



## **EL FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL**

**Dr. Fortunato González Cruz. y Eco. Christi Rangel Guerrero**

El financiamiento de la gestión pública es uno de los aspectos más importantes a considerar a la hora de la definición de un sistema o modelo que responda a los principios generalmente admitidos sobre la democracia de la postmodernidad y el modelo de Estado social de derecho, participativo y descentralizado. De allí que este tema de las finanzas locales se haya constituido como una de las líneas de investigación de largo plazo en el CIEPROL, y que sirva de idea ordenadora de proyectos como el actual.

Las fuentes de los recursos municipales son una expresión del concepto que el sistema político tiene del Municipio. En Venezuela están definidos tres niveles territoriales de gobierno, donde el nacional y el municipal tienen una amplia capacidad para generar recursos propios, no así el estatal; no obstante es el funcionamiento real y efectivo del modelo lo que determina la fortaleza o debilidad de la institución local. La descentralización como proceso político administrativo de transferencias de poder de decisión y capacidad para la prestación de servicios, demanda fuentes propias de recursos, que también tienen que ver con el desarrollo económico local autosostenido. Se trata de considerar el esfuerzo local como motor de su desarrollo sin olvidar la importancia que puede tener su inducción exógena. Tanto el proceso de descentralización como el logro de mayores niveles de bienestar implican un reto para los municipios.

En Venezuela están establecidos seis tipos de impuestos municipales, además de tasas y contribuciones especiales que en conjunto conforman una amplia potestad tributada. Se cuenta con recursos externos como el Situado Municipal, las transferencias establecidas por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, el Fondo de Inversión Social de Venezuela y el Fondo para el Transporte Urbano; además, el Ministerio de Relaciones Interiores ha respondido a las presiones de los Alcaldes con transferencias ocasionales de grandes magnitudes. Todas estas fuentes han significado importantes aportes a las finanzas locales pero la forma como están establecidas las transferencias han repercutido negativamente, en algunos casos, en la importancia relativa de los ingresos propios con respecto a los transferidos, a favor de estos últimos. Esta afirmación se sustenta tanto en el conocimiento general que se tiene de la situación venezolana, por investigaciones realizadas por el CIEPROL y por el IESA, como por la constatación de la situación particular de los municipios merideños Libertador y Sucre.

Así como las fuentes están establecidas en el sistema jurídico, también los gastos municipales encuentran un marco normativo específico que condicionan su ejecución y además es útil para la evaluación de la gestión local. La particularidad de la regulación jurídica de los gastos municipales se manifiesta en la clasificación entre gastos corrientes y gastos de inversión o reproductivos ya que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con el objeto de inducir una direccionalidad a los

gastos, estableció un límite máximo a los gastos corrientes y un piso a los de inversión. La cuestión está en que la situación social particular de la mayoría de los municipios venezolanos recomienda incrementar ciertos gastos que no son considerados en esta *clasificación*, que parte además de una errada concepción uniforme de la realidad municipal venezolana. En relación con este asunto se plantea la introducción de un nuevo criterio para la evaluación de la ejecución financiera local, que tenga que ver con la utilización de recursos en áreas sociales específicas que estén vinculadas estrechamente con las posibilidades de alcanzar mejores niveles de desarrollo económico, de acuerdo con la situación particular de cada municipio. La inversión entendida en su estricto sentido económico, anula las consideraciones sobre inversión social.

En cuanto a las haciendas municipales responsables de las finanzas, se observan marcadas debilidades que afectan el desempeño fiscal: la circunstancia de ser Venezuela un país patrimonial y no un país fiscal porque los gastos públicos son financiados en una gran proporción con ingresos provenientes del aprovechamiento del patrimonio petrolero y minero, ha provocado la conformación de una cultura no contributiva; fallas en la administración del recaudo por tener estructuras administrativas arcaicas e ineficientes; inexistencia de penalidad fiscal; ausencia de conciencia tributada entre los ciudadanos y entre los propios agentes del gobierno local; y obsolescencia de las ordenanzas tributarias. Estos aspectos están presentes en los Municipios Libertador y Sucre del Estado Mérida y provocan su dependencia de los recursos transferidos del Poder Nacional, su pobre y arbitrario desempeño fiscal e incluso la debilidad de la institución municipal para liderizar el proceso sostenido de modernización y desarrollo económico.

### **Situación de las Haciendas Municipales de Mérida. Estudio de caso del Municipio Libertador**

El Municipio Libertador está dividido en catorce parroquias: doce urbanas y dos rurales; tiene una temperatura promedio de 21°C y su población está estimada en 192.764 habitantes. Su economía tiene una alta dependencia del gasto público, en particular el gasto educativo por la enorme importancia de la Universidad de Los Andes. También concurren en la conformación de la base económica del Municipio los

servicios turísticos, la pequeña y mediana industria, el comercio y la industria de la construcción en menor grado. Las parroquias rurales viven de la actividad agrícola y participan muy poco en la conformación de su producto bruto.

La Alcaldía del Municipio Libertador, al igual que en toda Venezuela, comienza su organización desde 1990, con la última reforma de la LORM en la que se separa la función político parlamentaria, se definen las responsabilidades administrativas y llega el Alcalde. Desde entonces ha habido cambios cualitativos en la estructura organizacional, que definitivamente han significado avances en cuanto a la prestación de nuevos servicios, creación de más obras de infraestructura y mejorasen el ornato público. Sin embargo, se ha observado un crecimiento acelerado del aparato burocrático, (nuevas oficinas, dependencias, institutos) ajenos a los sistemas automatizados, los cuales están plenamente justificados en un Municipio como éste. Así mismo, se observa que la implantación de nuevas estructuras institucionales han venido acompañadas del descuido de las que existían inicialmente: el aseo urbano y alumbrado público, el terminal de pasajeros y los mercados, por mencionar algunos.

