

Luis Carlos PALACIOS

## ALGUNOS PROBLEMAS DEL FEDERALISMO FISCAL VENEZOLANO

En Venezuela existe una tendencia que aborda la descentralización desde una perspectiva poco crítica. Supone que el proceso descentralizador ha sido francamente positivo, y que sólo requiere modificaciones que aseguren los ingresos fiscales de los estados y de los poderes locales. Para ello propone transferir a los estados (regiones) el cobro de algunos de los tributos que actualmente tienen carácter nacional sin modificar el discutible esquema de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales (transferencias verticales). Nuestra opinión es distinta: reconociendo las ventajas potenciales de la descentralización, creemos que es necesario evaluar con mayor rigurosidad la evolución de este proceso e introducir en el mismo reformas de envergadura. En lo que sigue intentaremos mostrar que el marco institucional del federalismo fiscal venezolano tiene errores de diseño básicos y se presentan sugerencias para su transformación.

Sintéticamente existen dos razones fundamentales que deberían impulsar la transformación del marco institucional de la descentralización. En primer lugar, desde el punto de vista macroeconómico, la actual posición fiscal no parece intertemporalmente sostenible y se necesitaría aumentar la tributación no petrolera para otorgar sostenibilidad al fisco. En segundo término, los mecanismos institucionales (normas) que orientan el proceso de descentralización no estimulan la responsabilidad tributaria subnacional ni se orientan a lo que podría denominarse "una opción de mercado". En este sentido, la actual normativa no tendría porqué mejorar la eficiencia de la función de prestación de bienes y servicios públicos, que tradicionalmente se asocia al proceso descentralizador. La

experiencia reciente muestra que la actual normativa estimula el crecimiento del gasto subnacional sin tomar en cuenta la restricción presupuestaria. En consecuencia, se sugiere modificar el marco institucional (leyes y/o reglamentos, etc.) de la descentralización para otorgar a las regiones potestad para cobrar sobretasas de algunos tributos o aun tributos específicos, lo cual sería discrecional de las autoridades subnacionales, reduciendo simultáneamente la proporción de transferencias relativamente incondicionales que hace el gobierno central. Es decir, se sugiere mejorar la responsabilidad tributaria de las regiones y municipios tomando en cuenta la necesidad de repartir equitativamente el "costo" de aumentar la tributación no petrolera.

Venezuela tiene un problema fiscal importante. El problema macroeconómico central reside en que la caída del ingreso petrolero coloca al fisco en una situación de débil sostenibilidad fiscal, esto es, en una situación donde si no existen acciones correctivas, habría que recurrir continuamente al endeudamiento aumentando la razón deuda/PIB. Como es obvio, esta situación no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, y es aconsejable iniciar correctivos para mejorar la sostenibilidad fiscal en un plazo prudencial.

En términos más específicos, se puede analizar el problema fiscal tanto del lado de los ingresos como de los gastos. Con relación a los ingresos, los de origen petrolero serán en el corto plazo, y posiblemente también en el mediano y largo plazo, relativamente reducidos, sin que los ingresos fiscales no petroleros actuales sean suficientes para compensar la caída del ingreso petrolero.

En 1999, los ingresos fiscales petroleros podrían ser los más bajos de la historia económica de los últimos veinte años (el sector sólo aportaría alrededor de 4% del PIB), y significativamente más bajos que el aporte "tradicional" del sector. Además, se trata de un ingreso volátil, sujeto a la inestabilidad propia de los precios del petróleo, variable sobre la cual la influencia de Venezuela es reducida.<sup>1</sup> La volatilidad de los precios del petróleo fue baja en los cincuenta y aun en la mayor parte de los sesenta, ha sido muy alta en los años setenta y ochenta, y se ha reducido en los noventa. El problema de la volatilidad hace a Venezuela vulnerable a los *shocks* petroleros externos y, para amortiguarlos, se han diseñado mecanismos como el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM).

Sin embargo, este tipo de mecanismo no es suficiente para contrarrestar el problema central de los ingresos fiscales: la brecha fiscal que se ha abierto por la caída de los ingresos fiscales petroleros. Las repercusiones o efectos de esta caída son de carácter permanente y no existen indicios de una posible evolución de los precios del petróleo a niveles similares a los de los años setenta u ochenta.<sup>2</sup> Las distintas estimaciones del mercado petrolero concuerdan en precios relativamente bajos (inferiores a los de los setenta u ochenta) a mediano plazo, y los modelos de largo plazo (como los llamados Markov Switching Models) tienden a asignar una alta probabilidad a regímenes de precios bajos: si los precios del petróleo suben coyunturalmente, la oferta se expande y se tiende a regresar a una situación de precios relativamente bajos.

