

Anotaciones sobre el federalismo cooperativo y su impacto en la configuración del sistema tributario venezolano

Ronald EVANS MÁRQUEZ*

Resumen: El trabajo analiza la estructura federal del Estado venezolano, así como la distribución vertical del mismo, enfocándose en las potestades tributarias asignadas al poder nacional, a los Estados y a los Municipios, e igualmente aborda lo establecido en el Artículo 180 de la Constitución.

Palabras clave: Federalismo, modelo federal cooperativo, distribución vertical, potestad tributaria, Nación, Estados, Municipios, Artículo 180 de la Constitución.

* Ronald Evans Márquez, abogado UCV (1990), Maestría en Leyes (LL.M.), Escuela de Leyes, Universidad de Harvard (1993); Diploma Programa de Tributación Internacional, Universidad de Harvard (1993), Becario Fulbright 1992-1994. Especialista en Derecho Tributario, UCV (1995). Profesor por Concurso de Oposición de Derecho Financiero y profesor Derecho Tributario UCAB. Ex-Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Financiero (ASOVEDEFI), Ex-Presidente del Capítulo Venezolano de la Asociación Fiscal Internacional (International Fiscal Association, IFA). Socio y Jefe del Departamento Tributario del Despacho Baker Mckenzie.

Abstract: *This paper analyzes the federal structure of the Venezuelan State as well as its vertical distribution, focusing on the taxation powers assigned to the federal level, the States, and the Municipalities. It also addresses Article 180 of the Constitution.*

Keywords: *Federalism, cooperative federal model, vertical distribution, taxation powers, Nation, States, Municipalities, Article 180 of the Constitution.*

Sumario:

INTRODUCCIÓN. I. La peculiar estructura federal del Estado venezolano. II. El modelo federal cooperativo y los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad en la Constitución de 1999. 1. *Distinción entre el federalismo dual y el cooperativo.* 2. *Particularidades del esquema federativo venezolano.* III. Distribución vertical del Estado venezolano. 1. *El reparto de potestades tributarias de acuerdo con la estructura federal del Estado venezolano.* A. Las potestades tributarias asignadas al poder nacional. B. Las potestades tributarias de los Estados. B. Las potestades tributarias de los Municipios. a. Alcance del Artículo 180 Constitucional. CONCLUSIONES.

“Una visión clara y amplia de las relaciones que unen a la historia con las demás ciencias no es un impedimento para captar los problemas concretos y plantearlos de forma positiva y práctica”.

Lucien Febvre, *Combates de Historia*

INTRODUCCIÓN

Empezamos el presente trabajo con una cita de Lucien Febvre que nos recuerda que la historia permite conocer el

presente y nos ayuda a vivirlo¹. Tal como lo señala el catedrático de la Universidad de Barcelona, Manuel Cruz: “que la historia posibilita la comprensión del presente implica suponer que en ella se encuentran los orígenes del actual estado de cosas (...) El empeño por localizar un pasado con el que conectar nuestro presente, a fin de que éste pierda, de tal modo, su carácter inicial de gratuito, sin sentido, es compartido por el mito y por la historia”². Efectivamente, importa mucho revisar los orígenes y el devenir histórico del federalismo en Venezuela para entender el estado actual del tema en nuestro país. También ayuda a estudiar los orígenes del concepto de federalismo cooperativo en el derecho comparado para buscar las claves de la opción política adoptada por el Constituyente venezolano en 1999 y sus implicaciones para el peculiar modelo federal venezolano. Para ello, como lo indica Febvre, acudiremos a la historia y sus relaciones en este caso con el derecho constitucional y el derecho financiero.

El sistema tributario venezolano formulado por el Constituyente del año 1999 al igual que en la Constitución de 1961 configuró un sistema federal de gobierno con un marcado acento centralizador de las principales materias rentísticas a favor del Poder Nacional. Los estados venezolanos, al contrario de lo que podría esperarse en un típico Estado federal clásico de otros países, se encuentran prácticamente desprovistos de potestades tributarias sobre las cuales puedan ejercer verdaderos derechos originarios de tributación.

Este proceso viene siendo objeto de revisión en los últimos años. Un hito importante en este proceso estuvo dado por la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Sector Público en diciembre de 1988. Este proceso de transformación política ha traído consigo una creciente descentralización signada por

¹ FEBVRE, Lucien. *Combates por la historia*, Editorial Ariel Historia, Barcelona-España, 2017, p. 35.

² CRUZ, Manuel. *Filosofía de la Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, p. 17.

el traspaso de programas del Poder Nacional a los Estados en materias tan importantes y básicas como educación, salud y seguridad, lo cual ha incrementado los requerimientos financieros de los Estados y Municipios, que sólo pueden ser satisfechos por medio de estos mecanismos de reasignación de las materias rentísticas entre los tres poderes político- territoriales.

La Constitución del año 1999 en teoría es mucho más flexible para el cometido de transformar la existente federación centralizada, como la que hemos tenido en casi toda la vida democrática del país, en un verdadero estado descentralizado, tal y como se proclama en la Constitución de 1999. Uno de los diversos mecanismos es el establecido en la antes llamada cláusula descentralizadora (prevista en el artículo 137 de la Constitución de 1961) ahora regulada en el Artículo 157 que permite, por el voto de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional (antes se requería 2/3 partes del Congreso), la asignación de competencias nacionales a los Estados y Municipios. Sin embargo, en los últimos 21 años ha faltado la voluntad política y el modelo de federalismo cooperativo ha servido para dismantelar los incipientes avances que se habían logrado bajo la Constitución de 1961, concentrando el poder del Estado de manera arbitraria e inconstitucional, en el Poder Central. Nada nuevo en la historia patria pero sí una estafa descomunal al electorado que votó por un proyecto falsamente descentralizador.

Desde un punto de vista financiero, esta forma de neofederalismo adoptada por el Constituyente de 1999, ataca la autonomía de los Estados, a través de la extensión de competencias al Poder Nacional y por procedimientos indirectos, que permiten controlar la autonomía financiera de los Estados. Se desaprovechó así una oportunidad histórica de establecer directamente en el texto constitucional la hacienda pública

estadal, con su explícita dotación de recursos y tributos, administrados bajo principios autonómicos.³

1. *La peculiar estructura federal del Estado venezolano*

La Constitución de 1999, tal como lo indicaba la Constitución de 1961, definía la estructura del Estado venezolano como un Estado federal (ahora “descentralizado”) “dentro de los términos” establecidos por el Constituyente.⁴ En virtud del carácter contradictorio o *sui generis*⁵ de la organización federal del Estado Venezolano, derivado del hecho de su calificación de Estado federal cuando en la práctica de los últimos años se ha comportado bajo esquemas de acción más propios de un Estado Central, ha conducido a que muchos calificaran a la híbrida organización estatal venezolana como una “federación centralizada”.⁶ Para corregir esta contradicción, se ha definido al Estado venezolano como una “federación descentralizada”. En palabras de la Exposición de Motivos del texto constitucional:

El diseño constitucional consagra un Estado federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y

³ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho Constitucional*, McGraw Hill Interamericana de Venezuela, Caracas, 2001, p. 125.

⁴ Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial No. 5.453 Ext., del 24 de marzo del 2000.

⁵ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Madrid, 1988, p. 604.