Pero el tema que nos ocupa es el de las finanzas y nos limitaremos a referirnos a la situación de la Dirección de Hacienda en la Alcaldía. Esta dependencia cuenta con tres departamentos: Cobranzas; Registro y Tributación; y Tesorería.

Las funciones de éstas y otras dependencias están especificadas en el Manual de Organización y Funciones del Concejo Municipal y la Alcaldía publicado en la Gaceta Oficial extraordinaria del 18 de abril de 1996, no obstante sus manejos son improvisados y con serios vicios en los procedimientos administrativos. Según la última auditoría aplicada al proceso de recaudación de Patente de Industria y Comercio se determinó que los procedimientos implementados en 1996 no se ajustaron a las disposiciones legales vigentes, ni a los procedimientos administrativos ordinarios. Por otro lado los registros de contribuyentes en el caso de Patente de Industria y en el Impuesto sobre Inmuebles Urbanos están desactualizados. Con la Patente de Vehículos se lograron avances luego de la modificación reciente de la Ordenanza que la regula, pero lo recaudado apenas alcanza para cubrir los gastos que ha implicado la contratación de una empresa privada para cobrar este impuesto.

Con respecto a las ordenanzas, se pudiera decir que no son de vieja data, pero los procesos inflacionarios han dejado obsoletos los montos establecidos en ellas. Además éstas se han caracterizado por establecer excesivos trámites burocráticos y engorrosos métodos de cálculo, que las han hecho inaplicables.

### Ordenanzas Tributarias del Municipio Libertador

Municipio	Ordenanza	Fecha de la promulgación Gaceta Oficial
Libertador	Impuesto sobre inmuebles urbanos	02 de junio de 1991
Libertador	Patente de Industria y Comercio	21 de octubre de 1988
		29 de mayo 1996
Libertador	Impuesto sobre apuestas lícitas	28 de junio de 1991
Libertador	Patente de Vehículos	19 de junio de 1996
Libertador	Impuesto por espectáculos públicos	07 de septiembre de 1978
Libertador	Impuesto sobre propaganda comercial	28 de junio de 1991

Fuente: Ordenanzas Tributarias de la Alcaldía del Municipio Libertador

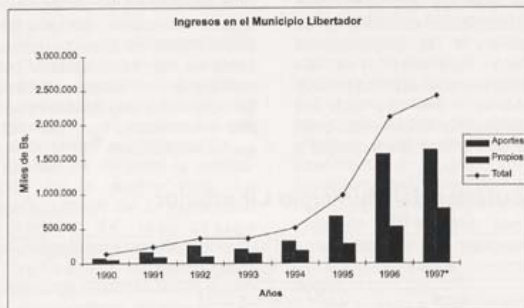
### Evolución de los Ingresos en el Municipio Libertador.

Para analizar el comportamiento de los ingresos en el Municipio Libertador se tomó el período 1990 - 1996 que se corresponde con la época desde que apareció la figura del Alcalde y se crea la Alcaldía como institución.

En el cuadro N° 2 observamos que para 1990 no hay una marcada diferencia entre los ingresos propios y los recibidos por aportes en términos porcentuales 40,3% y 59,7% respectivamente, alcanzando un monto de 133,14 millones de bolívares. Para este año se comenzó a aplicar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTC), la cual establece en su artículo 14 que la partida incluida en las Leyes de Presupuesto, de los Estados denominada Situado Municipal sería para 1990 el diez por ciento (10%) del total de los ingresos ordinarios estimados de la Entidad Federal y que tal porcentaje se incrementaría anualmente en un uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%).

CUADRO N° 2

Ingresos del Municipio Libertador en miles de Bs. a precios corrientes			
Años	Ingresos por Aportes	Ingresos Propios	Total
1990	79.461,38	53.678,70	133.140,08
1991	158.861,87	81.312,01	240.173,88
1992	263.496,59	101.137,97	364.634,56
1993	205.670,84	152.530,44	358.201,28
1994	321.231,84	192.568,76	513.800,60
1995	687.943,45	290.033,68	977.977,13
1996	1.576.686,67	536.770,63	2.113.457,30
1997*	1.637.279,77	795.962,52	2.433.242,29

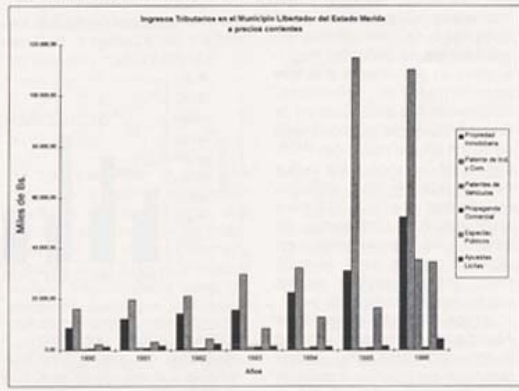


Fuente: Alcaldía del Municipio Libertador, Dirección de Hacienda  
\* Este monto fue estimado proyectando los ingresos que se obtuvieron de enero a junio, los demás montos son los realmente ejecutados.

