



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADEMICO
ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE CIENCIAS ECONOMICAS
POSTGRADO EN FINANZAS PÚBLICAS**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS FISCALES
PROVENIENTES DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y SU INCIDENCIA EN
LA ECONOMÍA VENEZOLANA PARA EL PERIODO 2000 – 2009.**

Presentado por:

**Quintana M. Jaide J.
C.I. N°: V-10.530.174**

Para optar al Título de Especialista en Finanzas Públicas

Evaluador:

**Prof. Daniel Lahoud
Reunión 193 del Consejo de
Área de Ciencias Económicas**

Asesor:

Peraza Darias Rodrigo A.

Caracas, Julio 2014

INDICE GENERAL

	pp.
INDICE GENERAL	i
ÍNDICE DE GRÁFICOS	iv
INDICE DE FIGURAS	v
RESUMEN	vi
INTRODUCCIÓN	vii
CAPITULO I. EL PROBLEMA	
Planteamiento del Problema	14
Interrogantes de la Investigación	21
Objetivos de la Investigación	22
Objetivo General	22
Objetivos Específicos	22
Importancia y justificación de la Investigación	23
CAPITULO II. MARCO TEORICO	
Antecedentes de la investigación	26
Fundamentos Teóricos	32
1. INGRESOS FISCALES	
1.1. Teoría sobre los Ingresos Fiscales	32
1.2. Importancia de los Ingresos Públicos en la Formulación del Presupuesto	36
1.3. Clasificación de los Ingresos Fiscales	38
1.3.1. Impuesto	38
1.3.2. Regalías	39
1.3.3. Tasas	40
1.4. Criterios de clasificación de los ingresos públicos	41
1.5. Teoría sobre Política Fiscal	44
1.6. Principios del Presupuesto Público	47
2. LOS INGRESOS FISCALES EN VENEZUELA	54
2.1. Ingresos Fiscales en Venezuela	54
2.2. Efectos Económicos de los Ingresos Públicos	55
2.3. Los ingresos públicos en Venezuela	59
2.4. Ingresos previstos en la Ley de Presupuesto del Ejercicio fiscal 2009	61
2.5. Formas a través de las cuales los ingresos de la industria petrolera alimentan el Presupuesto Nacional	63
2.5.1. Regalía Petrolera	63

2.5.2. Impuesto sobre la renta (Sector petrolero)	66
2.5.3. Dividendos de las empresas petroleras	66
2.6. Ingresos Tributarios No Petrolero	67
2.6.1. Impuesto sobre la renta	67
2.6.2. Impuesto al Valor Agregado I.V.A.	68
2.7. Otras formas de Ingreso Público	69
2.7.1. Los Bienes	69
2.7.2. La Competencia Financiera Pública Extraordinaria	70
2.7.3. Creación del Dinero	72
2.8. Definición de los ingresos fiscales petroleros en Venezuela	73
2.8.1 Composición de los ingresos fiscales petroleros en Venezuela	75
2.8.1.1 Regalías	75
2.8.1.2 Impuesto de Extracción	77
2.8.1.3. Impuesto Sobre la Renta (sector petrolero)	77
2.8.1.4. Dividendos	78
2.8.1.5. Impuesto de Registro de Exportación	79
2.8.1.6. Impuesto Superficial	80
2.8.1.7. Impuesto al Valor Agregado (IVA)	80
2.8.1.8. Impuesto de Consumo General	80
2.8.1.9. FONDEN (Aporte Ordinario)	80
2.8.1.10. FONDEN (Contribución Sobre Precios Extraordinarios)	81
2.9. Cálculo del aporte fiscal de la industria petrolera y las políticas tomadas al respecto por el Estado	83
2.9.1. Lógica del Impuesto a los Precios Excesivos	87
2.9.2. Ganancia de las Empresas Petroleras	88
3. INCIDENCIA DE LA RENTA PETROLERA EN LA ECONOMÍA VENEZOLANA	92
3.1. Características de la economía venezolana	92
3.2. Vulnerabilidad de la Economía Venezolana como consecuencia del comportamiento del mercado petrolero mundial	94
3.3. Efectos de una baja de los ingresos fiscales petroleros sobre las variables macroeconómicas	96
Fundamentos Jurídicos	98
CAPITULO III. MARCO METODOLÓGICO	103
1. Consideraciones generales	103
2. Tipo y diseño de investigación	103
3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	106

