

Centralización de la parafiscalidad

“El mismo musiú con diferente cachimbo”

Parafiscal Centralization
“The same foreigner with a different pipe”

Juan Cristóbal CARMONA BORJAS*

Resumen: El fracaso de la estrategia populista, adoptada por los gobiernos venezolanos del siglo XXI, de financiar a través de la parafiscalidad la atención de los derechos sociales de la población, ha quedado evidenciado, no sólo por la insatisfacción histórica que aquéllos han registrado, sino también, por las medidas que en los últimos seis años ha adoptado el Ejecutivo Nacional de redireccionar dichos recursos, aunque manteniendo su afectación y su administración al margen del Presupuesto de la Nación.

* Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), mención *Summa Cum Laude*. LL.M. in *Common Law* de *Georgetown University*. Especialista en Derecho Financiero de la UCAB, mención *Cum Laude*. Doctor en Ciencias, Mención Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de postgrado de la UCAB y Profesor Invitado del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (ACIENPOL) - Sillón N° 30. Miembro de la Junta Directiva de la ACIENPOL (2023-2027).

Palabras clave: Parafiscalidad, misiones, empresas del Estado, centralización.

Abstract: *The failure of the populist strategy, adopted by the Venezuelan governments of the 21st Century of financing, through parafiscal resources, the social rights of the population, it is evident, not only, by their historical dissatisfaction, but also, by the measures adopted by the Executive Branch during the last six years of readdressing those resources, but keeping their affectation and management aside the National Budget.*

Keywords: *Parafiscal, missions, public corporations, centralization.*

Sumario:

I. DESARROLLO DEL ARGUMENTO. BIBLIOGRAFÍA.

I. DESARROLLO DEL ARGUMENTO

Si alguna de las aventuras populistas en las que han incursionado los gobiernos venezolanos de los últimos veinte años, ha sido reveladora de ineficiencia, ineficacia y menosprecio al Derecho, esa ha sido la de procurar la satisfacción de los derechos sociales por la vía de los tributos afectados (“parafiscalidad”).

Si bien esa práctica se popularizó a nivel global tras los devastadores efectos de la Primera Guerra Mundial que potenciaron el intervencionismo estatal en los sectores económicos y sociales, no menos cierto es que, la experiencia registrada al respecto en Venezuela, a partir del año 2005, no tiene parangón.

La flexibilización de las reglas ordinarias relativas al manejo de las finanzas públicas, especialmente, las relativas al Principio de la Unidad del Tesoro, que supone la “parafiscalidad”, aunadas a la convicción de que a través de la afectación

de lo recaudado a fines preestablecidos y de su administración por órganos desconcentrados o entes descentralizados de la Administración Pública Nacional, lograrían un mayor grado en el cumplimiento de los fines del Estado, hizo que los gobiernos de Hugo Chavez y Nicolás Maduro abusaran de una figura que, si bien puede encontrar justificación, debe siempre conservar carácter excepcional.

La creación de obligaciones parafiscales, muchas de ellas de carácter tributario, ha sido duramente criticada, entre otras razones, por la rigidez presupuestaria que supone, impidiendo la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Nación en función de las verdaderas necesidades que cada ejercicio anual demanda.

Como era de esperarse, la actuación desmesurada del Poder Público Nacional, aunada al menosprecio a la institucionalidad, la transparencia y al Derecho en general, no pudo conducir a otros resultados que el fracaso y el caos.

El entramado de tributos afectados, creado por el Poder Público Nacional, ronda en la actualidad las cuarenta (40) expresiones, unas más claras que otras, algunas, logradas a través de la manipulación del lenguaje y, la mayoría de ellas, por haberse recurrido a la designación de entes descentralizados funcionalmente (Institutos Autónomos, Empresas del Estado y Fundaciones Públicas) o a órganos desconcentrados (Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica), como sus recaudadores y administradores.

En lo que respecta a la parafiscalidad, ha sido el propio Poder Público Nacional, especialmente, el Ejecutivo Nacional el que ha tenido que admitir el balance negativo registrado, muestra de lo cual lo constituyen los cuatro decretos que ha dictado en los últimos seis años, siempre al amparo de la declaratoria de emergencias económicas. En el intento de recoger las aguas desbordadas por la parafiscalidad, no cabe duda que, la corriente ha podido más que los muros de contención improvisados.