CUADRO N°3

CUADRO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS							
Ingresos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Propiedad Inmobiliaria	8.722,83	12.259,72	14.427,75	15.816,84	22.882,31	21.379,80	52.336,26
Patente de Ind. y Com.	18.308,81	19.805,90	21.260,04	30.087,63	32.420,26	114.775,83	143.178,43
Patente de Vehículos	491,68	854,14	811,20	1.071,35	1.026,25	940,81	38.487,33
Propaganda Comercial	745,12	1.028,00	873,35	1.808,98	1.504,28	1.298,51	1.291,88
Explotación Pulveros	2.288,71	3.249,09	4.430,89	8.979,62	12.878,02	16.796,13	34.615,00
Ajustes Licitos	1.342,36	1.849,67	2.487,15	5.561,92	1.574,70	1.940,86	4.368,86
Total Impuestos	29.869,21	38.042,52	44.330,38	58.997,19	72.087,12	166.986,89	238.301,96
<b>Taxes</b>							
Permisos de Construcción	1.152,82	3.245,20	4.199,04	7.149,22	9.299,13	12.205,60	7.119,60
Subvenciones y certificaciones	182,75	345,54	498,16	849,75	862,26	1.850,17	8.888,00
Aseo domiciliario	3.408,05	3.741,58	11.187,30	33.281,33	29.929,54	47.528,24	98.852,04
Mercaderías	258,94	294,95	175,34	627,20	1.943,81	2.753,98	3.263,16
Cementerio	67,79	71,90	47,60	69,27	42,24	684,86	1.072,98
Total Taxes	5.030,38	6.998,27	16.106,84	41.498,77	42.076,98	64.832,85	120.194,76
<b>Diversos</b>							
Colaboración de Ciudad Morosa	13.560,89	26.703,77	25.973,27	27.303,46	34.367,67	36.144,49	96.432,71
Eventuales	2.340,04	3.290,19	4.440,00	7.894,38	8.664,32	12.342,24	56.165,24
Intereses Monetarios				8,28	0,95	76,64	
Reparos Fiscales	2.582,19	4.750,77	9.384,49	15.396,31	2.030,98	6.529,63	87.604,32
Multas	186,58	626,49	351,71	874,35	33.342,24	1.262,75	5.290,12
Total Diversos	18.669,70	35.271,22	40.149,47	51.642,78	78.405,56	56.351,75	175.492,37
<b>TOTAL INGRESOS PROPIOS</b>	<b>53.499,30</b>	<b>81.312,01</b>	<b>100.588,69</b>	<b>151.896,70</b>	<b>192.568,76</b>	<b>288.141,29</b>	<b>533.988,11</b>

Fuente: Alcaldía del Municipio Libertador, Dirección de Hacienda, Departamento de Contabilidad



Este mandato hizo que necesariamente crecieran los ingresos por aportes a precios corrientes; así, para 1991 vemos que éstos aumentaron casi el doble en términos absolutos, mientras que los ingresos propios crecieron en menor proporción por lo que las diferencias en términos porcentuales entre unos y otros ingresos se acentuaron en el año 1991 y en 1992, fundamentado en que para este último año el Ministerio de Relaciones Interiores hizo una importante transferencia para la reestructuración del sistema de Aseo Urbano y Domiciliario. En 1993 disminuyen los ingresos por aportes y se emparejan las proporciones con respecto a los ingresos

propios ya que estos crecen en un 50%. En los años 1994 y 1995 nuevamente se marcan las diferencias hasta llegar a su punto máximo en 1996, año en el que, entrada en vigencia la nueva Constitución del Estado Mérida, el porcentaje del Presupuesto del Estado destinado a los Municipios por Situado Municipal salta del 15% en 1995 al 20% en 1996.

También podemos explicar este crecimiento en los aportes por la puesta en práctica del Decreto Ley 3.265 de fecha 25 de noviembre de 1993, que da participación a los Municipios en el Impuesto al Valor Agregado y en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

No podemos dejar de mencionar que en 1996 también se logran avances en el proceso de recaudación interno del Municipio. Se moderniza el sistema para la recaudación de Patente de Vehículos, se hace hincapié en el cobro de reparos fiscales para la Patente de Industria y Comercio y también mejoran los ingresos por espectáculos públicos y propiedad inmobiliaria. Como se observa en el cuadro de ingresos tributarios en el Municipio Libertador (cuadro N° 3) son los ingresos por Patente de Industria y Comercio los que han aportado mayores ingresos al Municipio, seguidos por los ingresos por propiedad inmobiliaria y fuego por espectáculos públicos, aunque en 1996 el tercer lugar en aporte lo obtuvo la Patente de Vehículos. En suma podemos decir que aunque se logró un crecimiento importante en los ingresos propios, el incremento en aportes fue más que proporcional, por lo que este ha sido el año con mayor diferencia (74,6% ingresos por aportes y 25,4% ingresos propios) de toda la serie estudiada.

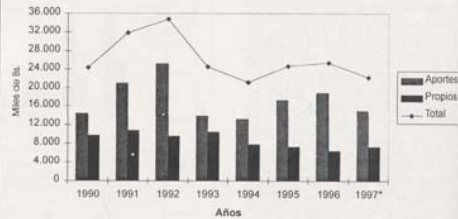
Ahora bien, para hacer un análisis más objetivo de lo que ha ocurrido con los ingresos, se deflactaron los valores del cuadro N° 4 con índices de precios al consumidor para Mérida con base 1984 = 100. El panorama cambia totalmente. Ya no tenemos una curva de ingresos totales creciente como en el cuadro anterior; se observa que los ingresos propios se han mantenido relativamente constantes con tendencias a la baja y los aportes han fluctuado teniendo su punto máximo en 1992 que fue cuando se obtuvo un fuerte apoyo del M.R.I. para la reestructuración del Aseo Urbano. Según estos datos no se ha avanzado en términos reales en la recaudación interna y las nuevas fuentes de financiamiento establecidas a nivel central para la retorna de competencias por parte del Municipio no han servido para lograr recuperar los niveles de ingreso de años anteriores. Se pudiera concluir que el proceso de reestructuración del Estado ha avanzado en estos seis años, pero financieramente estamos como al principio del proceso, es decir, han aumentado las responsabilidades y competencias del Municipio sin contrapartida en el aumento de los fondos para hacerle frente a las nuevas responsabilidades. De allí que se pudiera explicar el decaimiento de los servicios como el de terminal, aseo, alumbrado y transporte público.