⁶ BREWER-CARÍAS, Allan R. *Introducción General al Régimen Municipal*, en *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 15.

autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la comunidad.⁷

La expresión “federalismo descentralizado” no ha estado exenta de crítica. Así, Hildegard Rondón de Sansó establece que dicho enunciado pareciera una *contradictio in terminis*, en dos de sus elementos, a saber:

Señala que se trata de un estado federal y al mismo tiempo descentralizado. Ahora bien, todo estado federal es descentralizado. La forma federal del estado se da cuando en el mismo existen una serie de entidades territoriales periféricas, que poseen su propia autonomía, e incluso, una soberanía que parcialmente delegan en la unión o poder central, constituyendo tal delegación la exclusión de realizar determinados actos que debiliten la unión creada. El federalismo puede tener distintos grados de acuerdo con la naturaleza de las facultades delegadas. En el estado federal cada una de las uniones es territorial y mantiene en principio sus propios poderes de gobierno, es decir, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, sin que ello impida la existencia de estos mismos poderes en la sede que representa al sistema federal.

Ahora bien, estado descentralizado significa que existe un núcleo gubernativo cuyas funciones se han desconcentrado en entes periféricos, que adquieren una personalidad jurídica propia. Si se analiza en este sentido, no puede acumularse la noción de estado federal con la de estado federal descentralizado. Sería lo mismo que hablar de

⁷ Exposición de Motivos Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No. 5.453 Extraordinario, 24 de marzo de 2000.

estado federal centralizado. La aparente anomalía radica en que se están fundiendo dos conceptos de diferente naturaleza e identidad, pertenecientes a ámbitos conceptuales diferentes. La noción de estado federal, que se contrapone a la de estado central o unitario, alude a la división político-territorial. El concepto de descentralización es una figura descriptiva que no describe lo orgánico sino lo funcional, al referirse a la delegación de funciones del poder central en los poderes periférico.⁸

El término “federalismo” que la Constitución acogió no tiene una muy estrecha relación con el contenido teórico normalmente atribuido a ese término. Como bien se expresó en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, la fórmula adoptada que mantuvo dicha expresión, no obstante las inevitables polémicas entre los bandos federalistas y centralistas, estimó que el sentimiento federal y las consecuencias del federalismo, en el sentido de la organización y el nombre mismo de la Federación, “constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos”, por lo cual, “se prefirió respetar y mantener dicho término dentro de una acepción venezolanizada, considerando que “los vocablos tienen su acepción propia, que es la que le atribuyen los hechos históricos”.⁹

En palabras de Tulio Chiossone, “el Estado venezolano, representado por la “República”, según la propia Exposición de Motivos, es Federal, no por su esencia, sino en los términos que consagra la Constitución, pero ésta, en su contenido, es eminentemente centralista, y destruye la declaración liminar

⁸ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*, Ediciones Ex Libris, Caracas, 2000, p. 49.

⁹ República de Venezuela, Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, *El situado constitucional como asignación inter-gubernamental en Venezuela en La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano*, Tomo 4, p. 125, 1987.

de que la República es un Estado Federal".¹⁰ Sin embargo, esto no siempre fue así. La nueva República de Venezuela de 1830 se encontró que sólo podía contar con los derechos de aduanas y en la escasa medida que le era posible reprimir el contrabando, pues el Fisco como hoy día lo conocemos, no existía, pues además de que los Estados se habían reservado casi todas las rentas, no dejando a la Nación sino las de aduanas, tampoco se hallaba ésta en buena posición para cobrarlas. Manuel Márquez (h) nos ilustra la evolución de la naturaleza federal del Estado venezolano de la siguiente manera:

El Gral. Antonio Guzmán Blanco trabajó, desde que ocupaba el Ministerio de Hacienda, en 1864, por poner término a esa situación, que hacía imposible gobernar y cuando ascendió a la Presidencia de la República reorganizó la administración fiscal, aumentó los impuestos de aduanas, restableció los impuestos de sucesiones y papel sellado y creó el de estampillas, afectándolos a destinos especiales, quizás con el objeto de encubrir la violación de

¹⁰ CHIOSSONE, Tulio. *Constitución centralista con ribetes federales en Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I, Caracas, 1979, p. 228. Chiossone explica las razones históricas para preferir la forma federal de Estado, negando en parte la influencia norteamericana invocada por diversos autores: "En la alborada de la independencia y libertad de los territorios americanos que fueron parte integrante del Estado español, el sistema federal es el escogido para la organización política de las nacientes Repúblicas. En todos ellos el régimen colonial había creado el Municipio como célula fundamental, y las antiguas Provincias fueron entidades autónomas que habrán de servir como sustento del federalismo, aunque en muchos casos se ha invocado la inspiración tomada de los principios constitucionales norteamericanos. Este fenómeno de la autonomía provincial-común en las Colonias españolas- nos da la explicación de por qué, una vez iniciados los pronunciamientos que dieron origen a la Declaración de Independencia y a las primeras constituciones, se adoptara el sistema federal. Este sistema político no fue inspirado en la Constitución norteamericana ni influyeron en su adopción las ideas de los filósofos o teóricos de la política, pues su escogencia estuvo predeterminada, en todos los nacientes países, por una derivación necesaria de las constituciones orgánicas de las ciudades y provincias". *Ibid.*, p. 207.

la Constitución Nacional, que no acordaba a la Nación, otras rentas que las de aduanas y reservaba la soberanía tributaria a los estados particulares (...).

Los Gobiernos posteriores a Guzmán Blanco sumieron de nuevo la República en la bancarrota y el caos. Las Administraciones de Crespo, Andrade y Castro serán señaladas como modelos de incapacidad y desorden fiscal (...).

Tocó al Dr. Román Cárdenas, como Ministro de Hacienda de la dictadura gomecista, poner término a esa situación por medio de una nueva ordenación de legislación tributaria (...).¹¹

También existen razones históricas que explican el carácter híbrido de nuestra Constitución al establecer, *ab initio*, un Estado marcadamente centralista. Así, Julio César Fernández Toro explica que el pensamiento político predominante en el proceso constituyente que da origen a la Carta Magna de 1961 encontró en la Federación una de las razones del fracaso de la democracia, pues producía una debilidad del gobierno central y la dispersión del poder político en las regiones, permitiendo el fortalecimiento de los caudillos.¹²

De manera que, según Fernández, “si las instituciones federales predominantes desde la independencia entorpecían la democracia, entonces se debía reducir –o eliminar– la Federación a su mínima expresión impidiendo el resurgimiento caudillista. Pero el constituyente nunca llegó a borrar las formas federales aunque las vaciara de contenido”.¹³

A partir de 1988, el péndulo de la historia se inclinó de nuevo hacia un fortalecimiento de la estructura federal y hacia

¹¹ MÁRQUEZ (h), Manuel. *El impuesto sobre la renta*, Editorial Elite, Caracas, 1945, pp. 70-71.

¹² FERNÁNDEZ TORO, Julio César. *La distribución territorial del poder en Venezuela en Jornadas Colombo- Venezolanas de Derecho Público*, Caracas, octubre de 1996, p. 324.

¹³ *Ibíd*, p. 325.

una profundización de los procesos de descentralización política en nuestro país o lo que algunos han calificado como “la metamorfosis federal de una Federación Centralizada en una Federación Descentralizada”.¹⁴

De allí que la Constitución de 1999 recogiera ese sentimiento y calificara al Estado venezolano como “federal descentralizado” (Artículo 4) y erigiera la descentralización como política nacional, la cual “debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (Artículo 158).

2. *El modelo federal cooperativo y los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad en la Constitución de 1999*

Capitant conceptúa al federalismo como una “forma constitucional que representa la antítesis de la centralización”.¹⁵ El eje central del federalismo reside en la descentralización, dispersión y distribución del poder y de los fenómenos que lo circundan, como puede ser el humano y social (pluralismo social), el espacial o territorial (dispersión territorial), la diversidad de ordenamientos jurídicos (pluralismo jurídico), estando todos ellos coordinados por el poder, una vez obtenido el triunfo de las fuerzas centrípetas sobre las centrífugas.¹⁶

Para que nos encontremos en presencia de un Estado federal debe existir unidad de poder político, sin que por ello haya centralización del mencionado poder, en razón de que éste se distribuye en centros. En el Estado federal existe descentralización del poder político, a más de otros tipos de

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 347-348.