La primera expresión de reconocimiento por parte del Ejecutivo Nacional del colapso que estaba representando la instrumentación, por su parte, de la “parafiscalidad”, la encontramos en el Decreto Presidencial N° 4.278 mediante el cual se establecieron mecanismos excepcionales para la optimización y seguimiento de los ingresos que percibieran los servicios desconcentrados o servicios autónomos y entes descentralizados funcionalmente de la República con o sin fines empresariales, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.956 de fecha 2 de septiembre de 2020.

En virtud de esa medida, se hacía obligatoria la remisión al Tesoro Nacional del 70% de los ingresos percibidos por los Institutos Autónomos (IA), empresas del Estado (EE) y Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica (SASPJ), como resultado de su gestión, de la prestación de servicios, realización de actividades o cumplimiento de sus objetos.

Más allá de que quedaban excluidas de aquella medida PDVSA y el SENIAT, no especificó dicho decreto respecto de cuáles ingresos en concreto aplicaba la medida, lo que conducía a que se entendiera como una de carácter general, comprensiva, por tanto, de la totalidad de la parafiscalidad y afines (Ej. Precios públicos).

El SENIAT quedó encargado de la ejecución y cumplimiento de aquel decreto, para lo que debía dictar la normativa correspondiente que, valga señalar, hasta donde entendemos, nunca se hizo pública. El decreto en comentarios no especificó el destino concreto de la recaudación (70%), limitándose a una mención genérica en sus considerandos alusiva a que la medida se dictaba: “en el marco del Programa de Recuperación Económica, Crecimiento y Prosperidad, para el avance de la Agenda Económica Bolivariana y el alcance de los objetivos nacionales expresados en el Plan de la Patria 2019-2025”.

Más recientemente apareció publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.917 Extraordinario de fecha 26 de junio de 2025 el Decreto N° 5.143, mediante el

cual, se dicta en el Marco de la Emergencia Económica para la Ejecución Eficiente y Priorizada de las Contribuciones Para-fiscales y Aportes Percibidos por la Administración Pública Nacional.

A diferencia de su antecesor, el Decreto N° 5.143 precisa, mediante un anexo, las contribuciones parafiscales, aportes, tarifas, comisiones, recargos y precios públicos objeto de la medida, esta es, que el 70% de su producido sea destinado al **“Fondo Especial Ciudad Humana”** y, el 30% restante, conserve su destino original.

La diversidad de calificativos conferidos a los ingresos objeto de la medida en cuestión, es muestra evidente del abuso en que ha incurrido el Poder Público Nacional al crearlos y, especialmente, al identificarlos.

El anexo del Decreto N° 5.143 precisa su alcance material, incluyendo como ingresos sujetos a este redireccionamiento, a los provenientes de los siguientes instrumentos legislativos:

- Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación;
- Ley Orgánica de Telecomunicaciones;
- Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos;
- Ley Orgánica de Drogas;
- Ley Orgánica del Deporte, Actividad Física y Educación Física;
- Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo;
- Ley de Fomento de Exportaciones no Petroleras;
- Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas;
- Ley de Aeronáutica Civil;
- Ley Orgánica de Espacios Acuáticos;

- Ley del Cuerpo de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil;
- Ley de Cinematografía Nacional y;
- Ley de Aguas.

La creación del “Fondo Especial Ciudad Humana” merece comentario aparte, por la vaguedad que la caracteriza y la contradicción que encierra.

Al respecto debe mencionarse al Decreto N° 5.131 de fecha 22 de mayo de 2025, mediante el cual, se crea dicho fondo como un órgano desconcentrado con autonomía financiera y capacidad de gestión de sus recursos, es decir, como un SASPJ, adscrito al Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno.

Bajo el argumento del “... bloqueo económico y de recursos financieros, la confiscación de activos y la imposición de medidas coercitivas unilaterales, muchas de ellas guiadas específicamente a la afectación directa de los medios materiales para la satisfacción y garantía de servicios públicos para el Pueblo venezolano...”, el Decreto N° 5.131 autoriza la creación de una empresa del Estado bajo la forma de sociedad anónima a la cual se denominará **“Corporación Juntos Todo es Posible”**, que estará adscrita, igualmente, al Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno.

Afirma aquel acto administrativo de efectos generales que, “es prioridad la creación de una Corporación del Estado especializada, que funja como instrumento presidencial para atender de manera especial y directa las necesidades y proyectos del pueblo en sectores de electricidad, salud, agua, educación, transporte y telecomunicaciones”.

Surge así la “Corporación Juntos Todo es Posible” cuyo objeto social, es atender proyectos seleccionados de manera democrática y directa por las comunidades en materia de electricidad; salud; agua; educación básica, media y diversificada; transporte y telecomunicaciones, entre otros.