4. Técnicas de análisis de los datos	106
5. Operacionalización de las variables	109
CAPITULO IV. MARCO ORGANIZACIONAL	111
Visión General de PDVSA	111
1. Historia y desarrollo	111
2. Organización básica Petróleos de Venezuela, S.A.	114
3. Plan estratégico – Plan Siembra Petrolera	115
3.1. Principales Proyectos del Plan Siembra Petrolera	117
CAPITULO V. DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS	126
1. Identificar los ingresos fiscales en Venezuela y su estructura	126
2. Evaluar el impacto de los ingresos provenientes de la industria petrolera como componente principal de los ingresos fiscales del Estado Venezolano.	155
3. Evaluar las fluctuaciones de la renta petrolera en los últimos años y el impacto en la economía Venezolana.	181
4. Evaluar la política estratégica petrolera en los años 2000-2009 y su alineación con los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación.	216
5. Analizar las políticas económicas más importantes establecidas por el Ejecutivo Nacional que contribuyeron al uso eficiente de los recursos proveniente del petróleo durante los últimos años 10 años.	227
CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	247
Conclusiones	247
Recomendaciones	252
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	254

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO		pp.
1	Participación Porcentual de los Ingresos Fiscales	74
2	Ingreso (Déficit) Fiscal de Venezuela como % del PIB	94
3	Gasto total del Gobierno central (como % del PIB).	136
4	Gastos del Gobierno central 1/ (participación en el total)	138
5	Gasto primario del Gobierno central (como % del PIB).	139
6	Saldo de deuda pública directa interna y externa1/ (como % del PIB)	142
7	Saldo de la deuda pública1/ (como % del PIB).	143
8	Índice de Instituciones Presupuestarias	151
9	Producto interno bruto petrolero (Base: 1984=100	159
10	Producción nacional de petróleo crudo	160
11	Cesta petrolera venezolana de crudo y productos	161
12	Ingresos petroleros, no petroleros y gasto primario del Gobierno central (A precios de 1997).	162
13	Deuda pública: Indicadores de solvencia y liquidez	164
14	Ingresos fiscales Gobierno central 1/(participación en el total)	168
15	Precio promedio de exportación de PDVSA	170
16	Ingresos del Gobierno central (como % del PIB) y precio promedio de exportación de PDVSA	172

LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

FIGURAS		pp.
1	Clasificación de los Ingresos Públicos	34/127
2	División de los ingresos públicos	35/127
3	Fases del Proceso Presupuestario	57
4	Flujo de Fondos de Ingresos Públicos	58
5	Clasificación de los Ingresos Públicos en la Ley de Presupuesto año 2009	62
6	Relación Plan-Presupuesto.	128
7	Subsistemas que conforman el Sistema de Administración Financiera del Sector Público.	129

TABLAS

1	Gobierno central 1/ Financiamiento neto (miles de Bs.)	141
2	Cálculo del Indicador de Sostenibilidad de Blanchard (% del PIB)	146
3	Resultados del Sector Público consolidado (SPNF) 2003-2007 (% del PIB).	148
4	Sostenibilidad de los cálculos ante variaciones en los supuestos (% del PIB)	149
5	Sector público consolidado restringido1/ Gestión financiera (Millones de bolívares)	156



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADEMICO
ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE CIENCIAS ECONOMICAS
POSTGRADO EN FINANZAS PÚBLICAS**

**ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS FISCALES
PROVENIENTES DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y SU INCIDENCIA EN
LA ECONOMÍA VENEZOLANA PARA EL PERIODO 2000 – 2009.**

Autor: Jaide Quintana

Asesor: Rodrigo Darías Peraza A.