¹⁵ Citado por Catalina García Vizcaíno, *Los tributos frente al federalismo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 1.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 2

descentralización (ej. territorial), mientras que, en los Estados unitarios, si bien puede haber descentralización territorial (administrativa) o regional, el poder estatal no se distribuye en centros.¹⁷ En los estados unitarios según Charles Durand, “el legislador ordinario tiene todos los poderes sobre las colectividades públicas internas: provincias, departamentos, municipios. En el estado federal, el legislador ordinario, por lo menos, no tiene todo el poder. Sus poderes están limitados por una autonomía reconocida a las colectividades federadas, autonomía jurídica parcial, pero provista de una protección frente a esta mayoría y este legislador. Habrá pues una distribución de competencias, una distribución del poder público, entre los órganos del poder público, entre los órganos de la federación y los órganos propios de cada una de las colectividades que la integran.”¹⁸

Ya diversos autores han alertado el fenómeno contemporáneo de una mayor centralización en todos los Estados federales, tanto en los Estados Unidos, como en Alemania, Brasil y Argentina. Por ello Charles Durand ha advertido sobre la configuración de un “neofederalismo”, en contraposición al federalismo calificado de dualista, en el que los estados miembros no tendrían prácticamente más que lo que el legislador federal quisiera dejarles.¹⁹ Según Durand, “comprobamos que el marco jurídico del Estado federal subsiste, pero apenas se corresponde con su contenido propiamente jurídico ni con el espíritu que anima la vida política (...) Se ha producido una decadencia del federalismo en el seno de los Estados federales”.

Dentro de los llamados esquemas clásicos de federalismo se distinguen dos modelos paradigmáticos: el de los Estados Unidos de América, conocido como dual y el modelo germánico, cooperativo. Venezuela adoptó ya desde la Constitución

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ DURAND, Charles. *El estado federal en el derecho positivo en Federalismo y Federalismo Europeo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, p. 175.

¹⁹ *Ibíd*, pp. 212-213.

de 1961 como modelo de inspiración, el modelo español, derivación del modelo germánico²⁰ y ahora esto se señala de manera expresa en la Exposición de Motivos cuando se dice que Venezuela ha optado por el modelo federal cooperativo. En efecto, cuando se habla del Consejo Federal de Gobierno en la Exposición de Motivos se dice que éste es:

...un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes político territoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal.

1. *Distinción entre el federalismo dual y el cooperativo*

El sistema dual o anglosajón primigenio, propio de los Estados Unidos, es el de la separación perfecta, donde el Poder Federal y los Estados tienen cada uno atribuido un área determinada de actividad sobre la que ejercita libérrimamente sus poderes, sin intrusiones de la otra parte, frente a la cual tiene una mera relación de yuxtaposición.²¹ La idea pues se centra en la separación radical entre los poderes federados y los federales, de manera que una la atribución de una competencia comporta la realización de todas las responsabilidades sobre la misma.²²

El valor principal que persiguieron los legisladores constitucionales de los Estados Unidos fue diseñar un sistema de

²⁰ Véase en tal sentido Gustavo Linares Benzo, *Leyes Nacionales y Leyes Estadales en la Federación Venezolana (La repartición del Poder Legislativo en la Constitución de la República)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995, p. 7.

²¹ *Ibíd.*, p. 8.

²² ARBÓS, Xavier y VERNET I LLOBET, Jaume, *Los nuevos federalismos y el constitucionalismo del Siglo XXI, en La descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política*, Edit. Cedecs, Barcelona, 1999, p. 266.

gobierno que respetase los derechos y libertades de los ciudadanos, esto es, un sistema en que la soberanía popular controlase de manera efectiva a la soberanía gubernamental. En palabras de Lluís Peñuelas, “el recuerdo reciente de la lucha por la libertad frente al Gobierno inglés, ciertos abusos de algunas legislaturas estatales y la voluntad de establecer un sistema que respetase los derechos y libertades de todos los ciudadanos norteamericanos motivó que se establecieran determinados límites expresos al poder de los Estados, y dio lugar a un sistema gubernamental basado en los “*checks and balances*”. Establece Peñuelas: “Si la libertad es el poder político dividido en pequeñas fracciones, los autores constitucionales crearon un sistema de gobierno en el que el poder político se dividía y distribuía entre diferentes unidades, las cuales se controlaban mutuamente, con lo que se impedía la constitución de un poder tirano”.²³ Tal como expresó Madison:

En la compuesta república de América, el poder cedido por el pueblo es primeramente dividido entre dos Gobierno diferentes, y posteriormente, la porción asignada a cada uno de ellos es subdividida entre distintos y separados departamentos. De esta forma los derechos del pueblo se encuentran doblemente garantizados. Los diferentes gobiernos se controlarán mutuamente y al mismo tiempo, cada uno será controlado por el mismo.²⁴

Por tanto, “ya que los Gobiernos estatales permanecerían como centros alternativos de poder, el Gobierno nacional se encontraría en una competición permanente con los Gobiernos estatales. Esto reduciría la tendencia del Gobierno nacional hacia la irresponsabilidad y prevendría de la excesiva centralización del poder (...) y la tiranía”.²⁵

²³ PEÑUELAS I REIXACH, Lluís. *Poder Financiero y Federalismo en los EE.UU.*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, p. 24.

²⁴ Madison, *Federalist Papers*, citado por PEÑUELAS, *Ibíd*, p. 25.

²⁵ *Idem*.

El federalismo dual, que dominó de 1789 a 1932, delegaba poderes limitados al Gobierno de la Unión, con un cierto margen de maniobra interpretativo para la ejecución (implementación) a través de la cláusula “necesario y adecuado” (“*necessary and proper*”, artículo 1, párrafo 8) conocida más tarde como la cláusula elástica. Los poderes o competencias otorgados al Gobierno de la Unión fueron básicamente los siguientes: posibilidad de establecer exacciones o impuestos, disponer sobre sus bienes, pedir créditos y emitir deuda pública, acuñar moneda, regular el comercio exterior e interestatal, declarar la guerra, reclutar y mantener fuerzas militares, regular la naturalización y extranjería, establecer el Derecho sobre quiebras y sobre la propiedad intelectual, establecer el servicio de correos, establecer las unidades básicas de peso y medidas, crear tribunales inferiores a la Corte Suprema y definir los delitos graves. Algunos de estos poderes debían considerarse como exclusivos (como el poder de acuñar monedas), otros concurrentes con los poderes de los Estados, como el poder de establecer impuestos del Gobierno Federal, el cual es concurrente con el mismo poder de los Estados, incluso cuando ambos estén gravando el mismo hecho imponible.²⁶ El resto de los poderes fueron retenidos por los Estados, antes soberanos, lo cual quedó establecido de forma expresa en la Enmienda 10 al señalar que los poderes no expresamente delegados a ese Congreso “quedan reservados a los Estados o al pueblo”.²⁷

La cláusula de necesidad y conveniencia fue la clave de todo el proceso centralizador impulsado por la Corte Suprema de los Estados Unidos, pues su interpretación dio base a la incorporación de nuevos y mayores poderes federales implícitos (*implied powers*) desde que se los consideraba necesarios para que el Congreso norteamericano ejerciera los expresamente

²⁶ *Ibíd*, p. 32.