En nuestra opinión, esta brecha debe ser básicamente corregida a través de ingresos no petroleros dentro de un programa de

1/ Las ventas de petróleo de Venezuela al mercado internacional sólo representan aproximadamente el 4% de la oferta global, 2,8 billones de barriles diarios en 1999 de aproximadamente 74 billones de barriles diarios de la oferta total.

2/ Técnicamente, el carácter del efecto de las variaciones de los precios del petróleo sobre la economía se puede estimar por el análisis del comportamiento de la serie de los precios petroleros. Si la serie tiene

mediano plazo que evite la aparición de un déficit fiscal recurrente y otorgue sostenibilidad intertemporal al fisco,<sup>3</sup> condición básica para estabilizar la economía y poder aspirar a retomar la vía de un crecimiento sostenido con baja inflación. Actualmente los ingresos fiscales no petroleros podrían colocarse alrededor de 11%-12% del PIB, incluyendo el impuesto al débito bancario, el cual es de carácter temporal. Suponiendo un nivel de gasto alrededor de 20%-21% del PIB, e ingresos fiscales de origen petrolero de largo plazo cercanos al 6% del PIB (aproximadamente 2% del PIB más de los ingresos que se estiman para este año), la presión tributaria no petrolera debería aumentar en el mediano plazo alrededor de 3%-4% del PIB. Para una sociedad tradicionalmente acostumbrada a una baja presión tributaria interna, el incremento es significativo y su instrumentación posiblemente enfrentará serias resistencias.

Desde el lado del gasto, el problema es la calidad y estructura del mismo ya que el nivel de gasto del gobierno central, aproximadamente 20% del PIB, es un nivel que podría considerarse cercano al adecuado. El gasto primario (gasto sin intereses de la deuda) no se puede considerar alto en relación con América Latina. Sin embargo, el gasto de capital es muy bajo, menos del 3% del PIB, incluyendo las transferencias de capital del gobierno central a los poderes subnacionales. Si se desea un crecimiento sostenido, se debe modificar la estructura del gasto, incrementando el gasto en capital fijo. Ello implica mejorar radicalmente la eficiencia del gasto, lo cual depende de reformas institucionales profundas del Estado.

En síntesis, se está ante un panorama fiscal global donde se requieren un conjunto de acciones que permitan asegurar la

un comportamiento "raíz unitaria", se puede suponer que el efecto sería permanente. En el caso venezolano, la serie es raíz unitaria o se debe tratar como tal. Para una exposición más detallada, ver Opam (1999), "Situación económica y perspectivas, Informe Anual 1998", febrero, Caracas.

3/ La sostenibilidad fiscal implica que la razón deuda/PIB se estabiliza, esto es, no tiende a crecer por la aparición de déficit fiscales recurrentes.

sostenibilidad fiscal, básicamente aumentando la tributación no petrolera, y mejorar la estructura y calidad del gasto. El proceso de descentralización debería rediseñarse para que estimule y coadyuve la corrección fiscal macroeconómica y a la reforma institucional del Estado.

Antes de abordar el problema concreto de las fallas "básicas" de diseño del proceso descentralizador, puede ser conveniente recordar algunos de los "principios" básicos de la política fiscal. En la literatura económica referentes a las economías de mercado, se supone que el Estado interviene en la economía para cumplir tres funciones fiscales:<sup>4</sup> las funciones de estabilización, redistribución y asignación. Obviamente, el Estado tiene otras funciones, básicamente el diseño e instrumentación de las normas o instituciones que permiten que funcione y mejore la eficiencia del mercado, como el resguardo de los derechos de propiedad o la normativa orientada a bajar los costos transaccionales.<sup>5</sup>

La función de estabilización se refiere a la necesidad de la intervención del poder público para asegurar un desempeño eficiente de la economía, esto es, el uso de la política fiscal y monetaria para intentar asegurar la estabilidad de precios y una tasa adecuada de crecimiento económico, minimizando las fluctuaciones del ciclo. En términos generales, existe consenso en que esta función fundamentalmente compete al nivel nacional (esto es, al gobierno central y autoridad monetaria) por razones obvias de eficacia, aunque existe una tendencia importante a conformar "bloques territoriales" donde parte de esta función se delega a instituciones supranacionales.

