



Boletín Observatorio Económico y Legislativo

cedice
2009
25 años
Defendiendo la
Libertad
Volumen 2 N° 1
Nueva Etapa
Junio 2009

En defensa de los derechos ciudadanos, la libertad económica y la propiedad privada

INTRODUCCIÓN

Comenzamos con esta edición una nueva época del Boletín Bimestral del Observatorio Económico Legislativo, cuya misión es:

- ➔ Analizar implicaciones en términos de costo/beneficio de normas, decisiones y políticas dictadas por el Estado venezolano que afectan al desempeño económico del país,
- ➔ Difundir la importancia de aplicar este tipo de análisis en el proceso de formación de la normativa legal y administrativa; y
- ➔ Contribuir como elemento propiciador del debate entre la sociedad civil, expertos y representantes de los órganos públicos.

El boletín consta de tres secciones:

1. En la sección "Estado de Derecho", se presenta una selección de las normas fundamentales vigentes en materia económica, a la luz de la cual se contrastan tanto políticas como decisiones del Estado en materia económica.
2. La sección "Decisiones y Normativas" aborda selectivamente las más recientes normas (legislativas, administrativas o incluso judiciales) en el contexto nacional, con especial énfasis en sus implicaciones costo/beneficio para la sociedad en su conjunto.
3. La sección final ("Reflexiones"), presenta un pensamiento o reflexión de personalidades reconocidas, nacionales o extranjeras, que ilustren sobre los beneficios netos que arroja el buen funcionamiento de instituciones basadas en la propiedad y el mercado.

Sección 1 Estado de Derecho

El derecho de propiedad está garantizado por la Constitución de 1999 (Art. 115), así como en todas las anteriores constituciones de la República. Durante 2007, el Poder Ejecutivo intentó reducir en forma sustancial el alcance de esta norma fundamental. Para ello, presentó una propuesta de cambio constitucional, que planteó sustituir esta norma por otra, de larga extensión, donde introdujo el condicionamiento de "legítimamente adquirida" para el reconocimiento de la propiedad privada sobre bienes de producción, y el de "uso y consumo" para el resto de bienes objeto de propiedad. Ambos cambios hubieran colocado en un limbo jurídico a toda la normativa al respecto contenida en los Códigos y otras leyes sobre la materia.

Este proyecto de cambio constitucional fue rechazado por referéndum popular en fecha 2/12/2007. No obstante, el gobierno y la asamblea nacional, a partir de entonces, y en especial a partir del inicio del año en curso, han venido actuando como si este cambio sustancial de la Constitución hubiese sido aprobado.

A tal efecto, han multiplicado tanto las medidas administrativas como nuevos instrumentos legales que colocan a la propiedad

privada en una situación de progresiva indefensión frente a las decisiones estatales.

A continuación quedan reproducidos los textos de esta norma fundamental tanto de la Constitución vigente como de la propuesta de cambio a la misma que fue rechazado en referéndum.

Se hace cada vez más patente que las normas que se vienen dictando en los últimos tiempos responden al cambio constitucional rechazado, y cada vez menos a la Constitución vigente.

Artículo 115 (vigente), de la Constitución Nacional de Venezuela, de 1999: "Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes".

CEDICE Libertad

Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2) Edif. Cámara de Comercio de Caracas. Nivel Auditorio. Los Caobos, Caracas, Venezuela. 1050-A.
Telf.: +58 (212) 5713357 Fax: +58 (212) 5760512 Envíe sus comentarios, opiniones y sugerencias cedice@cedice.org.ve

Propuesta de cambio constitucional rechazada en referéndum popular en fecha 2/12/2007, para sustituir al artículo anterior:

“Se reconocen y garantizan las diferentes formas de propiedad. La propiedad pública es aquella que pertenece a los entes del Estado; la propiedad social es aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones, y podrá ser de dos tipos: la propiedad social indirecta, cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad, y la propiedad social directa, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana; la propiedad colectiva es la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado; la propiedad mixta es la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la nación; y la propiedad privada es aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que *se reconoce sobre bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos*.”