²⁷ KINCAID, John. *Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos de América en El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1997, p. 32.

conferidos. Los poderes delegados a la Federación son ilimitados dentro de su esfera. Las famosas sentencias *McCulloch y Gibbons*, la teoría de los poderes implícitos y la extendida construcción de la cláusula de comercio- habilitaron a la Federación a expandir sus poderes a costa de los Estados, motorizando la progresiva centralización de la Federación.²⁸

Como puede apreciarse, el federalismo norteamericano de la primera etapa es clásico, dado que es completamente inútil la indagación sobre las relaciones entre las leyes federales y las estatales. Cada una de ellas tiene su propia esfera de competencia y no hay relaciones positivas de ninguna especie, sino estricta separación.²⁹ En efecto, hasta los inicios de los años treinta, el sistema federal fue definido por los tribunales y la doctrina jurídica utilizando la teoría del federalismo dual. La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos así lo estableció en *Abelman v. Booth*: “Los poderes del Gobierno general, y los del Estado, a pesar de que ambos existen y son ejercidos en los mismos límites territoriales son, no obstante, separadas y distintas soberanías, actuando separadamente y con independencia la una de la otra, en sus respectivas esferas.”³⁰

Esta doctrina fue usada por la Corte para asignar las competencias políticas en muchos de los casos judiciales de finales del XIX y principios del XX, tal como se desprende de uno de los fallos de la época (1871), *Collector v. Day*:

El gobierno general y el de los Estados, a pesar de que se dan dentro de los mismos límites territoriales, son soberanías separadas y distintas, actúan separadamente e independientemente uno de otro, dentro de sus respectivas esferas. El primero es superior dentro de su esfera propia, pero los Estados, dentro de los límites de los poderes no cedidos, o en lenguaje de la Enmienda X,

²⁸ LINARES BENZO, Gustavo. *ob. cit.*, p. 11

²⁹ *Idem.*

³⁰ Citado por PEÑUELAS, *ob. cit.*, p. 34.

reservados, son independientes del Gobierno nacional, como este, en su esfera, es independiente de los Estados.³¹

Y luego en otra sentencia relevante dictada en 1936, *United States v. Butler*:

La cuestión no es qué poder debería tener el Gobierno Federal, sino qué poderes le han sido de hecho otorgados por el pueblo. Difícilmente parece necesario reiterar que el nuestro es una forma dual de gobierno, en la que en cada Estado existen dos gobiernos, el estatal y los Estados Unidos. Cada gobierno estatal posee todos los poderes gubernamentales salvo aquellos que el pueblo, a través de la Constitución, ha concedido a los Estados Unidos, negándoselos a los Estados, o reservándoselos para él mismo (se refiere al pueblo). El Gobierno Federal es un Gobierno de poderes limitados. Posee únicamente aquellos que expresamente le son conferidos y aquellos que de forma razonable se pueden inferir de los otorgados.³²

Lo que reemplazó al federalismo dual fue conocido como federalismo cooperativo, un concepto para movilizar y coordinar los poderes y recursos de todos los gobiernos del sistema federal en base a un consenso intergubernamental, en gran parte bajo liderazgo, pero no dominio federal.³³ En el propio Estados Unidos se inició un cambio en las relaciones intergubernamentales caracterizado por una supremacía financiera del gobierno federal sobre los Estados de la Unión. Ya para 1960 se señala que el sistema era un buen ejemplo de *Cooperative Federalism* o Federalismo Cooperativo. Esto se ha realizado sin una modificación del reparto competencial fijado en la Constitución.

Lo que ha realmente ha motivado el cambio ha sido la interpretación que del texto constitucional ha realizado la Corte

³¹ *Ibíd*, p. 35.

³² *Idem*.

³³ KINCAID, John. *ob. cit.*, p. 39.

Suprema de los Estados Unidos. En efecto, a partir de los años 30, el Gobierno Federal producto de su superioridad financiera respecto a los Estados (gracias también a la Enmienda XVI que permitió la recaudación ilimitada por parte del gobierno federal del impuesto sobre la renta), comenzó a ejercer sus poderes de una manera expansiva, realizando actividades y promulgando normas que afectaban a las áreas que se consideraba que la Constitución reservaba a los gobiernos estatales.

Si bien inicialmente en 1937 se produjo un enfrentamiento entre la Administración Roosevelt (caracterizada por un intervencionismo en los asuntos económicos del país) y la Corte Suprema de los Estados Unidos (con jueces en su mayoría defensores del *laissez-faire*) al final la Corte cedió a las presiones del Ejecutivo y sentenciaron el caso *National Labor Relations Bd. v. Jones & Laughlin Steel Corp.* en el que consideraron constitucional la ley *National Labour Relations* y cambiaron su interpretación tradicional del alcance de la Cláusula de Comercio. A partir de ese momento, la Corte Suprema de Justicia de los EE.UU. empezó a cambiar gradualmente toda la jurisprudencia sobre los poderes delegados al Gobierno Federal y en algunos casos alentó un aumento del poder político del gobierno federal.

La tradicional distribución de competencias que había establecido el federalismo del siglo XIX se vio totalmente modificada. Gracias a la posibilidad de penetración del gobierno federal sobre la base de la invocación de la Cláusula de Comercio y las Enmiendas I y XIV, todas las materias tradicionalmente estatales eran susceptibles de ser reguladas por el gobierno federal. Finalmente, cuando esta posibilidad no podía darse, el gobierno federal podía penetrar en esas áreas estatales “comprando” su autonomía política a través del otorgamiento de fondos económicos por la vía de asistencias federales a programas.³⁴ En palabras de Lluís Peñuelas:

Este proceso de centralización del poder se produjo a través de una tendencia expansionista del Gobierno

³⁴ PEÑUELAS, *ob. cit.* p. 42.

Federal permitida por la Corte Suprema, la cual abandonó su interpretación tradicional de la Constitución. Esta es la causa jurídica de la centralización del poder. Pero, ¿respecto a qué poderes ocurrió la misma? Dos fueron las vías. La primera que el Gobierno Federal pasara a regular directamente numerosas áreas que tradicionalmente habían sido reguladas por los Estados mediante la utilización de sus poderes legislativos. La otra, que pasara a regular dichas áreas, tradicionalmente consideradas estatales, mediante la utilización de una vía indirecta: el poder del gasto condicional, vía en la que la regulación federal sólo pasaba a tener eficacia si el Estado otorgaba su consentimiento a la misma.³⁵

Fue en Estados Unidos a través del autor E. Corwin donde se comenzó a utilizar el término "Federalismo Cooperativo"³⁶ que sirvió para describir las nuevas formas de "cooperación" entre el Gobierno Federal y los Estados de la Unión. El postulado esencial de esta teoría es que "todos los niveles de Gobierno de los Estados Unidos participan de modo significativo en todas las actividades de gobierno."³⁷

Bajo esta concepción del federalismo, "el Gobierno nacional y los estatales son parte mutuamente complementarias de un único mecanismo gubernamental cuyos poderes persiguen realizar los actuales propósitos políticos de acuerdo con su aplicabilidad en el problema planteado".³⁸ Sin embargo, la concepción del federalismo cooperativo pareciera carecer de la nitidez y consistencia de la teoría del federalismo dual y a pesar de reflejar en buena medida la realidad política actual norteamericana, ha sido tachada de ser "conceptualmente compleja, crear

³⁵ *Ibíd.*, p. 43.

³⁶ *Ibíd.*, p. 47. Ya en 1950 Corwin afirmaba: "El "Federalismo Cooperativo" ha sido, hasta la fecha, la expresión abreviada de un constante incremento y concentración del poder de instigación y supervisión de las políticas locales en el Gobierno de Washington."