Año: 2014

RESUMEN

Descriptor: Ingreso Fiscal de PDVSA, Dividendos, Regalías.

El presente trabajo tiene por objeto analizar los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana para el período 2000-2009. Metodológicamente es un estudio documental de carácter descriptivo. Fases del trabajo proyecto de investigación: diagnóstico, análisis cualitativo y cuantitativo más la presentación de resultados. Se concluye que la tendencia del aporte fiscal de PDVSA se muestra creciente a partir del año 2004; igual se evidencia un incremento significativo en el gasto de esta industria, el cual incide en un descenso importante del Aporte Fiscal que la Empresa debiera entregarle al Estado. Se recomienda (a) aumentar la eficiencia de PDVSA reduciendo sus gastos; (b) aumentar la participación fiscal sería introduciendo un impuesto a las ventas en el exterior; c) es necesario que la integridad de las ganancias netas de PDVSA sea enterada al Estado Venezolano.

INTRODUCCIÓN

La República Bolivariana de Venezuela, es un país donde, al igual que en otros países del mundo, un porcentaje de su ingreso fiscal proviene del cobro de impuestos a sus ciudadanos; tal es el caso del Impuesto Sobre la Renta, el cual se relaciona con las ganancias que produce una inversión o rentabilidad del capital; el Impuesto al Valor Agregado que se obtiene de las ventas y tributos que inciden sobre los consumos; el Débito Bancario, el cual grava los débitos o retiros efectuados en cualquier tipo de cuenta bancaria y/o instrumento financiero en el país, entre otros.

Además, cada país realiza actividades que complementan el ingreso fiscal interno; la economía venezolana básicamente se sustenta con el petróleo, el cual incide sobre ésta por una doble vía: el sector exterior y la situación fiscal. En primer lugar, el crudo es el principal producto de exportación, siendo la primordial fuente de ingresos de divisas para el país. En segundo lugar, un alto porcentaje de los ingresos fiscales proceden directamente del petróleo, lo que implica que la situación fiscal del país depende directamente de esta materia prima

Es por ello que el objeto de la presente investigación es analizar el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana, para el periodo 2000

– 2009. La importancia de este estudio consiste en ofrecer una visión general de la participación de la industria petrolera en el crecimiento económico del país durante los primeros 10 años del mandato del Presidente de la República Hugo Chávez Frías.

Asimismo, destaca que el aporte de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) al Estado presenta una tendencia creciente; la realidad es que el consistente aumento desmesurado de los gastos de la industria petrolera incide en un descenso al aporte fiscal que la empresa debe entregarle al Estado.

La situación expuesta refleja que al aumentar la extracción de petróleo se genera, en principio, un considerable monto de recursos fiscales que deberán ser manejados de manera prudente a fin de lograr su asignación óptima; por tanto, su gasto indiscriminado no permitiría establecer un consumo estable de los bienes proveídos por el gobierno y sería inequitativo para las futuras generaciones, las cuales no disfrutarían de los recursos petroleros.

El impacto fundamental del petróleo en la macroeconomía venezolana se manifiesta a través de la dependencia del sector público de los ingresos petroleros. Por otra parte, el gobierno tendría serios problemas, producto de las constantes variaciones del precio del petróleo y del consecuente cambio en los ingresos fiscales, por lo que debería considerar que, en los periodos de aumento en el ingreso obtenido a través del precio del petróleo, dichos ingresos deben ser utilizados de

una manera cuidadosa para evitar fluctuaciones en el presupuesto de gastos públicos.

La idea consiste en diseñar una política en la que se determine un nivel de gasto público que sea óptimo, tomando en cuenta el bienestar de la población a lo largo del tiempo y en el que los excedentes de los ingresos obtenidos por la venta del petróleo pueda crear un mecanismo de ahorro que permita que el gasto público se establezca a lo largo del tiempo y no esté sujeto a las fluctuaciones en los precios y en los ingresos petroleros.