Toda propiedad, estará sometida a las contribuciones, cargas, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, *sin perjuicio de la facultad de los Órganos del Estado, de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación, conforme a los requisitos establecidos en la ley*”.

Sobre cómo se entiende en la cúpula del Estado lo que significa la expresión “legítimamente adquirida” mencionada arriba, referente al reconocimiento de la propiedad privada sobre medios de producción, puede citarse un reporte de Noticiero Digital (noticierodigital.com), de fecha junio 18, 2009, en que informa que “el presidente Chávez afirmó (por televisión) “que las propiedades que poseen los ‘ricos’ fueron obtenidas de alguna manera a través del robo, reciente o de hace cientos de años. (el capitalismo) le quita la propiedad al pueblo (...) cuando son ellos los que le quitaron al pueblo la propiedad (...) esa si es la verdad,” .

Esta declaración en forma clara expresa una línea política que explica los alcances de las limitaciones extremas al derecho de propiedad consagrado en la Constitución, concepción que coloca en un verdadero limbo al derecho de propiedad privada de cualquier tipo de empresa o persona natural, en tanto y en cuanto la legitimidad de su adquisición o creación queda sujeta a un criterio subjetivo, que no guarda relación con las formas legalmente establecidas para la transmisión de la propiedad.

Este tipo de planteamientos se repiten con frecuencia, tal como lo iremos analizando en las sucesivas entregas del boletín.

Sección 2. Decisiones y Normativas

Muchas medidas han sido tomadas en las semanas más recientes que constituyen nuevas formas de acoso y agresión a la propiedad privada en Venezuela, con alto costo social. De estas, hemos seleccionado para un análisis más detallado una resolución que afecta al mercado y a la industria de construcción de viviendas.

En la Resolución No. 110 del MOPVI (G.O. No.39.197, junio 10, 2009), se dictaron nuevas regulaciones de alta incidencia en este sector. Entre las más destacadas, se encuentran las siguientes:

- ➔ - se prohíbe el cobro de cuotas, alícuotas, porcentajes y/o sumas adicionales de dinero, basados en la aplicación del índice de precios al consumidor (IPC) o cualquier otro método de corrección monetaria o ajuste por inflación, en los contratos que tengan por objeto la adquisición de viviendas por construirse, en construcción o ya construidas, suscritos o por suscribirse por los sujetos comprendidos en el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat.
- ➔ - los constructores o promotores deberán indicar la fecha cierta de culminación de la obra. En caso de incumplimiento de esta, el MOPVI podrá intervenir a fines de investigar, corregir y sancionar según corresponda al responsable.

Breve análisis:

a) Motivación:

El MOPVI expresa, entre otros considerandos, que con esta resolución se implanta una política que permite favorecer modalidades de pago, financiamiento y créditos accesibles a todos los sectores de la sociedad para la construcción, adquisición, mejora, remodelación y ampliación de vivienda. .

b) Beneficiarios inmediatos:

Aparentemente, los compradores de inmuebles que no fueron entregados en la fecha pactada, y pagaron o tienen pactado pagar una cuota objeto de corrección monetaria por inflación, con posterioridad al 7 de noviembre de 2008. De la misma forma, los compradores futuros que supuestamente comprarán a un precio cierto y dispondrán de la vivienda en una fecha cierta.

c) Antecedentes:

La opción de pago de cuota inicial fraccionada es una facilidad que amplía el tamaño del mercado de compradores ya que reduce las barreras de entrada, al permitir que el adquirente pueda fraccionar la cuota inicial a lo largo del tiempo. Para el comprador es un instrumento que le permite asegurar un inmueble con anticipación, con incentivos para el ahorro programado. Para el ven-

dedor, es una forma de completar el financiamiento de la construcción y distribuir el riesgo de venta a lo largo del período de construcción. Con base en este mecanismo, la actividad constructora privada recibió un estímulo y muchos compradores fueron beneficiados.