4/ Ver, por ejemplo, los textos "clásicos" de Musgrave, R. A. y Musgrave, P.B. (1992), *Hacienda pública*, quinta edición, traducción de *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Madrid, España; Stiglitz, J. E. y Atkinson, A. B., (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Singapore; Stiglitz, J.E., (1998), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton, New York, N. Y. o textos más específicos como Ter-Minassian (1997), ed., *Fiscal Federalism. Theory and Practice*, IMF, Washington.

La función de redistribución se refiere al problema de la equidad y se orienta a dirigir procesos de ajuste en la distribución del ingreso y la riqueza. Al igual que la función de estabilización, se supone que esta función debe cumplirla básicamente el nivel nacional.

La función de asignación se refiere a la provisión de bienes sociales o públicos, es decir, el proceso mediante el cual se selecciona la mezcla de bienes o servicios que se provee socialmente. Ésta es la función que por excelencia corresponde a los niveles subnacionales. Como indica Oates, el corazón del federalismo fiscal reside en la función de asignación.

Existen poderosas razones que aconsejan la prestación descentralizada de esta función. Desde el punto de vista económico, la descentralización puede mejorar sensiblemente la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, incrementando el bienestar y la equidad. Desde el punto de vista político, el supuesto básico es que la descentralización incrementa la responsabilidad y participación política, fortaleciendo la gobernabilidad. Al mismo tiempo, si los ámbitos subnacionales tienen las economías de escala adecuadas pueden tener ventajas importantes para prestar esta función fiscal. A pesar de que el argumento a favor de la descentralización es convincente, la experiencia muestra que la descentralización puede hacer más difícil la eliminación de déficit fiscales estructurales. Como señala Tanzi<sup>6</sup>: "La experiencia de muchos países sugiere que en las circunstancias que por lo general se encuentran en los países en desarrollo, los gobiernos subnacionales tienden a contribuir —algunas veces en forma significativa— a la agravación de los problemas macroeconómicos. O, en todo caso, ellos hacen más difícil corregir los problemas".

5/ Éste es el tema que desarrolla la llamada economía institucional, del cual Coase y North son representantes destacados.

6/ Tanzi, V., (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", pp. 305-316, en Bruno M., y Pleskovic, B., eds, Annual World Bank Conference on Development Economics, WB, Washington, DC.

Los beneficios potenciales de la descentralización no se basan en la descentralización *per se*, sino más bien en las características institucionales específicas que pueden crearse en este proceso. Las normas pueden estar diseñadas de manera tal que su operación conduzca al incremento de la eficiencia en la provisión de bienes o servicios públicos y a profundizar la responsabilidad política. De hecho, si la descentralización no mejora la eficiencia en la provisión de bienes públicos e incrementa la responsabilidad y participación política, se debilita en forma importante el argumento en favor de la descentralización. Cabe entonces preguntarse cuál es la característica central que debería tener el marco institucional para que pueda promover el incremento de la eficiencia y de la responsabilidad política. La respuesta parece obvia, y en buena medida ha sido corroborada por la práctica: el esfuerzo tributario local es la condición necesaria para que mejore la eficiencia en la provisión de bienes o servicios públicos descentralizados y para estimular la participación y responsabilidad política.

Parece claro que la naturaleza y fuente de financiamiento pueden ser el motor fundamental para mejorar la eficiencia. Si los bienes o servicios públicos se financian, al menos en una proporción significativa, con esfuerzo tributario local, se crea el incentivo para que el poder público subnacional mejore la eficiencia bajando los costos y mejorando la provisión y jerarquizando adecuadamente la mezcla de estos bienes. Es la relación directa entre el bien o servicio público recibido y soportar los costos de los mismos, al menos parcialmente, lo que crea el incentivo para mejorar la eficacia. Si por el contrario, el financiamiento está basado en transferencia del gobierno central (en cierta manera, una "exportación" de impuestos), los incentivos están colocados

para aumentar el gasto sin considerar la restricción presupuestaria. Algo similar sucede en la esfera política: la existencia de esfuerzo tributario local es el incentivo primordial para estimular la participación en el proceso político y ejercer vigilancia fiscal sobre la utilización de los recursos públicos.