³⁷ *Abelman v. Booth, Idem.*

³⁸ *Idem.*

ambigüedades teóricas, tales como enturbiar las diferencias entre federalismo y descentralización (...) y no ofrecer racionalidad alguna para especificar competencias intergubernamentales o para dirigir el crecimiento gubernamental”.

En Venezuela, tradicionalmente hacemos referencia al Federalismo Cooperativo por referencia a uno de sus modelos contemporáneos, el modelo germánico. Quizás porque nuestra influencia proviene de España que ha sido fuertemente influida por la experiencia alemana. El modelo cooperativo o germánico es el de relaciones positivas mutuas, en el sentido que, aun existiendo una repartición de materias y funciones, a cada parte corresponde un cierto grado de influencia en el ejercicio de poderes por la otra. En este modelo, en palabras de Alberto Rovira, citado por Gustavo Linares Benzo “corresponde a la Federación básicamente la función legislativa, mientras que los Estados ejercen fundamentalmente los poderes ejecutivos y participan, al mismo tiempo, en la formación de la ley federal. Es sin embargo imprescindible para que se mantenga la sustancia federal, que los estados de modelo germánico mantengan potestades legislativas”.³⁹

A diferencia del modelo clásico dual norteamericano, el sistema germano reparte las competencias sobre la base de otorgar la legislación a la Federación (*Bund*) y la ejecución a los Estados (*Länder*), por lo que le conoce como federalismo de ejecución o cooperativo. Cuando de la propia Ley fundamental no se desprende claramente una competencia legislativa federal, ésta corresponde exclusivamente a los *Länder*. Este principio tiene poca vigencia práctica porque la cláusula residual del artículo 70, 1, de la Constitución alemana establece un amplísimo sector de legislación exclusiva federal; otro campo de legislación concurrente entre el *Bund* y los *Länder* y la posibilidad de que se dicte una legislación federal. Al final estas asignaciones de potestades legislativas se resuelven en un poder central que disfruta de una prácticamente exclusiva disposición

³⁹ Citado por PEÑUELAS, *Idem*.

discrecional legislativa en la casi totalidad de materias decisivas en los Estados modernos.⁴⁰

El federalismo descentralizado venezolano, de tipo cooperativo, ha sido imbuido constitucionalmente por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Por lo que respecta al principio de “**integridad territorial**”, la distribución territorial del Poder Público no puede entenderse como atentatoria de la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado en virtud del principio descentralizador, lo que impediría cualquier intento separatista de parte de las entidades políticas que componen el Estado.⁴¹

El principio de **cooperación** exige que los diversos niveles territoriales coadyuven para alcanzar en su conjunto los fines del Estado; de allí que este principio se encuentre vinculado al principio de concurrencia y corresponsabilidad de todos los entes públicos hacia los mismos fines superiores del Estado.⁴²

El principio de **solidaridad** vela, tal como lo dispone el artículo 138 de la Constitución española, “por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. El principio de solidaridad entre todos los territorios será el que permita el desarrollo equilibrado del nuevo modelo de descentralización política.⁴³ Duguit había entendido la solidaridad como interdependencia social: todos los miembros de la

⁴⁰ LINARES BENZO, Gustavo, *ob. cit.* p. 8.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 14.

⁴² BREWER CARÍAS, Allan R. *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 25.

⁴³ *Idem.*

sociedad están obligados por la regla del Derecho a no hacer nada que sea contrario a la solidaridad social, y a hacer todo lo posible para asegurar su realización".⁴⁴

El principio de **conurrencia** atiende al reconocimiento que existen materias que son objeto de atribución compartidas entre las distintas personas públicas y que la atribución constitucional de una, no menoscaba ni excluye la del otro, de allí la necesidad de garantizar la armonización y coordinación de los ámbitos de competencia territorial para asegurar el logro de los fines del estado, tal como lo preceptúa el artículo 136 de la Constitución.⁴⁵

El principio de **coordinación** aparece como un instrumento necesario para estructurar el sistema de financiamiento de las distintas Haciendas que integran un Estado compuesto. Tal coordinación, como resulta lógico pensar, corresponde ejercerla a nivel central, mediante la instrumentación de medidas oportunas tendientes a conseguir la estabilidad interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del Estado federal.⁴⁶

La **corresponsabilidad** en el ámbito fiscal "pretende desplazar sobre los entes menores la responsabilidad de obtener sus propios ingresos, introduciendo así, una restricción a sus demandas de recursos que confiera estabilidad al sistema. Éste es, en definitiva, el sentido último de aumentar el grado de corresponsabilidad en el actual sistema de financiación: lograr que quienes adoptan las decisiones sean conscientes - y responsables- de que tales decisiones, antes o después, aparejan la necesidad de obtener de los ciudadanos un volumen de

⁴⁴ VIDAL PRADO, Carlos. *El fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad*, Edit. Comares, Granada, 2001, pp. 4-5.

⁴⁵ Citado por VIDAL, *Ibid.*, p. 5.

⁴⁶ ROMERO-MUCI, Humberto. "La Distribución del Poder Tributario en la Nueva Constitución", en *Revista de Derecho Tributario*, No. 89, Caracas, Diciembre, 2000, p. 88.

ingresos equivalente.⁴⁷ Dicha corresponsabilidad no está presente en el esquema constitucional pues se les niega a los Estados capacidad para generar sus propios ingresos tributarios.

2. *Particularidades del esquema federativo venezolano*

Uno de los elementos claves de la nueva estructura constitucional es que la federación descentralizada no se desarrolla institucionalmente en el propio texto constitucional y, por tanto, la efectividad del carácter federal del Estado venezolano ha sido delegado a las llamadas leyes de base y orgánicas, las cuales serán las que en definitiva establezcan el grado de descentralización de la estructura formalmente federal del Estado venezolano. Dentro de esta concepción de federalismo cooperativo adoptado por el Constituyente de 1999 podemos señalar elementos impropios o extraños al esquema federal clásico, entre los cuales destaca:

1. Supresión del Senado, el cual se supone representa a los Estados o provincias del Estado federal;
2. Las competencias exclusivas propias del nivel Estatal son escasas y de naturaleza adjetiva y no sustantiva;
3. Los ingresos por concepto de situado constitucional asignados a los Estados y Municipios fueron reducidos al situarlos en el constitucional 167, numeral 4 en un mínimo de 15% y un máximo del 20% del ingreso nacional, siendo que los Estados ya habían logrado un mínimo del 20% de conformidad con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público;
4. Se reduce la autonomía organizativa de los Estados y Municipios al regular de manera detallada aspectos de sus poderes públicos que deberían ser materia de las

⁴⁷ CRISTÓBAL CARMONA B. Juan. "Financiamiento de la descentralización. Innovaciones fiscales. Sistemas de Coordinación y Control de Gestión", *Revista de Derecho Tributario*, No. 82, Caracas, 1999, pp. 11-12.

Constituciones estatales y más aún, previéndose en el Artículo 162 de la Constitución que será la ley nacional la que regulará el régimen de organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo;

5. En materia municipal, si bien la Constitución reconoce la autonomía municipal, la relativiza cuando en su artículo 16 remite la garantía de la autonomía municipal a una ley orgánica nacional y en su artículo 168 establece que los Municipios gozan de autonomía “dentro de los límites de la Constitución y la ley nacional”;
6. El establecimiento de un Consejo Federal de Gobierno, “cuya filosofía reside en una vuelta al viejo sistema de coordinación de la inversión estatal con la nacional mediante el pronunciamiento de un órgano que, como el citado, es presidido no por un gobernador o un alcalde sino por el Vicepresidente Ejecutivo de la República.”⁴⁸

No por ello hay quienes afirman que:

(L)a Constitución de 1999 no consagra ni un sistema federal ni un sistema descentralizado. A lo sumo lo que establece es una posibilidad para que mediante leyes de bases y orgánicas tal proceso se pueda dar en el futuro. Las declaraciones iniciales contenidas en el Preámbulo y en las Disposiciones Fundamentales son engañosas porque el sistema federal descentralizado no se desarrolló institucionalmente en el texto constitucional. La única declaración verdadera que trae sobre este tema la Constitución de 1999 es la contenida en el Artículo 4° “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución”.