Anteriormente se permitía la corrección monetaria hasta el cumplimiento de la fecha pactada para la venta. Con la nueva norma, este mecanismo queda totalmente prohibido.

d) Corrección monetaria:

En ambientes de inflación generalizada, como es la realidad venezolana, la previsión de un mecanismo que establezca el precio real de una transacción a lo largo del tiempo contribuye a aminorar o anular las pérdidas o ganancias arbitrarias que puedan ocurrir por causas extrañas entre las partes de un contrato, como es la inflación. Diversos mecanismos de corrección monetaria están en uso en la economía venezolana, y ha sido utilizado ampliamente incluso en materia tributaria, y admitido por los tribunales.

Incluso el Estado utiliza mecanismos de corrección monetaria en infinidad de normas impositivas o de sanción pecuniaria, tasas y otras contribuciones, cuando ajusta anualmente el valor de la Unidad Tributaria en proporción cercana a la tasa de inflación, y expresa esas sanciones pecuniarias, tasas o contribuciones en términos de unidades tributarias.

Utilizar la inflación oficialmente registrada (es decir, la inflación conocida) ha sido un mecanismo neutro para reducir los riesgos involucrados en una economía inflacionaria, tanto para compradores como para vendedores.

Indudablemente, constituye una inconsistencia mayor que el gobierno prohíba el mecanismo de corrección monetaria para un sector económico mientras el mismo continúa vigente en otros sectores, incluyendo las propias normas del Estado.

e) Costos para la colectividad:

Existe una contradicción entre la parte motiva de la medida que busca mejorar las condiciones de acceso a la vivienda con sus efectos económicos reales. De hecho, la nueva regulación dificulta aún más la capacidad de la gente a acceder a una vivienda, tal como examinamos a continuación:

➔ Desde el punto de vista de la demanda:

Una primera implicación de esta medida consiste en reducir el tamaño del mercado de compradores de este tipo de viviendas. Las razones de ello son directamente comprensibles: en cualquier momento, las personas que pueden pagar una inicial fraccionada superan en número a las que pueden pagar una inicial completa, y es evidente que de ahora en adelante los vendedores, al no poder fraccionar la inicial de la forma que se venía haciendo, atendiendo también al efecto de la inflación sobre los costos de construcción, tendrán que exigir el pago íntegro de la cuota inicial en el momento de la transacción. Adicionalmente, esta cuota inicial va a incluir el estimado que se tenga de la inflación "futura", por lo cual será más elevada, lo cual reducirá también el tamaño de compradores potenciales. Existe, por lo demás, un efecto pernicioso para el funcionamiento más eficiente del mercado, dado que la inflación "futura" es desconocida tanto para comprador como para ven-

dedor, y las expectativas sobre el comportamiento de la misma pueden tener un margen amplio de variabilidad hacia adentro de oferentes y demandantes, como entre estos dos tipos de actores del mercado. Esta incertidumbre añade un costo adicional (riesgo) tanto a vendedores como a compradores, que implica un factor adicional de contracción del tamaño general del mercado.

➔ Desde el punto de vista de la oferta:

La segunda implicación de la medida que comentamos consiste en la reducción del mercado de oferentes de viviendas. El uso de la corrección monetaria en el pago fraccionado de la cuota inicial ha constituido un mecanismo de financiamiento para la construcción, que al ser objeto de prohibición conduce a una reducción del monto de financiamiento disponible para la actividad constructora y, por tanto, va a repercutir en la reducción del volumen de la misma. En consecuencia, quedará disminuida la cantidad de viviendas a ser proyectadas y/o construidas en el futuro, con lo cual seguirá aumentando el tamaño del déficit acumulado de viviendas en el país que, según algunas estimaciones, bordea a los 2 millones de unidades.