En este sentido, el proceso descentralizador venezolano tiene fallas básicas en su diseño institucional. El financiamiento del nivel regional (estados) se realiza casi exclusivamente por transferencia incondicionales del gobierno central, y algo similar ocurre, aunque en menor grado, respecto al poder municipal. Este marco institucional parece concebido como un mecanismo de distribución del llamado rentismo petrolero, de los ingresos tributarios que percibe el Estado del mercado internacional. Y justamente, éstas son las características institucionales que habría que modificar. Sin un esfuerzo tributario subnacional, la mayoría de los atributos intrínsecos de la descentralización pueden tornarse efímeros. No existirían razones de peso para aumentar la participación y responsabilidad política si los ciudadanos perciben los bienes y servicios públicos como bienes "libres", o para mejorar en forma importante la eficacia en la provisión de los mismos. En buena medida, el desafío del proceso de descentralización consiste en que las transferencias del nivel nacional hacia los niveles subnacionales no desalienten el esfuerzo tributario subnacional.

Las transferencias no condicionadas que reciben los estados son, como se indicó anteriormente, la fuente casi exclusiva de su financiamiento. Según el estudio coordinado por de la Cruz <sup>7</sup> en 1993, los ingresos propios de los estados sólo eran el 3,65% de sus ingresos totales, y en 1994 la proporción se habría reducido

<sup>7</sup> de la Cruz, R., coord. (1998), *Descentralización en perspectiva*. IESA, Caracas.

a 2,81%. Así mismo, la proporción de transferencias del gobierno central ha aumentado en los últimos años en forma significativa: han pasado de 14,3% del gasto fiscal primario en 1994 a 29,6% en 1998. Como proporción del PIB, esta transferencia representó el 6,2% en 1997, lo cual colocaría a Venezuela (junto con Argentina) a la cabeza de América Latina, aunque el grado de las transferencias funcionales de nuestra descentralización es limitado. Existen transferencias que habría que estudiar con más detalle, como las que se asignan a las regiones a través de la Ley de Asignaciones Especiales, relacionadas con la existencia en determinadas regiones de recursos naturales especiales. La literatura sobre el tema aconseja limitar al máximo este tipo de transferencia para evitar la desigualdad geográfica excesiva.

Desde el punto de vista de la eficiencia en la provisión de bienes o servicios públicos, no existen estudios que permitan afirmar que ella se habría incrementado, al menos en forma significativa. Los indicadores que existen apuntan a que en las regiones podría existir un gasto de personal excesivo. Así

mismo, es posible que este esquema estimule la aparición de jurisdicciones subnacionales sin base tributaria ni economías de escala adecuadas.

El esquema descentralizador que se ha desarrollado en Venezuela desde el punto de vista del financiamiento encaja en la relación típica de mandante-mandatario (los recursos los provee el gobierno central, el mandante) y desde el punto de vista político las regiones aspiran a un alto poder discrecional para realizar sus gastos, lo cual constituye una asimetría que sería necesario transformar.

En resumen, se plantea aprovechar la necesidad de la corrección tributaria macroeconómica para modificar sustancialmente el marco institucional de la descentralización. Esta reforma estaría orientada a aumentar en forma significativa la participación del financiamiento subnacional en la provisión de bienes y servicios públicos. Para ello se propone incrementar la responsabilidad tributaria de las jurisdicciones subnacionales y reducir las transferencias incondicionales del gobierno central.



## **UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR**

### **Decanato de Investigación y Desarrollo**

Teléfono: (582) 9063900

Fax: (582) 9063903

E-mail: usb-did@usb.ve

### **Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU)**

Teléfono: (582) 9064034/4035

Fax (582) 9064039

### **Fundación de Investigación y Desarrollo (FUNINDES-USB)**

Teléfono: (582) 9063920

Fax: (582) 9621695

La Universidad Simón Bolívar desarrolla estudios e investigaciones de carácter científico, tecnológico y humanístico, que contribuyen a la solución de problemas del país y a la formación de profesionales y técnicos.

**El Decanato de Investigación y Desarrollo** tiene como principal función la gestión, coordinación y apoyo de las actividades de investigación y desarrollo en la Universidad Simón Bolívar. Fomenta y evalúa los programas y actividades conducentes a la creación de conocimientos y al aporte de soluciones que se llevan a cabo en la institución, tanto a través de los institutos como de los diversos departamentos. Facilita las gestiones para el financiamiento de los proyectos de investigación y propicia la difusión de sus resultados.

**El Instituto de Estudios Regionales y Urbanos (IERU)** tiene como principal objetivo desarrollar proyectos de investigación y servicios de consultoría en desarrollo regional y urbano, así como en campos asociados. El vínculo con el sector productor de bienes y servicios se realiza a través de la Fundación de Investigación y Desarrollo (FUNINDES-USB).