Extraordinaria del 28 de diciembre de 1989.

2 Artículo 11, numeral 2 de la Ley de Descentralización

3 Artículo 11, numeral 3 de la Ley de Descentralización

4 Artículo 11, numerales 3 y 5 de la Ley de Descentralización

de descentralización, resultó esencial para materializar el modelo federal plasmado en el artículo 2 de la Constitución de 1961, el cual dispuso que Venezuela se constituía en un Estado Federal “*en los términos señalados en la Constitución*”. Según ha sido indicado por la doctrina, con esta expresión se reconoció que para la fecha de aprobación del Texto Fundamental, Venezuela no revestía las características del modelo federal clásico, en virtud de que el Poder Central concentraba en sí un gran número de competencias, pero marca con ello el norte del proceso evolutivo del Estado venezolano, el cual debía tender a la descentralización de tales potestades, en búsqueda de la consagración del modelo federal. Con ello, se reconocería a los Estados una mayor autonomía, concentrando en ellos un mayor número de potestades que las expresamente incluidas en el texto constitucional para la asignación de un mayor número de recursos necesarios para la ejecución de tales funciones.

En este sentido, vale destacar que la jurisprudencia⁵ reiteradamente ha reconocido que la autonomía de los entes político-territoriales se manifiesta en cinco formas esenciales:

- a) *Autonomía política*, entendida como la posibilidad de elegir sus autoridades,
- b) *Autonomía normativa*, que implica la facultad de los entes de dictar leyes en las materias de su competencia,
- c) *Autonomía organizativa*, referida a la facultad de los entes de autoorganizarse,
- d) *Autonomía administrativa*, o libre gestión de las materias competencia de los entes y
- e) *Autonomía financiera*, que implica la posibilidad de los entes de autogenerar sus ingresos, siendo mayor la autonomía en tanto se reconozca la facultad de crear y organizar tributos para obtener los recursos necesarios destinados a satisfacer las necesidades colectivas. Por ello, la participación de los Estados en el situado constitucional, aun cuando constituye un medio de obtención de ingresos de los Estados, no constituye una forma de autonomía de dichos entes.

Conforme a lo señalado, es claro que la atribución de un mayor y más importante elenco de ramos tributarios a los Estados, incrementará su autonomía financiera, permitiéndoles obtener los recursos necesarios para la ejecución de sus funciones, lo cual los hará menos dependientes del Poder Central.

En este contexto, la Constitución de 1999 modificó el artículo 2 de la Constitución de 1961 e indicó en su artículo 4 que Venezuela se organiza bajo la figura del Estado federal descentralizado. De esta forma, se declara la intención evidente de avanzar en el proceso de descentralización, permitiendo convertir a Venezuela en un estado federal en sentido propio⁶. Ello se constata también del análisis del artículo 158 de la Constitución de 1999, el cual asimila la descentralización a un mecanismo de profundización de la democracia, acercando

5 Sentencia de la Corte en Pleno de la antigua Corte Suprema de Justicia, caso *Heberto Contreras Cuenca*, de fecha 13 de noviembre de 1989.

6 Aun cuando ésta ha sido el propósito evidente de la calificación del Estado venezolano como “federal descentralizado”, muchas han sido las críticas en la doctrina acerca de tal mención. Fundamentalmente se ha afirmado que por esencia todo Estado Federal es en sí mismo descentralizado, por lo cual la expresión resulta redundante (Cfr. Rondó de Sansó, Hildegard. Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Caracas, Ex Libris. 2000, p. 49). Otros han señalado que la descentralización constituye una forma del Estado unitario, que implica la transferencia de potestades del Poder Central a otros entes, mientras que el Estado Federal implica la atribución originaria de funciones a distintos entes político-territoriales (Carmona, Juan Cristóbal. Descentralización fiscal estatal en Venezuela. Caracas. Ediciones Paredes. 2005. p. 30).

el poder a la población. Aun cuando personalmente no creemos que el carácter democrático de un Estado esté asociado a su configuración como un Estado Federal, siendo perfectamente posible que un Estado centralizado o unitario funcionen democráticamente, ha sido una tradición venezolana asociar el Estado federal a un mayor proceso democrático. En este marco, la Constitución de 1999 reconoció expresamente la necesidad de profundizar el proceso de descentralización con el objetivo señalado.

Sin embargo, la organización del Estado en la forma indicada en la Constitución de 1999 fue objeto de diversas críticas. Por una parte, se consideró que, a pesar de la intención manifestada en el Título I del Texto Fundamental, la Constitución no profundizó realmente en la federación, en virtud de que no se transfirieron competencias a los Estados adicionales a las ya reconocidas. Por el contrario, el artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional un gran número de competencias, incluyendo la potestad tributaria residual, anteriormente atribuida en la Constitución de 1961 a los Estados⁷.