Finalmente podemos decir que el proceso inflacionario ha afectado significativamente la hacienda del Municipio Libertador, por lo que se requieren esfuerzos adicionales para mejorar los ingresos. Las transferencias deben dejar de ser la prioridad para afincarse en la modernización de los sistemas de recaudación en los que se logre el aporte de todos sin afectar el patrimonio de nadie y en donde el proceso Inflacionario no diluya los esfuerzos de recaudación.

CUADRO N° 4

Ingresos del Municipio Libertador en miles de Bs. a precios constantes de 1984			
Años	Ingresos por Aportes	Ingresos Propios	Total
1990	14.539,52	9.821,91	24.361,43
1991	21.029,05	10.763,53	31.792,58
1992	25.109,98	9.637,97	34.747,95
1993	14.062,67	10.429,22	24.491,89
1994	13.257,88	7.947,70	21.205,58
1995	17.373,27	7.324,49	24.697,76
1996	18.863,43	6.421,91	25.285,34
1997*	14.957,82	7.271,73	22.229,55

Evolución de ingresos en el Municipio Libertador a precios constantes



Ordenanzas Tributarias del Municipio Sucre  
Cuadro N°5

Municipio	Ordenanza	Fecha de la promulgación en Gaceta Oficial
Sucre	Patente de Vehículos	08 de junio de 1981
Sucre	Impuesto sobre inmuebles urbanos	16 de julio de 1990
Sucre	Propaganda comercial e industrial	30 de julio de 1990
Sucre	Patente de industria, comercio, servicios y actividades conexas	13 de marzo de 1996
Sucre	Sobre apuestas lícitas	08 de junio de 1981
Sucre	Impuesto sobre espectáculos públicos	La Ordenanza está extraviada, no se conoce la fecha de promulgación

### El caso de la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio del Libertador

La Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio vigente en el Municipio Libertador del Estado Mérida es la publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 32 de fecha 21 de Octubre de 1988, la cual fue elaborada en 1931 pero sin tener eficacia hasta ahora, ya que nunca fue tomada en cuenta por ninguna de las administraciones municipales. Ella contiene un sistema de alcúotas, del cual no se tiene información respecto a los criterios utilizados para su implementación. Los cobros se hicieron siempre basados en negociaciones y acuerdos entre la Cámara de Comercio y la Alcaldía. Luego en 1996 el Concejo Municipal aprobó una nueva Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio. Esta nueva Ordenanza nunca fue promulgada por el Alcalde; no obstante, el Administrador Municipal la imprimió al menos en tres ocasiones en una impresora conectada a una computadora, introduciendo cambios en las alcúotas según la clase de actividades a la que perteneciera el solicitante. Finalmente fue publicada en la Gaceta Municipal extraordinaria de fecha 29 de mayo de 1996, con modificaciones a los textos de algunos de los artículos aprobados por la Cámara Municipal. Esta Ordenanza, de hecho, no ha entrado en vigencia gracias a un acuerdo tácito entre el gremio de los comerciantes y el Alcalde.

Antes de este acuerdo, la Alcaldía realizó reparos fiscales a los comercios con mayor potencial contributivo mediante la contratación de empresas privadas cuyos empleados, provistos de identificación que los calificaba como fiscales municipales

(empleados públicos), entraban a inspeccionar los locales comerciales y los libros de contabilidad, levantaban las actas correspondientes y seguían el procedimiento hasta dictar el acto administrativo. Con algunos comerciantes se llegó a acuerdos de pago mediante rebajas que oscilan entre el 10 y el 40% del monto del reparo, facilidades de pago y otros acuerdos. Contra algunos de estos reparos se ejercieron los recursos jerárquicos en tiempo útil, que aún no han sido resueltos formalmente, no obstante que sus efectos fueron suspendidos así como también los reparos fiscales basados en textos distintos a la Ordenanza vigente.

Actualmente la Ordenanza se encuentra en proceso de discusión, sin que se haya llegado a ningún acuerdo en la Cámara sobre lo que debiera implementarse, resultando una pérdida cuantiosa en los montos que se pudieran recaudar si existiera un instrumento acorde con la realidad del Municipio. Existe por tanto en el Municipio inseguridad jurídica respecto al cobro de este impuesto ya que no está claro cuál es la verdadera ordenanza que rige las actividades de industria y comercio.

Es muy importante considerar a la hora de formular la Ordenanza de Patente de Industria y Comercio los siguientes aspectos:

1. La vocación económica del Municipio, de tal manera de estimular las actividades propias de la región y así favorecer su crecimiento económico.
2. La capacidad real de las empresas y comercios sujetos al pago del impuesto, ya que la base imponible de este tributo es compleja y difícil de tratar. Existe el caso, por ejemplo, de empresas que tienen ingresos brutos elevados pero con estructuras de costos igualmente altos, siendo los márgenes de ganancia un porcentaje mínimo de los ingresos brutos. Si se aplica una alícuota muy alta se afecta el porcentaje de utilidades netas de manera confiscatoria pudiendo afectar incluso las posibilidades de inversión futura, con la consecuencia de una probable evasión del impuesto por parte de quienes estén en operaciones, aunado a la limitación de las inversiones e instalación de nuevos inversionistas, ya que no es atractivo establecerse ni invertir en un Municipio con tales características.
3. Evitar el que los mínimos anuales tributarios se vuelvan obsoletos rápidamente en medio de la inflación, por lo que debieran establecerse en unidades relativas y no absolutas así como lo aplica el Servicio Integrado de Administración Tributaria a los impuestos nacionales a través de la unidad tributaria.
4. Finalmente es importante establecer un instrumento jurídico que logre permanencia en el tiempo y que facilite los trámites para el pago de las obligaciones de los contribuyentes, de tal manera que no se produzcan desestímulos por exigencias superfluas, colas interminables y engorrosos procedimientos de cálculo.