El Estado debe idear un modelo de política macroeconómica que plantee un esquema en el que el bienestar de la colectividad sea tomado en consideración, siendo el objetivo incrementar los beneficios. En este contexto, resulta óptimo para la economía del país y por consiguiente para la sociedad venezolana, que el presupuesto fiscal no presente fluctuaciones significativas.

Por lo antes expuesto, se considera que la presente investigación será de gran apoyo a los investigadores de este tópico, porque mostrará los ingresos fiscales percibidos en el país durante una década; el destino de dichos ingresos, y su efecto en la calidad de vida de los venezolanos.

El presente trabajo está conformado por tres (03) capítulos, de la siguiente manera:

El Capítulo I denominado EL PROBLEMA, en el cual se desarrollarán los siguientes puntos: descripción de la situación problemática, objetivos de la investigación y justificación la misma.

El Capítulo II, llamado EL MARCO TEORICO, donde se explicarán los aspectos conceptuales sobre los ingresos fiscales, en el cual se describen los antecedentes de la investigación, teorías acerca de los ingresos fiscales, criterios de clasificación de los mismos, importancia de los ingresos públicos en la formulación del presupuesto, la clasificación de los ingresos fiscales, los principios del presupuesto público y efectos económicos de los ingresos públicos, presenta los ingresos fiscales en Venezuela, en el cual hace una referencia a la estructura de los ingresos fiscales, para posteriormente mostrar la información acerca de dichos ingresos para el año 2009.

Posteriormente se describe la importancia de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera, en el cual se hace la definición de los ingresos fiscales petroleros en Venezuela, se describe la composición de los ingresos fiscales a través de las Regalías, el Impuesto de Extracción, el Impuesto Sobre la Renta (sector petrolero), los Dividendos, el Impuesto de Registro de Exportación, el Impuesto Superficial, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto de Consumo General; luego se explica el cálculo del aporte fiscal de la industria petrolera y las

políticas tomadas al respecto por el Estado, se establece la lógica del impuesto a los precios excesivos y la ganancia de las empresas petroleras y finalmente se analiza la participación relativa (porcentual) de los ingresos finales. analiza la incidencia de la renta petrolera en la economía venezolana, mediante el estudio de la estructura de la economía venezolana, su definición, la vulnerabilidad de la economía venezolana como consecuencia del comportamiento del mercado petrolero mundial, los efectos de una baja de los ingresos fiscales petroleros sobre las principales variables macroeconómicas, luego se presentan los lineamientos estratégicos para mejorar el aporte fiscal de la Industria Petrolera en pro de la economía venezolana.

El Capítulo III denominado, MARCO METODOLOGICO está integrado por los siguientes puntos:

Generalidades, tipo y diseño de investigación, Selección de la población o universo, Determinación de la muestra, las técnicas de Recolección de Información y los Instrumentos diseñados para la obtención de la teoría necesaria para darle respuesta al problema, se determinó la validez del instrumento, se diseñó un cuadro en donde se relacionaron los ítems del cuestionario con los objetivos de la investigación, seguidamente se estructuraron las matrices metodológicas.

En el Capítulo IV, MARCO ORGANIZACIONAL, se describe la visión general de PDVSA, empresa estatal que genera los ingresos petroleros en Venezuela, su plan estratégico, estructura organizativa y los

principales proyectos del Plan Siembra Petrolera. En los Capítulos V se desarrolla los objetivos específicos de esta investigación y en el VI se señalan las conclusiones y recomendaciones de este trabajo especial de grado.

Por último, se presentan las REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS, en donde se detallan todas las fuentes documentales que soportaron esta investigación.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

El entorno económico en el que se encuentran las economías mundiales ha puesto de manifiesto el grado de integración que presentan unas con otras, dejando en evidencia las interdependencias existentes entre las mismas. Por ello, el dinamismo de las economías mundiales, producto de la globalización y consecuente diversificación de las actividades económico-financieras, ha conllevado a un sistema mixto en el que la mayor parte de los recursos se asignan a través de los mercados, permitiendo a los particulares tanto la propiedad privada como el libre desempeño de sus actividades, obviamente dentro de un marco institucional normado, en el cual el Estado regula y coordina las acciones a seguir en dichos mercados.