⁴⁸ CRISTÓBAL CARMONA B. Juan. “Viabilidad de la descentralización fiscal estatal en el marco de la Constitución de 1999”, en *V Jornadas de Derecho Tributario, Aspectos Tributarios en la Constitución de 1999*, AVDT, Caracas, 2000, p. 325.

Y son precisamente los términos los que desnaturalizan el régimen federal⁴⁹.

III. DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL ESTADO VENEZOLANO

El Estado Venezolano se compone de tres estamentos de poder dotados de personalidad jurídica: la República (el llamado "Poder Nacional"), los Estados y los Municipios. Cada uno de estos poderes posee autonomía y su propio régimen democrático de elección de gobierno, así como fuentes de generación de ingresos propios. Pese a esta organización federalista, los Estados y Municipios obtienen la mayor parte de sus recursos del gobierno central a través del "Situado Constitucional"; institución ésta que se ubica dentro de lo que podría considerarse como "asignaciones intergubernamentales" o subsidios del Poder Nacional.

Históricamente, los Estados venezolanos han dependido de este mecanismo para subsistir financieramente, lo cual constituye un ejemplo quizás de la más flagrante contradicción entre el esquema teórico federal del constituyente y la realidad histórica- venezolana.⁵⁰

1. *El reparto de potestades tributarias de acuerdo con la estructura federal del Estado venezolano*

La expresión "poder tributario" significa la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a bienes o personas que se hallan bajo su jurisdicción.⁵¹ Buena parte de la doctrina considera que el poder tributario tiene

⁴⁹ AGUIAR, Asdrúbal. *Revisión crítica de la Constitución Bolivariana*, Editorial CEC, Caracas, 2000.

⁵⁰ GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. "El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999", en *La Constitución de 1999*, Serie Eventos, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2000, p. 279.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 137.

su fundamento en la soberanía del Estado, o más concretamente en la soberanía *territorial*.

De hecho, el poder sobre un ámbito jurisdiccional determinado de un Estado abarca situaciones o hechos dados o presentes dentro de su territorio. Dicho poder jurídico territorial sólo admite las excepciones clásicas derivadas de regímenes de reciprocidad establecidos expresa o tácitamente en acuerdos internacionales o en reglas aceptadas por la mayoría de los Estados por la consuetudo internacional (ej. regímenes especiales para agentes diplomáticos y consulares).⁵²

El poder tributario es inherente al Estado (República, Estados y Municipios), nace, permanece y se extingue con él. Por ello, el poder tributario no puede ser objeto de cesión o delegación, como no podrían serlo respecto a las personas físicas, los derechos connaturales a la persona. Lo que sí puede transferirse es la llamada *competencia tributaria*, entendida como el derecho a hacer efectiva la prestación tributaria.⁵³

La doctrina ha calificado al poder tributario en originario y derivado. Nos referimos al poder tributario originario cuando las facultades son otorgadas directamente por la Constitución a un ente político-territorial (en el caso del Poder Nacional, el artículo 156; en el caso del Poder Estatal, los artículos 164 y 167; y, en el caso del Poder Municipal, los artículos 178 y 179 de la Constitución).

Por poder tributario derivado se entiende aquellas facultades que poseen los entes por la delegación del poder originario, que en principio pertenece a otro ente político-territorial, y

⁵² FONROUGE, Giuliani, *Derecho Financiero*. Vol. I, 3ª Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1977, p. 268.

⁵³ GNAZZO, Edison. *Principales problemas y oportunidades que genera la operación y negociación de tratados tributarios*, Material mimeografiado consultado en original, p. 4.

dicha delegación se establece mediante una ley formal, con la autorización expresa de la propia Constitución.⁵⁴

Por potestad tributaria debemos entender (i) el desarrollo reglamentario de la ley que establece el tributo (potestad reglamentaria) y (ii) la posibilidad genérica de exigir de los sujetos pasivos el pago del tributo mediante actos concretos por habido habilitado por la ley formal (Competencia tributaria). Es claro que la potestad y competencia tributaria nada tiene que ver con el poder tributario aunque puedan coincidir en la misma persona.

A. Las potestades tributarias asignadas al poder nacional

La Constitución concentra en el nivel nacional la mayor cantidad de materias y actividades susceptibles de gravamen, esto es, son competencia nacional “los tributos de carácter general, de bases imponibles móviles, globales, con fines redistributivos y estabilizadores”.⁵⁵ Los Estados y Municipios tienen atribuidas materias tributarias propias, pero, por el contrario, con un ámbito reducido, típicamente representado por las capacidades contributivas reveladoras de poca movilidad con presencia local y regional y por tributos basados en el principio de beneficio.

El Artículo 156 de la Constitución determina las potestades del Poder Nacional asignándole la creación, organización, recaudación y control de los siguientes impuestos:

1. Impuestos sobre la renta,
2. Impuestos sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos,
3. Impuestos sobre el capital,

⁵⁴ FONROUGE, Giuliani, *ob. cit.* p. 281.

⁵⁵ VALLENILLA, Moisés y otros, *El régimen tributario constitucional*, en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadel Hermanos, Caracas, 2000, p. 128.

4. Impuestos sobre la producción,
5. Impuestos al valor agregado,
6. Impuestos a los hidrocarburos y minas;
7. Gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios,
8. Impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco.
9. Otros impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.⁵⁶

Según la extinta Corte Suprema de Justicia, el artículo 136 –ahora 156- de la Constitución, si bien en los treinta y dos (32) ordinales actuales se consagran las competencias del Poder Nacional, “no todo el catálogo de competencias a que se refiere el artículo 136, constituyen atribuciones exclusivas del Poder Nacional, ya que muchas materias lo son en forma concurrente con otros niveles político-territoriales”.

Estimaba nuestro más alto tribunal que la centralización puede ocurrir por vía de regulación legal, ya que “la ley nacional al regular una particular materia puede reservarse la tributación sobre la misma (...)”.⁵⁷ Este sería el caso, por ejemplo, de la tributación al sector de las telecomunicaciones, la cual nuestro máximo tribunal admite de la exclusiva y excluyente potestad tributaria del Poder Nacional.

Igualmente, el artículo 302 de la Constitución de 1999 faculta al Poder Nacional para reservarse determinadas industrias, prestaciones o servicios de interés público por razones de

⁵⁶ ROMERO-MUCI, Humberto. *ob. cit.*, p. 95.

⁵⁷ Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial No, 5.453, publicada el 24 de marzo del 2000.

conveniencia nacional, pudiendo establecer un régimen exclusivo de tributación por parte del Poder Nacional.

Como novedad podemos comentar que el impuesto a la producción no se restringe a determinados supuestos, tal como sucedía en el Art. 136, ordinal 8º de la Constitución de 1961. Además, se establece la facultad al Poder Nacional de armonizar y coordinar mediante leyes los poderes tributarios (originarios) de los entes político-territoriales menores. Tal es el caso de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal que estableció toques y techos a determinados gravámenes a ciertas actividades. La garantía jurídica de la armonización y coordinación tributarias constituye una limitación a la autonomía tributaria de los entes menores, concreción de los principios de “unidad” o de “integridad territorial”, por un lado, y, de otro, de “concurrentia” que proclama la Constitución, para asegurar que el sistema tributario se oriente efectivamente a la protección de la economía nacional y a la elevación del nivel de vida de la población.⁵⁸

Establece de forma novedosa en los Arts. 156, numeral 14 y 179 numeral 3, un impuesto territorial o sobre predios rurales, a ser creado por el Poder Nacional, pero cuya recaudación y control corresponderá a los Municipios.