### **Estudio de caso del Municipio Sucre**

El Municipio Sucre del Estado Mérida forma parte del área de influencia de la ciudad capital. Su población está estimada en 36.000 habitantes distribuidos en asentamientos poblados como Lagunillas, San Juan de Lagunillas, Pueblo Nuevo y Chiguará; además de estar dispersa en espacios rurales de carácter agrícola y pecuario fundamentalmente.

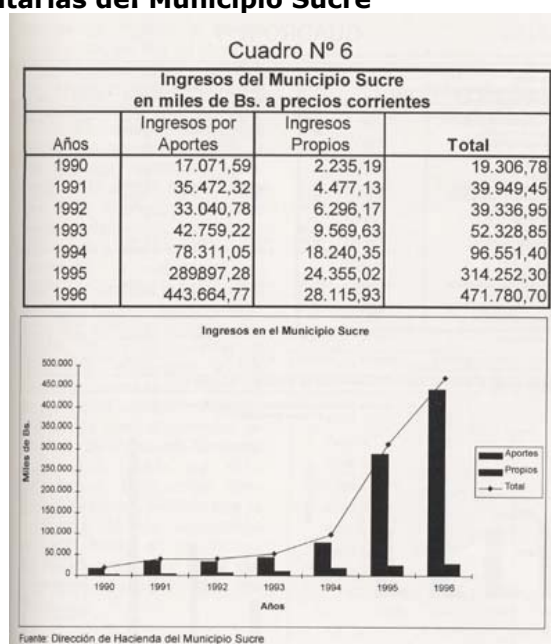
La Alcaldía del Municipio tiene su sede en Lagunillas y como muchas de Venezuela, se encuentra en estos momentos urgida de procesos de transformación institucional. De la revisión de su estructura organizativa se deduce que su conformación interna ha sido producto de los intentos por dar respuesta a

coyunturas o planteamientos inmediatos que no han permitido la reflexión respecto a cómo establecer eficaz y eficientemente los medios para conseguir los fines. Está claro que el considerar a la Alcaldía como un fin en sí misma es una visión errada, pero no debemos olvidar que de su buen funcionamiento y organización dependen las respuestas acertadas que exigen las comunidades a las cuales se debe.

Para que el Municipio pueda cumplir con sus objetivos de desarrollo económico y social y además preste en forma eficiente los servicios públicos, debe darse una estructura que funcione adecuadamente de manera que cada unidad administrativa tenga asignadas sus responsabilidades específicas, un personal que conozca sus atribuciones y unos recursos mínimos indispensables administrados correctamente.

La Dirección de Hacienda de la Alcaldía del Municipio Sucre realiza actividades de contabilidad, presupuesto, nómina, obras, recaudación, pagos y administración del aseo urbano. No cuenta con un manual de sistemas y procedimientos y tampoco existen disposiciones legales que regulen la administración y función ni de esta dependencia ni de ninguna otra en la Alcaldía. Mensualmente la jefe de hacienda programa la distribución de los gastos en función del presupuesto y las políticas de recaudación. Al final de mes se prepara un informe al Alcalde sobre los gastos, ingresos y deudas pendientes. El cumplimiento de las actividades es parcial.

### Ordenanzas Tributarias dei Municipio Sucre



Para analizar el marco normativo tributario se seleccionaron las leyes de los tres impuestos principales en el Municipio. Lo primero que salta a la vista del conjunto de estos instrumentos jurídico-tributarios es que su redacción responde a un patrón difundido en el país por FUNDACOMUN. Una comparación entre los textos suministrados por este ente nacional y las Ordenanzas de varios Municipios pone en evidencia esta realidad, lo que determina una uniformidad conveniente desde el punto de vista de la seguridad jurídica, pero que al desconocer las particularidades de los Municipios hace que las normas aprobadas no sean aplicables en muchos de ellos.

Una segunda característica es la poca o nula eficacia de sus disposiciones. Las Ordenanzas establecen con claridad la base imponible, los montos que deben pagar los contribuyentes y las sanciones a la evasión fiscal, pero en la práctica poco se



hace por dar efectividad a estas previsiones legislativas. En el Municipio Sucre, a pesar de que la Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos tiene siete años de haber sido sancionada, aún no se ha levantado el catastro urbano que es la base para determinar el valor de los inmuebles y el monto del impuesto. La causa principal de esta ineficacia está en la poca disposición del cuerpo legislativo a la discusión y el análisis de lo conveniente en materia tributaria, motivado en parte porque significa un costo político el establecer obligaciones tributarias a una población que nunca ha pagado. Pero tampoco es eficaz en la recaudación de la Patente de Vehículos, como no lo son la mayoría de los Municipios venezolanos, pese a que es un impuesto establecido hace tiempo y que conoce y ha pagado el contribuyente. En este caso juegan otros factores que explican la pobre cobranza de este tributo, como la inconexión entre el sistema nacional de registro de vehículos y los Municipios.