En este orden, también fija políticas impositivas y redistributivas con el fin de mejorar la asignación de recursos y promover una distribución equitativa de la riqueza; además de disponer de políticas laborales tendientes a mejorar las condiciones de trabajo. Por tanto, el Estado es un actor clave en el desarrollo económico, pues el cobro de impuestos posibilita la provisión de servicios básicos asociados con la defensa, seguridad y justicia que garantizan derechos fundamentales del ser humano, como el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad.

De igual forma, la obtención de recursos impositivos también permite la producción directa de diversos bienes públicos como salud, educación e infraestructura que promueven el crecimiento económico. Más aún, dichos bienes públicos, complementados con programas sociales y transferencias focalizadas en las necesidades de empleo y subsistencia de las familias e individuos más desfavorecidos, generan una mayor equidad en la distribución del ingreso.

No obstante estos canales mediante los cuales el Estado promueve el crecimiento con inclusión social, es un hecho que en muchos países en desarrollo, y en América Latina en particular, el sector público presenta limitaciones en la obtención de los recursos necesarios para proveer estos servicios en una cantidad y calidad adecuadas, situación que explica, en parte, el atraso relativo de estas naciones. En este sentido, un fenómeno ampliamente documentado es que el ingreso per cápita está correlacionado positivamente con la porción de los recursos de la economía que se destinan a producir bienes y servicios públicos.

Al respecto, Toro (2005), sostiene que “el Estado además de encargarse de la Defensa Nacional, la justicia y seguridad ciudadana, y cumplir con objetivos de tipo social (salud y educación), se convierte en un agente económico que ofrece bienes y servicios, para lo cual con frecuencia asume actividades empresariales” (p. 37). En suma, los gobiernos desempeñan sus actividades a través de las funciones reguladoras,

impositivas, de planificación y del gasto público para alcanzar objetivos generales de bienestar socioeconómico en un ambiente de estabilidad de precios y pleno empleo de los factores de producción.

En el caso de Venezuela, su primordial e importante fuente de ingresos fiscal es a través de la exportación y comercialización del petróleo, haciendo que el país sea monoprodutor; esta actividad es realizada por Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), que es una corporación propiedad de la República Bolivariana de Venezuela, creada por el Estado venezolano en el año 1975, en cumplimiento de la Ley Orgánica que Reserva al Estado, la Industria y el Comercio de Hidrocarburos (Ley de Nacionalización); además, sus operaciones son supervisadas y controladas por el Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo (MPPEP).

Por tanto, conlleva unas características propias en cuanto que la recaudación, potencial de recursos de este impuesto y en general del conjunto del sistema fiscal está condicionado por la estructura económica derivada de una producción petrolífera con ingresos especiales a la producción y exportación de hidrocarburos. Así, los ingresos fiscales generados por la recaudación de los impuestos, en especial, los impuestos directos, se encuentran distorsionados por la existencia de empresas vinculadas a la explotación y procesamiento de productos del subsuelo, representados por los hidrocarburos y la minería.

En este contexto, la participación significativa de los ingresos fiscales provenientes de actividades petroleras dentro de la estructura tributaria venezolana ha sido determinante en la política económica y social llevada a cabo por el Estado venezolano en los últimos años. Por lo que, Lovera (1990), señala que:

La política fiscal venezolana ha estado orientada por el lado de los impuestos a continuas reformas tributarias con el fin de cubrir en parte el déficit fiscal generado, entre otras causas, por la dependencia de los ingresos fiscales petroleros a las oscilaciones de los precios del petróleo en el mercado internacional; el recurrente incremento del gasto público en virtud que estos están altamente correlacionados con los ingresos fiscales provenientes de la exportación petrolera y el costo por servicio de la deuda pública, entre otros causas (p. 260).