Por otra parte, se ha señalado que el texto constitucional se limitó a reconocer como originarias las potestades que habían sido previamente transferidas a los Estados a través de la Ley de Descentralización. De esta forma, el numeral 4 del artículo 164 de la Constitución de 1999 reconoce como competencia de los Estados la organización, recaudación, control y administración de ramos tributarios propios, los cuales corresponden fundamentalmente a la recaudación de las tasas por el uso de bienes o aprovechamiento de servicios prestados por los Estados, referidos al régimen de minerales no metálicos, salinas y ostrales de perlas, vías terrestres estatales, carreteras, y autopistas nacionales y puertos y aeropuertos de uso comercial⁸.

En lo que se refiere al régimen de timbre fiscal, el numeral 7 del artículo 164 de la Constitución de 1999 reconoce a los Estados no sólo la potestad de crear tributos sobre el ramo de papel sellado, sino sobre timbres y estampillas⁹. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia¹⁰ ha indicado que este ramo está formado por los siguientes conceptos: (i) las tasas por el uso o el aprovechamiento de los bienes prestados por los Estados¹¹; (ii) la recaudación de las tasas establecidas en la Ley nacional de Timbre Fiscal, por los servicios prestados por entes administrados por el Poder Nacional o pertenecientes a éste; a tales efectos, el Estado recaudará las tasas por los servicios prestados por entes localizados en su jurisdicción, por lo cual, sólo podrá cumplirse con el pago de estas tasas¹² mediante el uso de timbres emitidos por el Estado correspondiente y (iii) los impuestos establecidos en la Ley

7 En efecto, el numeral 12 del artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional todos los tributos no atribuidos por la Constitución a los Estados y los Municipios.

8 Numerales 5, 9 y 10 del artículo 165 de la Constitución de 1999.

9 No obstante, como lo indica Juan Cristóbal Carmona, técnicamente el papel sellado y las estampillas son subespecies del timbre fiscal, como verdadero ramo tributario (Carmona, Juan Cristóbal. Viabilidad de la descentralización fiscal estatal en el marco de la Constitución de 1999. V Jornadas venezolanas de Derecho Tributario. Caracas. 2000. Livrosca. P. 313).

10 Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Bolívar, Banco Universal, de fecha 30 de abril de 2003.

11 Sin embargo, este ramo ya había sido reconocido en el numeral 1 del artículo 167 y en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución de 1999, al reconocer a los Estados como ingresos el uso de sus bienes o servicios.

12 Es importante destacar que estos tributos no revisten propiamente la naturaleza de tasas, por cuanto su recaudación no está destinada a financiar al ente prestador del servicio.

nacional de Timbre Fiscal. Aun cuando la Constitución reconoce a los Estados la potestad de crear el tributo de timbre fiscal, de acuerdo con la posición jurisprudencial los Estados sólo podrán dictar la ley creadora del tributo en los mismos términos indicados en la Ley Nacional de Timbre Fiscal, restando con ello autonomía tributaria a dichos entes.

Con relación al régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, la Ley Especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas atribuye a este ente las potestades tributarias de los Estados. La sentencia en comentarios indica que en los casos de hechos que ocurran en el territorio de los Municipios pertenecientes al Estado Miranda y que forman parte del territorio del Distrito Federal, la recaudación del tributo corresponderá al Distrito Metropolitano y su producto será repartido en un 50% con el Estado Miranda.

Ahora bien, aun cuando en la reforma constitucional de 2007 no se modifica el artículo 4 de la Constitución de 1999, se elimina en otros artículos la utilización del término “descentralización”¹³ y se concentra en el Poder Nacional un mayor número de potestades que las atribuidas en nuestro texto vigente. Tales modificaciones atentan contra la existencia del Estado federal venezolano, implicando una alteración profunda del sistema organizativo existente.

En el artículo 156 de la Constitución se atribuye al Poder Nacional la explotación de las salinas y ostrales, el aprovechamiento de minerales, la conservación y administración de las autopistas y carreteras nacionales, las cuales corresponden a los Estados bajo la Constitución de 1999, tal y como vimos anteriormente. En consecuencia, el cobro de tasas -incluyendo peajes- o regalías por estos ramos corresponderá al Poder Nacional.