Dada la vaguedad de los dos decretos aquí comentados, pero, también a la evidente vinculación que existe entre ellos, pudiera especularse que el Fondo Especial Ciudad Humana actúa como receptor de la recaudación parafiscal, mientras que la Corporación Juntos Todo es Posible, S.A. asume el rol de unidad ejecutora de los proyectos.

Esta articulación parece quedar supeditada a los procesos de votación en los denominados “Circuitos Comunales”, donde la selección de proyectos por parte de las comunidades servirá de base para la asignación de los recursos detraídos de la parafiscalidad.

Independientemente de lo justificada o no que pudiera haber resultado la urgente medida adoptada por el Ejecutivo Nacional y a la validez jurídica que encierra, la amplitud y vaguedad de los términos que la caracterizan, suscitan gran preocupación en cuanto al destino que tendrán en el futuro inmediato los sectores favorecidos originalmente con los recursos parafiscales (ciencia, tecnología, deporte, seguridad social, formación técnica, etc.) redireccionados, en tanto los entes descentralizados funcionalmente y órganos desconcentrados, prestadores de servicios o a cuyo cargo está la explotación de bienes del dominio público que, en lo adelante, tan sólo conservarán el 30% de las tasas, precios públicos o contribuciones parafiscales por ellos exigidos, verán agravada a un más su situación deficitaria y la posibilidad de mantener los niveles mínimos requeridos para su buena gestión.

Más recientemente apareció publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.985 Extraordinario de fecha 09 de febrero de 2026, el Decreto 5.248, dirigido a la reorganización del funcionamiento del Ministerio del Poder Popular para el Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno y sus entes adscritos.

De acuerdo con los artículos 4 y 10 de ese decreto, se acuerda la eliminación de la **Fundación Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (FOPPPE)**, brazo ejecutor de proyectos financiados por el FONDEN, cuya fuente de ingresos

fue la recientemente derogada “Ley que crea la Contribución Especiales por Precios Extraordinarios y Exorbitantes en el Mercado Internacional de los Hidrocarburos” (LCEPE).

En virtud del Decreto N° 5.248, los recursos en poder de la FOPPPE pasan a la Corporación Juntos Todo es Posible, S.A. Tal medida, probablemente, obedezca a que habiéndose derogado la LCEPE, el FONDEN quedó sin su principal fuente de ingresos, pudiendo avizorarse su inminente desaparición.

El Decreto N° 5.248 ordena, además, la liquidación de una serie de Fundaciones Públicas (FP), a través de las cuales se implementaron varias de las llamadas “Misiones”, entre ellas, **Fundación Misión Jóvenes de la Patria “Robert Serra”** y **Fundación Misión “Hogares de la Patria”**, ambas, financiadas mediante fondos provenientes de la LOCTI, dividendos de empresas públicas y excedentes petroleros.

La medida en comentario pone nuevamente en evidencia lo inapropiado que puede resultar el uso indiscriminado de la parafiscalidad, dadas las ataduras y limitaciones que supone para la gestión pública. Adicionalmente, las decisiones adoptadas confirman el sobredimensionamiento inútil e injustificado de la estructura administrativa estatal y la grave crisis por la que atraviesan las finanzas públicas, frente a lo cual el Ejecutivo Nacional, nuevamente, sacrifica lo relevante en busca de asegurar lo inmediato, impostergable o lo que más le conviene.

El reciente proceder del Ejecutivo Nacional involucra, por un lado, el cambio de destino de tributos y otros ingresos, así como la extinción de una serie de FP, pero, por otro lado, la nueva afectación de aquéllos y la creación de nuevas EE y SASPJ.

Continúa actuando el Ejecutivo Nacional al amparo del discurso de la atención prioritaria de las necesidades del pueblo venezolano en el marco de los estados de emergencia, dejando de lado su excepcionalidad para hacer de ellos una constante que arropa, además, el manejo de fondos públicos al margen del régimen presupuestario ordinario, mediante estructuras corporativas paralelas que desarticulan la planificación y atentan contra el debido control de los ingresos y gastos públicos.

Hemos insistido, desde hace muchos años, que por razones obvias la creación de entes descentralizados funcionalmente, sean estos, EE, IA o FP, no aparece en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) como una excepción a la consecuencia de la no afectación en el marco del Principio de la Unidad del Tesoro. A pesar de ello, ha sido una práctica frecuente del Ejecutivo Nacional, contraria a esa regla hacendística que, aunque al amparo de la declaratoria de estados de excepción (emergencia económica), se ha tornado abusiva y contraria a Derecho.