Si bien se puede demostrar mediante esta revisión teórica de los distintos aportes de tratadistas a las finanzas públicas por el lado de los ingresos públicos, en particular, a través de postulados y teorías impositivas, que éstas han influido en el adecuado diseño de los sistemas fiscales, según Salas (2003):

“...las formas de fiscalidad son producto de un tiempo y unas circunstancias históricas determinadas, no es menos cierto que en la actualidad existe un debate sobre la preeminencia de estos principios en cuando a la equidad, eficiencia y progresividad dentro de las estructuras de los sistemas tributarios modernos en la búsqueda de un mayor protagonismo de la imposición directa, particularmente el Impuesto sobre la Renta en la política fiscal de los Estados.

En este contexto, las reformas de los sistemas fiscales modernos en las últimas décadas ha dominado los objetivos de política económica de los países, orientadas a la adecuación de sus estructuras tributarias a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas derivadas de los proceso de globalización mundial. Por tanto, se introduce importantes desarrollos tecnológicos relativos a la tributación con el propósito de incrementar la carga fiscal caracterizados estos por la implementación del impuesto al ingreso global para ingreso individuales y el Impuesto al Valor Agregado.

La conjugación de estos dos tributos con el impuesto al seguro social derivó en un mayor incremento de la presión fiscal en los países desarrollados, y en menor medida en países en desarrollo como América Latina. En este contexto teórico, Easterly (1993), afirma que “la creencia de que: los impuestos, la inversión pública y otros aspectos de política fiscal, pueden contribuir a milagros en el crecimiento o al estancamiento permanente los cuales se ha aclarado en las tres últimas décadas en el contexto de los modelos de crecimiento” (p. 51).

Por lo que, desde una perspectiva global datos e información del Banco Central de Venezuela (2008), afirma que en el contexto macroeconómico previo a la crisis, desde 2004 cuando los precios del petróleo comenzaron a crecer rápidamente, la economía venezolana inició una etapa de fuerte crecimiento del producto, pues la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB total se ubicó en 11,8% para el período 2004-2007, versus

1,0% para el período 1990-2003. Estos resultados son acompañados con una política fiscal y monetaria marcadamente expansiva, en contraste con los déficits continuos que venía exhibiendo desde 1998; el resultado financiero global del gobierno central como porcentaje del PIB se transformó en un superávit en 2005, por lo que fue consecuencia del notable incremento de los precios del petróleo y los ingresos fiscales petroleros.

Como puede evidenciarse, el carácter marcadamente expansivo de la política fiscal se reflejó en la tasa de crecimiento del gasto fiscal operativo nominal (excluyendo gastos de capital). Es importante señalar, que específicamente a partir del 2006, el gobierno ha venido canalizando una porción cada vez más importante de su gasto a través de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y el Fondo de Desarrollo Nacional S.A. (FONDEN), lo que debería contribuir a explicar la notable reducción evidenciada por la tasa de crecimiento del gasto fiscal operativo a nivel del gobierno central entre 2000 y 2009.

En cuanto a la gestión fiscal, muestra un sensible deterioro de las cuentas fiscales, con una disminución de los ingresos por exportaciones petroleras de aproximadamente 50%, los ingresos fiscales totales se redujeron en aproximadamente 25% en términos nominales, La recaudación no petrolera se contrajo como resultado de las menores importaciones y de la caída de la actividad económica, generando un desbalance fiscal profundo.

Por tanto, el déficit fiscal proyectado entre 2000 y 2009 puso de manifiesto la necesidad de arbitrar mecanismos de financiamiento porque de otra manera no se podía financiar el gasto. De aquí se deriva que la devaluación del bolívar pudo ser un instrumento de disposición del gobierno para reducir el déficit fiscal y dotarse de ingresos fiscales de manera rápida y abundante, acosta de exacerbar las tensiones inflacionarias.

La situación expuesta refleja que al aumentar la extracción de petróleo genera, en principio, un considerable monto de recursos fiscales que deberán ser manejados de manera prudente a fin de lograr una eficiente distribución de los recursos financieros; por tanto, su gasto indiscriminado no permitiría establecer un consumo estable de los bienes provistos por el gobierno y sería inequitativo para las futuras generaciones, las cuales no disfrutarían de los recursos petroleros.