B. *Las potestades tributarias de los Estados*

Si Venezuela siguiera estrictamente los lineamientos del modelo teórico de federalismo, conforme al cual los Estados son los máximos detentadores del poder público, aun cuando convengan en “delegarlo” parcialmente al Poder Nacional, aquellos disfrutarían sin duda alguna de un mayor número de atribuciones y de más amplias posibilidades de acción en el plano tributario.⁵⁹

⁵⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena (Accidental), sentencia de fecha 16 de diciembre de 1997, caso *Municipio Raúl Leoni del Estado Bolívar*. (Consultada en original).

⁵⁹ ROMERO-MUCI, Humberto. *ob. cit.*, p. 95.

No obstante, como hemos indicado, en la práctica los Estados en Venezuela disponen tan solo de una potestad tributaria residual originaria. Esta está prevista en el constitucional 167, ordinal 5º, de conformidad con el cual, son ingresos de los Estados “los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales”. También se especifica que las “leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, a fin de preservar la equidad interterritorial”. La Constitución de 1999 amplía los recursos de los Estados al prever la posibilidad de que los Estados participen en los tributos recaudados por el Poder Nacional, de conformidad con la respectiva Ley y reciban fondos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial.⁶⁰

La ausencia de una asignación de materias rentísticas propias de forma expresa por parte del texto constitucional, en contraste con la asignación de potestad tributaria al Poder Nacional y a los Municipios, ha conducido que, en la práctica, los Estados carezcan de recursos propios.⁶¹

En 1989, a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, sancionada por las Cámaras legislativas sobre la base del artículo 137 de la Constitución de 1961, se transfirieron algunos ramos rentísticos del poder nacional a los Estados. En efecto, el artículo 11 *ejusdem* estableció: Artículo 11. A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

⁶⁰ República de Venezuela, Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, *ob. cit.*, Tomo 4, p. 132.

⁶¹ Artículo 167, ord. 6º, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

1° La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;

2° El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;

3° La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestatales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;

4° La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y

5° La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Parágrafo Único: Hasta tanto los Estados asuman esta competencia por ley especial, dictada por las respectivas Asambleas Legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad.

De estas materias rentísticas destacan las transferencias de tasas por el uso de aeropuertos, puertos, vías públicas (carreteras, autopistas), papel sellado e impuestos específicos al consumo.

Por lo que respecta al Poder Tributario originario de los Estados, la Constitución menciona como tributos propios, los siguientes: "La creación, organización, recaudación, control y

administración de los ramos del papel sellado, timbres y estampillas”.

Obsérvese que el timbre fiscal, en sí mismo, no es un tributo, sino un modo de recaudación mediante la afectación de una suma al efecto timbrado. El timbre fiscal típicamente sirve para recaudar tasas por servicios públicos que se exteriorizan en documentos que se extienden en papel sellado o en los cuales se utilizan timbres fiscales móviles.

Otra innovación es que los Estados podrán gravar la agricultura y la cría, pero solo en la medida que lo permita la ley nacional, lo cual hasta la fecha no ha tenido lugar.

C. Las potestades tributarias de los Municipios

La Constitución de 1999 estipula una serie de materias sobre las cuales pueden ejercer su poder tributario los Municipios. El constitucional 179 señala como ramas tributarias propias de los entes locales:

- (i) Las tasas por el uso de sus bienes y servicios;
- (ii) Las tasas administrativas por licencias o autorizaciones;
- (iii) Los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar;
- (iv) Los impuestos sobre inmuebles urbanos;
- (v) El impuesto sobre vehículos;
- (vi) El impuesto sobre espectáculos públicos;
- (vii) El impuesto sobre juegos y apuestas lícitas (antes previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal);
- (viii) El impuesto sobre propaganda y publicidad comercial;
- (ix) La contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean

favorecidas por los planes de ordenación urbanística (prevista en el Artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio);

- (x) El impuesto territorial rural o sobre predios rurales (previsto en el Artículo 113 ordinal 4º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal);
- (xi) La participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

De la enumeración anterior resaltan el impuesto sobre actividades económicas (antes impuesto de patente de industria y comercio), el impuesto sobre los inmuebles urbanos y el impuesto a los vehículos como las fuentes más importantes de obtención de recursos por parte de los Municipios hasta la fecha. La potestad tributaria de los Municipios está señalada con respecto a tributos específicos es considerada como derivada directamente de la Constitución, esto es, que no depende de una norma emanada del Poder Nacional, salvo en lo que respecta a aquellos impuestos, tasas y contribuciones que sean autorizadas por ley nacional en virtud de la potestad tributaria originaria residual prevista en el ordinal 3º del artículo 179.

Como novedad podemos destacar que los Municipios podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en los términos que lo establezca la ley nacional sobre la materia.

Los Municipios tienen un Poder Tributario derivado en materia de impuesto predial rural y a las transacciones inmobiliarias, ex artículo 179, ordinal 3. Se trata de tributos cuya creación incumbe al Poder Nacional, pero su desarrollo y aplicación corresponde a los entes locales, conforme a lo previsto en el artículo 156, ordinal 14.

Asimismo, ex artículo 157 constitucional, se reconoce al Poder Nacional la facultad de ampliación del Poder Tributario de los entes menores a través del mecanismo descentralizador que con alcances políticos y no simplemente administrativo,

establece la norma en cuestión (varias formas, de grado máximo con la cesión de la creación de los tributos cedidos a la creación de “recargos”, “participaciones”, etc.).

a. *Alcance del Artículo 180 Constitucional*

La Constitución de 1999 también recoge una aclaratoria según la cual “la potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades”.⁶² Este Artículo 180 contempla el principio de la autonomía tributaria de los Municipios. Cabe destacar que esta autonomía no es ilimitada. El Artículo 183 establece básicamente las limitaciones (tanto para los Estados como para los municipios), los cuales no podrán:

1. Crear aduanas, ni impuestos de importación, de exportación (prohibición al entramamiento de la circulación física de bienes entre Municipios y Estados);
2. Crear impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional (prohibición de usurpación de competencias tributarias ajenas originales o cedidas);
3. Gravar bienes de consumo antes de que entren en la respectiva jurisdicción municipal (prohibición de explotación fiscal);
4. Prohibir el consumo ni gravar en forma distinta los bienes producidos fuera de la jurisdicción (prohibición de trato discriminatorio).

En palabras de Humberto Romero Muci, “todas estas prohibiciones tienen un propósito específico y diferente de las demás, pero complementario. Sus efectos combinados tienen

⁶² En igual sentido: BREWER-CARIAS, Allan R. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, p. 383.

por finalidad contribuir a garantizar la unidad fiscal y económica, destinada a evitar trabas fiscales al desarrollo del país, así como el libre comercio y circulación de bienes y servicios, impidiendo privilegios discriminatorios contra el comercio interterritorial, a través de ventajas que favorezcan actividades lucrativas locales o regionales. Se trata, en palabras resumidas, de un esfuerzo armonizador de las potestades tributarias de los entes menores, desde el propio texto constitucional, para garantizar el principio de unidad o integridad interterritorial".⁶³

Por último, el citado Artículo 180 en su segundo párrafo dispone que las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes político-territoriales, se extiende no sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados. Por lo que respecta a la inmunidad fiscal recíproca, el Tribunal Supremo ha sido del criterio reiterativo que, la obligación de contribuir a los gastos públicos mediante el pago de tributos no incumbe a los distintos entes político territoriales y sus servicios descentralizados, pues de lo contrario se obstaculizaría económicamente sus funciones y los fines de utilidad pública que persiguen en cada nivel territorial por causa del recurso tributario, frustrándose el propósito de colaboración que incumbe a cada rama del Poder Público en su respetiva distribución vertical. Con esta disposición se supera la posición doctrinal que entendía que la inmunidad recíproca de los entes políticos territoriales y sus instrumentalidades requería de una dispensa expresa del legislador tributario respectivo.⁶⁴

CONCLUSIONES

La Constitución venezolana de 1999 adoptó una peculiar forma de federación a la que le añadieron la designación de

⁶³ Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial NO. 5.453 Ext. publicada el 24 de marzo del 2000.