Conforme a lo señalado, es claro que en el nuevo texto se eliminan diversas de las hoy escasas potestades tributarias de los Estados, aumentando con ello los elementos que permiten afirmar que el Estado venezolano reviste efectivamente la forma de un estado unitario, aun cuando el Título I indique formalmente lo contrario. Tal y como hemos señalado, uno de los atributos necesarios para afirmar que un ente político-territorial es verdaderamente autónomo, es que dicho ente esté revestido de potestades tributarias que le permitan organizar y obtener recursos para el cumplimiento de las funciones que le han sido atribuidas. La merma en dichas potestades se traduce en la disminución de la autonomía y, en consecuencia, en una mayor concentración de competencias en el Poder Central.

Por su parte, en lo que se refiere al timbre fiscal, vale indicar que el numeral 7 del artículo 164 del proyecto ratifica que corresponde a los Estados este ramo, pero establece que este régimen estará limitado por lo que establezca la Ley nacional. Asimismo, dispone que los Estados estarán obligados a “*aceptar especies de valor equivalente expedidas por el Poder Nacional u otros Estados*”. Conforme a lo señalado en esta norma, las tasas por servicios prestados por entes pertenecientes a los Estados o por aquéllos adscritos o pertenecientes al Poder Nacional, podrán pagarse mediante la entrega de timbres emitidos por cualquier ente político-territorial, inclusive por el Poder Nacional, lo cual puede implicar una merma en la

13 Como ejemplo, podemos citar los artículos 157 y 158 de la Constitución, los cuales actualmente constituyen base fundamental del proceso de descentralización. Estos artículos permiten la transferencia de potestades del Poder Nacional a los Estados y a los Municipios y establecen que la descentralización es elemento esencial para acercar el poder a la población y garantizar el ejercicio de la democracia. En la nueva normativa se establece que las potestades del Poder Nacional podrán transferirse al Poder Popular, al Distrito Federal, a los Estados y a los Municipios, para promover la democracia protagónica. Asimismo se dispone que uno de los objetivos esenciales del Estado será la construcción de la participación protagónica del pueblo y de la democracia socialista.

recaudación de los Estados, que limitará inclusive la posibilidad de planificar y ordenar su presupuesto público¹⁴. Con ello, se reduce más aún la autonomía de los Estados, al quedar condicionada la recaudación del tributo a la voluntad del contribuyente, quien podrá decidir a qué ente pagar el monto debido.

No obstante, en nuestra consideración esta disposición no implica la imposibilidad de que los Estados continúen recaudando los impuestos establecidos en la Ley nacional de Timbre Fiscal, como es el caso del impuesto del 1x1000 pagadero por la emisión de pagarés bancarios o de órdenes de pagos emitidos por entes públicos. Tal potestad podría ser sustraída a los Estados sólo mediante una reforma a la Ley nacional de Timbre Fiscal o la modificación en otro texto legislativo de las normas creadoras del impuesto del 1x1000.

Por su parte, en el artículo 16 de la reforma constitucional de 2007 sustituye la figura del Distrito Metropolitano de Caracas por la del Distrito Federal, lo cual podría generar dudas acerca de si el Distrito Federal podrá continuar recaudando este tributo o si su recaudación pasará al Estado Miranda. Sobre este particular, la Disposición Transitoria Segunda del proyecto de reforma constitucional indica que corresponderá al Presidente, a través de decreto, regular el régimen de transición del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Federal. En esta norma se indica, igualmente, que todas las competencias, atribuciones, entes adscritos, bienes y personal del Distrito Metropolitano serán "asumidos inmediatamente" por el Distrito Federal, mientras se dicte la ley sobre la materia.

En nuestra interpretación, la norma anterior implica que el régimen tributario del Distrito Metropolitano de Caracas es transferido en su integridad al Distrito Federal una vez que el Ejecutivo Nacional dicte el decreto de transición correspondiente. De esta forma, corresponderá al Distrito Federal la recaudación de los ramos de timbre fiscal por las actividades ejecutadas en su territorio.

En cualquier caso, será necesario esperar a que se dicten las leyes que rigen la distribución y organización del territorio nacional, a los fines de precisar si existirá una redistribución del territorio del Estado Miranda. Hasta tanto ello no ocurra, entendemos que la distribución político-territorial permanecerá igual a la existente. Por ello, el régimen actual que dispone que lo recaudado en concepto de timbre fiscal deberá distribuirse en partes iguales entre el Distrito Metropolitano (sustituido por el Distrito Federal) y el Estado Miranda, se mantiene luego de aprobada la reforma.

14 En efecto, por cuanto el pago de las tasas podrá hacerse con timbres emitidos por otros entes, los Estados no podrán prever al inicio de cada ejercicio los ingresos estimados por este ramo tributario.