Otro componente de la nueva política consiste en hacer de obligatorio cumplimiento, so pena de graves consecuencias, a la fecha de entrega del inmueble vendido. Esta medida es en apariencia lógica, justa y natural. Porque si un vendedor ofrece entregar la vivienda en una fecha determinada, debe cumplir su compromiso, ya que se entiende, implícitamente, que un incumplimiento del mismo es de su responsabilidad exclusiva. Sin embargo, lo que en apariencia es apropiado, al ser contrastado con la realidad, puede ser considerado como una carga excesiva de responsabilidad sobre el vendedor. En efecto, el mercado venezolano está siendo sometido a múltiples y complicados trámites y controles burocráticos que colocan en manos de la burocracia estatal el ritmo de la disponibilidad de insumos y materias primas para las actividades productivas en general, y para la industria de la construcción en particular. El Estado ejerce control sobre las importaciones en general, y sobre importantes suplidores locales de la industria de la construcción, en particular cemento y acero. Para un constructor individual es imposible asegurar que los suministros que escapan de su control sean los adecuados para mantener su programa de producción. Incluso, existen circunstancias en las que el crédito hipotecario del cual depende el cierre final de la transacción sufra demoras por causas no imputables al vendedor. En estas circunstancias, muchos o algunos vendedores no estarán dispuestos a iniciar nuevos proyectos, por las severas sanciones que acarrearía no cumplir con la fecha de entrega. Mientras que otros, tenderían a ofrecer fechas de entrega más prolongadas a las usuales para reducir el riesgo de incumplimiento. En ambos casos, el ritmo de construcción de nuevas viviendas tendería a ser menor.

f) riesgos adicionales:

Aparte de las regulaciones mencionadas, el factor político añade elementos de riesgo adicionales para el sector de la construcción de viviendas, especialmente en el caso de los proyectos en curso, para los cuales ha quedado prohibido el pago pendiente de la inicial con corrección moneta-

ria, lo que implica una disminución del financiamiento disponible al constructor respecto a lo que inicialmente se había pactado entre las partes de acuerdo a las normativas vigentes en su momento. Este subsector se encuentra en la difícil posición de mantener su actividad, asumiendo pérdidas impuestas por el cambio de regulación, o continuar su actividad asumiendo incluso pérdidas mayores. De hecho, el escenario que puede esperarles es totalmente inesperado. De acuerdo a declaraciones recogidas en eud.com de fecha 19 de junio de 2009, entre otros medios, el jefe de estado "amenazó ayer con tomar el control de las obras y expropiar las maquinarias de todas aquellas empresas constructoras que paralicen la edificación de viviendas, tras la entrada en vigencia de una resolución que suprime el cobro del índice de precios al consumidor (IPC) para las adquisiciones de casas" dentro de las nuevas potestades del gobierno para intervenir cualquier urbanismo y hasta de asumir el proyecto.

g) ¿cuáles beneficios?

La reunión de estos elementos de la política en esta materia tiene repercusiones negativas sobre la demanda efectiva de viviendas y sobre el potencial de construcción por la industria privada hacia el futuro. Si la expresión democrática de una política de vivienda popular debe consistir en facilitar la compra y promover la construcción, la medida comentada no parece ofrecer beneficios en este sentido para ninguna de las partes involucradas. Tampoco está claro cuáles beneficios políticos desde el punto de vista democrático, si es que tiene alguno, puede tener una resolución que perjudica directamente a los productores, que no beneficia directamente sino acaso a unos pocos casos de compradores, que impone costos superiores a productores y compradores hacia el futuro, y reduce el tamaño de la contribución del sector privado a la atención de la demanda incremental de viviendas y a la solución progresiva del déficit acumulado en este sector.

h) conclusiones

Las medidas estatales deben tener en justa consideración el análisis costo/beneficio de las medidas desde el punto de vista de la colectividad. La identificación de los costos sociales es crucial para efectuar este cálculo con la finalidad de compararlo con las ganancias sociales que pueden derivarse de este tipo de decisiones públicas. Si en la comparación de resultados, los costos superan a los beneficios de la sociedad en su conjunto, es necesario concluir que decisiones de esta naturaleza no suman sino que restan a la riqueza y al ingreso de la sociedad. Desestimar esta metodología de análisis en la formación de políticas públicas, como queda demostrado en el caso de estudio, acarrea pérdidas para la colectividad y su bienestar.

Sección 3. Reflexiones

"Los sistemas de gobierno modelan de manera significativa el comportamiento económico, ya que ellos definen y hacen cumplir las reglas económicas. Por lo tanto, una parte esencial de una política de desarrollo es la creación de formas de gobierno que establezcan y apliquen derechos de propiedad eficientes"

- Douglass C. North (cita de la Conferencia dictada el 9/12/1993 en Estocolmo, cuando recibió el Premio Nobel de Ciencias Económicas).