⁶⁴ ROMERO-MUCI, Humberto. *ob. cit.*, p. 95.

descentralizada, queriendo dar a entender que ahora sí Venezuela asumiría con mayor profundidad el modelo federal. No obstante, durante las discusiones de los constituyentistas, se fueron mutilando importantes disposiciones propias de un modelo federal y se mudó el sistema federal clásica o dual -al que nos tenía acostumbrado la Constitución de 1961-, por un modelo federal cooperativo que se vendió como una fórmula más avanzada y moderna del federalismo.

Como vemos del estudio de los modelos federales cooperativos en Alemania, España y ahora en los EE.UU., dicho federalismo ha servido para una mayor concentración del poder político y económico por parte del poder unitario o central de la Unión o de la Federación. Si esto lo combinamos con una vocación autoritaria, no democrática del poder en el caso venezolano, vemos como el modelo se ha transformado en una inexistente formal federal en nuestro país, donde los Estados de la Federación, han sido prácticamente desprovistos de recursos propios y se ha incumplido la propia Constitución que establecía la obligatoriedad de establecer una Hacienda Pública Estatal nutrida por transferencias de competencias tributarias del Poder Nacional a los Estados. Ello no ocurrió y el desmantelamiento de los poderes estatales continúa.

En fin, la historia se repite dos veces, como tragedia y luego como farsa una vez más, como decía Marx. Tal como lo identifica la profesora Catalina Banko, estamos en presencia de la utilización demagógica de la bandera federal. Según la autora, del examen de la realidad histórica venezolana se aprecia que la idea federal ha sido utilizada por multiplicidad de movimientos revolucionarios con la finalidad de obtener reconocimiento y apoyo popular. Más aún, la bandera federal es parte del bagaje del oportunismo político del momento para luego justificar -por increíble que parezca- el poder hegemónico ejercido por sectores minoritarios de la sociedad que sólo responden a intereses individuales, de partido o de clase y desconocen absolutamente la auténtica "voluntad popular". Caudillos como José Antonio Páez y José Tadeo Monagas, utilizan

inicialmente al federalismo como bandera de lucha, y luego de conquistado el poder, imponen un régimen autoritario que se sustenta en la defensa del “orden” y de la “estabilidad” según el recuento de la profesora Banko⁶⁵. En fin, en Venezuela nunca hemos podido superar ese abismo tan enorme entre el federalismo como ideal y el que lamentablemente hemos tenido como práctica política. Esperemos que en un nuevo ciclo política de Venezuela se pueda retomar -esta vez de forma certera- el modelo federal que tanto ha demostrado servir de limitante al abuso y a la concentración de poder, cuando se diseñan, implementan y cumplen sus instituciones y postulados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Asdrúbal. *Revisión crítica de la Constitución Bolivariana*, Editorial CEC, Caracas, 2000.

ARAUJO GARCÍA, Ana Elvira. *Descentralización Política y Servicios Públicos*, Funeda, Caracas, 1998.

ARBÓS, Xavier y VERNET I LLOBET, Jaume. “Los nuevos federalismos y el constitucionalismo del Siglo XXI”, en *La descentralización y el Federalismo. Nuevos Modelos de Autonomía Política*, Edit. Cedecs, Barcelona, 1999.

ASENSIO, Miguel Ángel. *Federalismo Fiscal*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Buenos Aires, 2000.

ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE DERECHO TRIBUTARIO (AVDT), “Posición de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT) ante la Asamblea Nacional sobre la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (LOHPE) de fecha 15-07-04”. Disponible en: http://www.avdt.org.ve/documentos/avdt_proyec.html.

⁶⁵ BANKO, Catalina. *Las luchas federalistas en Venezuela*, Monteávila Editores, Caracas, 1996, p. 204.

BANKO, Catalina. *Las luchas federalistas en Venezuela*, Monteavila Editores, Caracas, 1996.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999* (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001.

_____ “Introducción General al Régimen Municipal”, en *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990.

Carmona B., Juan Cristóbal. “Financiamiento de la descentralización. Innovaciones fiscales. Sistemas de Coordinación y Control de Gestión”, *Revista de Derecho Tributario*, No. 82, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Caracas, 1999.

_____ “Viabilidad de la descentralización fiscal estatal en el marco de la Constitución de 1999” en *V Jornadas de Derecho Tributario, Aspectos Tributarios en la Constitución de 1999*, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Caracas, 2000

CHIOSSONE, Tulio. “Constitución centralista con ribetes federales”, en *Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I, Caracas, 1979.

COMBELLAS, Ricardo. *Derecho Constitucional*, McGraw Hill Interamericana de Venezuela, Caracas, 2001.

CRUZ, Manuel. *Filosofía de la Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2008.

DURAND, Charles. “El estado federal en el derecho positivo”, en *Federalismo y Federalismo Europeo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 1988.

EVANS MÁRQUEZ, Ronald. *Introducción al Régimen Impositivo Municipal Venezolano*, McGraw Hill Interamericana, Caracas, 1999.

FEBVRE, Lucien. *Combates por la historia*, Editorial Ariel Historia, Barcelona-España, 2017.

FERNÁNDEZ TORO, Julio César. "La distribución territorial del poder en Venezuela", en *Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público*, octubre de 1996.

FONROUGE, Giuliani. *Derecho Financiero*, Vol. I, 3ª Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1977.

GARCÍA VIZCAINO, Catalina. *Los tributos frente al federalismo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975.

GNAZZO, Edison. *Principales problemas y oportunidades que genera la operación y negociación de tratados tributarios*. Material mimeografiado consultado en original.

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. "El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999", *La Constitución de 1999*, Serie Eventos, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2000.

KINCAID, John. "Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos de América", *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.

LINARES BENZO, Gustavo. *Leyes Nacionales y Leyes Estadales en la Federación Venezolana (La repartición del Poder Legislativo en la Constitución de la República)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

MÁRQUEZ (h), Manuel. *El impuesto sobre la renta*, Editorial Elite, Caracas, 1945.

OAEF, Informe Técnico sobre el Impacto Económico de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, Caracas, marzo de 2001.

OLIVA, Éric. *Droit constitutionnel*, Editions Sirey, 2e. Édition, Normandie, 2000.

PEÑUELAS I REIXACH, Lluís. *Poder Financiero y Federalismo en los EE.UU.*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, "El situado constitucional como asignación inter-gubernamental en Venezuela", en *La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano*, Caracas, 1987.

ROMERO-MUCI, Humberto. "La Distribución del Poder Tributario en la Nueva Constitución", *Revista de Derecho Tributario*, No. 89, Diciembre, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Caracas, 2000.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, *Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*, Ed. Ex Libris, Caracas, 2000.

Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial No. 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000.

VIDAL PRADO, Carlos. *El fondo de compensación interterritorial como instrumento de solidaridad*, Editorial Comares, Granada, 2001.