En cuanto a la Patente de Industria y Comercio la situación es también común a muchos Municipios venezolanos. Existen disposiciones que obligan a los comerciantes a inscribirse en un registro anual, a entregar declaraciones de ingresos brutos estimados, y posteriormente de ingresos brutos definitivos. También existe un clasificador de actividades económicas que establece para cada tipo de negocio un mínimo tributable anual y una alícuota sobre los ingresos brutos, pero resulta que no existe correspondencia alguna entre los montos establecidos como mínimos tributarios que son realmente bajos y las alícuotas que están establecidas como porcentaje de los ingresos brutos de las empresas y que de ser aplicadas tal como se plantean resultarían absolutamente confiscatorias para muchos de los comercios de este Municipio. Situación por la cual en la práctica pocos son los establecimientos que cumplen con el deber de inscribirse en el registro anual de contribuyente, y casi todos los negocios pagan el mínimo tributable anual que además no se corresponde con lo que está en la Ordenanza respectiva. Sólo un pequeño número de comerciantes, aquellos con mayor capacidad de pago (comercios de capital nacional), se ven obligados a cumplir con las disposiciones de las Ordenanzas porque son objeto de visitas e inspecciones de los funcionarios municipales; se les realizan reparos fiscales y se les conmina a pagar mediante arreglos en los que participa el cobrador con un porcentaje de lo recaudado. De manera que los ingresos por Patente de Industria, Comercio, Servicios y Actividades Conexas son el producto de los pagos de los contribuyentes con mayor capacidad de pago, mientras que los pequeños, o pagan el mínimo tributable o simplemente no pagan.

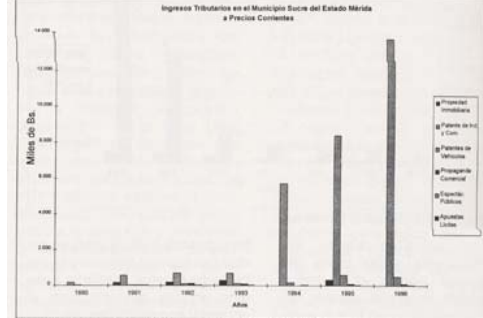
### **Evolución de los Ingresos Tributarios**

Para el caso del Municipio Sucre nuevamente se toma la serie 1990 - 1996. Como se observa en el cuadro N° 6, los recursos del Municipio dependen fuertemente de las transferencias de los otros niveles de gobierno; en promedio los ingresos por aportes han sido de un 87,2% durante los siete años estudiados contra un 12,7% recaudado internamente y la tendencia en los últimos años es hacia la profundización de la brecha entre lo aportado y lo recaudado.

CUADRO N° 7

CUADRO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS en miles de Bs.						
Ingresos	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Impuestos</b>						
Propiedad Inmobiliaria	147,91	157,63	188,73	288,44	324,59	50,00
Patente de Ind. y Com.		251,05	698,10	660,35	5.733,36	8.269,96
Patente de Vehículos	32,29	30,88	96,77	127,25	163,63	581,96
Propaganda Comercial	5,35	40,70	138,19	88,37	7,15	104,88
Espectáculos Públicos		30,39	22,00	45,42	20,00	37,80
Apuestas Lícitas		0,95				
<b>Total Impuestos</b>	185,55	511,65	1.143,79	1.239,04	5.933,14	9.438,70
<b>Tasas</b>						
Permisos de Construcción	144,46	542,14	1.044,00	2.311,94	1.378,39	1.739,42
Solvencias y certificaciones	34,63	59,70	43,47	52,25	60,69	272,66
Aseo domiciliario	14,51	187,87	234,62	262,63	228,09	440,16
Mercedes		6,28	12,38	15,05	33,25	25,82
Cementerio						48,16
Matajadero municipal	427,03	1.291,76	1.280,87	2.138,71	4.831,00	7.360,62
<b>Total Tasas</b>	626,91	2.050,65	2.616,01	4.798,88	6.522,04	0,00
<b>Diversos</b>						
Salvencia de Deuda Morosa	1.213,13	1.017,34	1.586,96	1.703,18	3.735,74	2.674,52
Eventuales	57,00	370,47	887,87	1.826,19	1.754,60	960,98
Intereses Moratorios	157,61	420,07				
Reserva Fiscal						
Multas		4,00				
<b>Total Diversos</b>	1.427,74	1.611,88	2.474,43	3.529,35	5.490,34	0,00
<b>TOTAL INGRESOS PROPIOS</b>	2.235,20	4.477,13	6.236,23	17.945,52	9.438,70	28.118,82

Fuente: Alcaldía del Municipio Libertador, Dirección de Hacienda, Departamento de Contabilidad



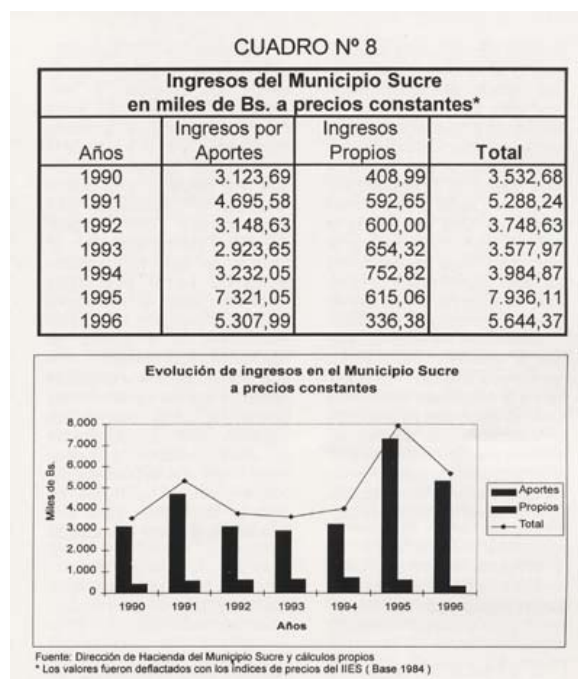
Fuente: Dirección de Hacienda del Municipio Sucre del Estado Mérida