Al tratarse los IA, EE y FP de personas jurídicas distintas de la República y contar con un régimen presupuestario más flexible, su creación se ha exacerbado irracionalmente. Es así como se crean EE que, lejos de tener por objeto el desarrollo de actividades económico-comerciales, cónsonas con su forma y régimen jurídico (sociedad mercantil), se limitan a cumplir funciones públicas propias de la administración central, financiadas con tributos creados por la República.

La Corporación Juntos Todo es Posible, S.A., como hemos indicado, no es el primer caso de tan injustificada y dañina práctica, siendo el caso del FONDEN, sin lugar a duda, el más representativo en la historia reciente.

Tal afirmación la respalda la declaración hecha por Mercedes De Freitas, Directora Ejecutiva de Transparencia Venezuela¹, según la cual, durante el ejercicio presupuestario 2020 el FONDEN administró el equivalente al 62% de los ingresos públicos, incluidos los créditos adicionales, mucho más que lo previsto en la Ley de Presupuesto originalmente aprobada respecto de la República para ese ejercicio económico.

Vistas las causas fundamentales de la distopía hacendística resultante de la exagerada e irracional afectación de ingresos públicos de carácter tributario, la sobrecarga registrada en la presión tributaria y la superposición de obligaciones con fines

¹ Transparencia Venezuela, *Fonden: una estrategia política para gastar sin control*, Caracas, 2021. Disponible en: <https://n9.cl/4fq98>.

similares, se hace indispensable reformar la LOAFSP y la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), teniendo en cuenta para ello que el artículo 300 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) prevé que la ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan, a la par que el artículo 36 de la LOAFSP pareciera prohibir las asignaciones presupuestarias del Poder Central a los entes descentralizados funcionalmente.

Si bien la LOAP consagra correctamente los principios rectores de la organización administrativa descentralizada, entre los que destacan: la precisión del objeto de los entes (Art. 16), la previsión racional de recursos para el financiamiento de sus operaciones (Art. 16), la prohibición de la duplicidad de funciones (Art. 16), la responsabilidad fiscal (Art. 17), el control de gestión (Art. 18), la eficiencia en la asignación y utilización de recursos (Art. 20) y la suficiencia, racionalidad y adecuación de medios a los fines institucionales (Arts. 21 y 29.1), la práctica registrada dista enormemente de su cumplimiento.

Las EE, por su forma de sociedades mercantiles sujetas en buena medida al Código de Comercio, deberían dedicarse únicamente al desarrollo de actividades económicas dirigidas a producir ingresos a la República por la vía del dividendo. No obstante, es cada vez más frecuente la creación de EE que como la Corporación Juntos Todo es Posible, S.A., persiguen fines ajenos a la prestación de servicios de contenido económico o a la actividad comercio-industrial, concentrándose en la ejecución de actividades asistenciales asociadas a derechos fundamentales que, obviamente, no persiguen fines de lucro y que son parte de las competencias de la Administración Pública.

En tal virtud, debe dejarse claro en la LOAP que no debe recurrirse a esta expresión de descentralización funcional con el propósito de cumplir a través de ella labores o funciones propias de la Administración Pública Central. Resulta conveniente que

la LOAP o la LOAFSP regulen los casos en los cuales se justifica que tributos creados por la AN sean asignados excepcionalmente a favor de EE, IA o FP, puesto que, de lo contrario, se mantendrá abierta una compuerta para recurrir a esta vía para excluir una importante cantidad de ingresos públicos del Tesoro Nacional, con el balance negativo demostrado en más de veinte años.

La más reciente medida adoptada por el Ejecutivo Nacional no es más que “el mismo musú con diferente cachimbo”.

Caracas, febrero de 2026

BIBLIOGRAFÍA

CARMONA BORJAS, Juan Cristóbal, “Centralización de la parafiscalidad o «raspado de olla»”, *Revista de Derecho Público*, No. 163-164, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020. Disponible en: <https://n9.cl/gbv52>.

CARMONA BORJAS, Juan Cristóbal, *Distopía parafiscal en la Venezuela del siglo XXI*, coeditado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, la Asociación Venezolana de Derecho Tributario y la Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023.

Transparencia Venezuela, *Fonden: una estrategia política para gastar sin control*, Caracas, 2021. Disponible en: <https://n9.cl/4fq98>.