En este cuadro se evidencia una curva creciente de ingresos con un comportamiento estable, si se quiere, durante los primeros cinco años pero que cambia radicalmente para 1995 y 1996 a precios corrientes. Con respecto a lo aportado por cada uno de los seis impuestos (Cuadro N° 7) tenemos que el cobro en algunos de ellos no ha sido sistemático a lo largo del período: así en 1990 no se registraron cobros en Patente sobre Inmuebles Urbanos, ni en el Impuesto sobre Apuestas Lícitas, ni en el de Espectáculos Públicos. Luego en 1991 se realizan cobros en todos los impuestos, pero en muy bajas proporciones y así se mantienen hasta 1993. En 1994 nuevamente desaparecen los ingresos por Impuesto Inmobiliario y por Espectáculos Públicos, los que se vuelven a registrar en 1995 para caer una vez más en 1996. El Impuesto por Patente de Industria y Comercio es el que mayores ingresos ha aportado y el que junto con la Patente de Vehículos se ha cobrado de manera constante en el Municipio.

La existencia de una normativa desfasada respecto a la realidad del Municipio ha incentivado a la implantación de mecanismos improvisados de liquidación y cobro para todos los casos. El impuesto por patente de industria y comercio está establecido por montos fijos mensuales, siendo el monto máximo mensual por contribuyente de apenas 9.000,00 bolívares mientras que el mínimo es de 100 bolívares mensuales. Con respecto al impuesto inmobiliario tenemos que se recauda sólo en los casos de ventas o remodelación de inmuebles; por vehículos se cobra una tarifa fija de 150 bolívares anuales, sin importar el tipo de vehículo; mientras que en el caso de las propagandas comerciales se cobran 20 bolívares por metro cuadrado de publicidad.

Los ingresos por concepto de tasas de los servicios en administración directa de la Alcaldía no están en función de, los costos mínimos de mantenimiento de dichos servicios: por aseo urbano se cobra mensualmente 20 bolívares por domicilio y 50 bolívares por comercio; en el cementerio se cobran 20 bolívares por derecho a la fosa; en el mercado se cobran 100 bolívares por puesto cada domingo y; el terminal exige una tasa de salida a los usuarios de 3 y 5 bolívares. Estos montos además de irrisorios son de difícil recaudación, por lo que resulta una utopía para quienes administran, intentar aumentos en los cobros.

El cuadro de ingresos por impuestos señala un fuerte desorden en la recaudación y una marcada dependencia de una única fuente de ingresos propios: la Patente de Industria, Comercio, Servicios y Actividades Conexas. Tal situación deja en evidencia las fallas a nivel institucional de la dependencia encargada del proceso de recaudación y en conjunto de la Alcaldía.



Analizando ahora los datos deflactados (cuadro N° 8), tenemos que los ingresos se han mantenido constantes a lo largo del período con un repunte para el año 1995 que luego cae en 1996. La conclusión para este caso es que tenemos un Municipio con un poco más de ingresos que los manejados después de la reforma de la LORM, pero fundamentalmente incapaz de mantener su propia estructura institucional. La Alcaldía no ha reconocido la importancia de las fuentes propias de ingreso y se ha concentrado en fijar su atención en las transferencias y resolver con ellas problemas ajenos al propio orden interno.

Sin embargo, debemos acotar una nueva explicación a los escasos resultados tributarios del Municipio Sucre. Esta gira en torno a que las fuentes fundamentales de los Municipios para extraer recursos son impuestos de naturaleza urbana. No permite la Ley que el Municipio recabe recursos de la actividad agrícola, ni de la pecuaria, ni de la minera, ni establecer impuestos a los inmuebles construidos fuera de la perimetral urbana. Apenas prevé una participación en el producto del Impuesto Territorial Rural que jamás ha sido establecido. Bajo esas condiciones resulta evidente que la existencia de los Municipios rurales, como el Municipio Sucre, es precaria y fuera del régimen establecido en Venezuela.

### **Importancia de la Recaudación Interna Local**

Uno de los factores de los que depende la gobernabilidad local democrática y su fortalecimiento es el origen del financiamiento del gasto local. Según Eduardo Wiesner "La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera, la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas. De este

proceso surge una especie de orden espontáneo. El factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se complementa la ecuación económica y política." (Wiesner Eduardo; 1996) El simple reparto induce inestabilidad y acentúa la pugna por más recursos. De esta manera no se estimula la sana competencia por más eficiencia y por mejor equidad. La experiencia colombiana planteada por el mismo autor en el "Informe Final de la Misión para la Descentralización" deja entrever que los procesos políticos, sociales, económicos y administrativos de la Descentralización han estado afectados negativamente por las formas de asignación y reparto de recursos desde el Gobierno Central. Uno de estos aspectos es el que se haya producido un desestímulo al esfuerzo fiscal propio a nivel local y se haya estimulado el reclamo por mayores transferencias y haya fortalecido los intereses burocráticos y políticos de quienes se benefician directamente del gasto público.

Desde luego lo importante es que la obtención de ingresos propios esté directamente vinculada a la capacidad económica local, es decir, que se produzca un esfuerzo fiscal efectivo en donde la brecha fiscal municipal, entendida como la relación entre capacidad económica y desempeño fiscal, no sea muy amplia.

La eficiencia en la obtención de recursos se puede evaluar desde dos aspectos: 1.- Haciendo la comparación entre ingresos propios e ingresos transferidos; y 2.- A través de la brecha fiscal. La primera opción nos dirá respecto a la gobernabilidad y participación civil local, ya que como lo mencionamos anteriormente en la medida en que se produzca esfuerzo fiscal por cada ciudadano, éste se involucrará más en los procesos de toma de decisión y la exigencia de resultados (accountability). Por otro lado no podemos olvidar el hecho de que las transferencias desde los otros niveles de gobierno están condicionadas en muchos casos a gastos específicos que evidentemente pueden resultar oportunos en algunos Municipios, pero que pueden distorsionar la vocación real de los otros. De tal manera que la relación transferencias ingresos propios hablará de cuán limitada tienen su autonomía los Municipios y sobre su gobernabilidad. La segunda opción, brecha fiscal, implica el que se produzcan externalidades positivas o no a favor del fortalecimiento institucional, la mejoría en la información y la transparencia en los procesos políticos y fiscales, ya que el esfuerzo fiscal local creará una demanda real y efectiva por los factores institucionales. Esa demanda que surge más del interés de los ciudadanos locales por vigilar el uso de sus recursos propios que el de una normativa abstracta que afine la importancia de las instituciones a nivel local, provocará el que se genere una oferta institucional que tenderá a ser eficiente.

## **Conclusiones**

I. El Municipio tal como está definido en la Constitución de la República de Venezuela está dotado con distintas opciones de financiamiento, las cuales han sido ampliadas en forma significativa en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No obstante, existe el problema legal de la consideración de todos los municipios de manera uniforme por lo que las opciones sólo están al alcance de los municipios de carácter urbano. Los municipios rurales y fronterizos tienen muy limitadas las posibilidades de desarrollar formas locales de financiamiento tributario. Por otra parte, las transferencias están fuertemente condicionadas por el número de habitantes, lo que favorece en cierto modo a las localidades con grandes asentamientos y por ende urbanos, en desmedro de aquellos municipios de escasa población y además dispersa en los territorios rurales.

II. Los municipios estudiados presentan debilidades en la Hacienda Pública Municipal en los siguientes aspectos:

- Fallas en la administración del recaudo. Existen evidentes fallas legales y de procedimientos administrativos.
- Inexistencia de penalidad fiscal. En ninguno de los dos casos estudiados se están aplicando sanciones a los contribuyentes morosos ni estímulos a los solventes.
- Ausencia de conciencia fiscal entre los ciudadanos. La cultura anticontributiva se refleja en el comportamiento de los particulares agrupados en gremios, en particular los comerciantes, que se resisten a aceptar los cambios y en la apatía de los propios concejales ante las discusiones de las Ordenanzas tributarias.
- Ordenanzas desfasadas. Los instrumentos legales no están acordes con la realidad de los municipios, lo que provoca que sus disposiciones no sean tomadas en cuenta para la recaudación. La conducta arbitraria de los funcionarios conduce a reforzar la situación de inseguridad jurídica.

III. Los municipios estudiados dependen en más del cincuenta por ciento (50%) de los ingresos transferidos por Situado Municipal y desde el FIDES. Tal situación implica que las propias comunidades no financian de ninguna manera la gestión municipal ni la prestación de los servicios. Como consecuencia de ello la participación comunitaria es débil, pobre el cuidado y mantenimiento de las instalaciones y el mobiliario urbano, y bajo el interés por lo político, lo que se manifiesta en la ausencia de control de gestión ni evaluación de resultados.

IV. De los ingresos tributarios la mayor fuente son los ingresos por Patente de Industria y Comercio. Para el caso del Municipio Libertador las diferencias entre lo aportado por éste y otros impuestos como el de Inmuebles Urbanos o Patente de Vehículos no es tan fuerte como en el caso del Municipio Sucre, el cual se pudiera decir que prácticamente recauda seria y sistemática mente, aunque en forma discriminada, únicamente el impuesto a las actividades económicas.

V. La desactualización del catastro urbano y del registro de contribuyentes comerciales hace que las cargas no estén repartidas homogéneamente entre la población. Los pagos de impuesto sólo los hacen comercios grandes (capitales nacionales) o los que tienen cierta antigüedad, en el caso de la Patente industrial; mientras que el Impuesto sobre Inmuebles Urbanos es cobrado cuando se realizan transacciones de compraventa o traspasos., En suma, tenemos que existe un potencial recaudatorio no aprovechado o, en otras palabras, para ambos casos hay una brecha bastante amplia entre la capacidad económica y el desempeño fiscal municipal.

VI. La tributación municipal no es considerada en su función redistributiva del ingreso, es más, existe poca conciencia a nivel institucional de la función que cumple como fuente de financiamiento. Cabe plantear que desde la reforma de la LORM en 1989 se hicieron algunos intentos por mejorar las fuentes propias de ingresos, pero actualmente la atención está dirigida hacia cómo lograr mayores transferencias, sin tomar en cuenta que ellas limitan la autonomía de gestión y la participación ciudadana.

VII. Queda evidente la necesidad de realizar estudios de la base económica de los municipios y de su potencial contributivo, y la creación de tributos a algunas actividades propias del medio rural, con el fin de establecer políticas y normas que aseguren el financiamiento de los pequeños y medianos municipios. También queda evidente la necesidad de que las transferencias de recursos se vinculen a programas y proyectos específicos, y a exigencias de disciplina en el gasto y mayor eficiencia en la generación de recursos propios de origen tributario.