El impacto fundamental del petróleo en la macroeconomía venezolana se manifiesta a través de la dependencia del sector público de los ingresos petroleros. Por otra parte, el gobierno tendría serios problemas, producto de las constantes variaciones del precio del petróleo y del consecuente cambio en los ingresos fiscales; por lo que debería considerar en los periodos de aumento de los ingresos por la venta de petróleo, utilizar estos recursos adicionales de una manera cuidadosa, para así evitar fluctuaciones en el presupuesto del gasto público.

Por lo antes expuesto, el objeto de la presente investigación es analizar el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana para el periodo 2000 – 2009. Asimismo destaca que el aporte de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) al fisco nacional presenta una tendencia creciente desde la nacionalización de la Industria, en contraste al consistente aumento desmesurado de los gastos de la industria petrolera ha derivado en un descenso del aporte fiscal que la empresa debe entregarle al Estado.

Interrogantes de la Investigación

A los efectos del presente estudio de investigación y con relación al contexto antes descrito, surge de acuerdo a lo expresado, las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo impacta las fluctuaciones de los precios petroleros en la economía venezolana?
- ¿Cuál es la estructura de los ingresos fiscales petroleros y la importancia en los recursos fiscales del Estado venezolano?
- ¿Cómo ha sido el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera en los últimos 10 años?

- ¿Cómo ha sido la incidencia de los ingresos provenientes del petróleo en la economía venezolana durante los últimos 10 años?
- ¿La política estratégica petrolera han sido orientada al plan de desarrollo económico y social de la nación?
- ¿Cuáles han sido las políticas económicas establecidas por el Ejecutivo Nacional durante los últimos 10 años para el uso eficiente y eficaz de los recursos provenientes del petróleo?

Objetivos de la Investigación

Objetivo general:

- ✓ Analizar el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana para el periodo 2000 – 2009.

Objetivos específicos:

- ✓ Definir los ingresos fiscales en Venezuela y su estructura.

- ✓ Analizar la importancia de los ingresos provenientes de la industria petrolera como componente principal de los ingresos fiscales del Estado venezolano.
- ✓ Evaluar las fluctuaciones de la renta petrolera en los últimos años y su impacto en la economía Venezolana.
- ✓ Examinar la política estratégica petrolera de los últimos 10 años y su alineación con los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
- ✓ Identificar las políticas económicas más importantes establecidas por el Ejecutivo Nacional, que contribuyeron a mejorar la distribución de los recursos proveniente del petróleo durante los últimos años 10 años.

Importancia y Justificación de la Investigación

La presente investigación muestra una visión amplia de la participación de la Industria petrolera en los ingresos de la República, igualmente, se destaca la importancia que representa para el investigador, estudiar los ingresos provenientes del petróleo como principal ingreso fiscal en Venezuela, sus fluctuaciones en los últimos 10 años y como estas fluctuaciones han incidido en los venezolanos.

Por ello, el propósito del siguiente estudio está fundamentado en analizar el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la

industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana para el periodo 2000 – 2009, por lo que los aportes que realizará el investigador en este presente trabajo de investigación servirán de orientación y referencia a economistas y especialistas en finanzas públicas que estén realizando investigaciones sobre este tópico, siendo éste, unos de los temas de más interés para muchos especialistas en la materia.

De allí, su justificación, en el ámbito social, pues se considera que la presente investigación aportaría información en lo que respecta a conocer la realidad del país en lo que al ingreso fiscal se refiere, además del uso al que se destina dichos ingresos, y cómo ha influenciado en la calidad de vida de los venezolanos.

De igual forma, el estudio espera ofrecer una visión general de la participación de la industria petrolera, considerando las variables macroeconómicas (PIB, reservas Internacionales, inflación, tasa de cambio, deuda externa, deuda interna, gasto público, entre otros) en la estructura de los ingresos fiscales respecto a la economía venezolana.

Finalmente, la investigación tiene su importancia en el ámbito académico, pues el estudio posee información detallada que permitirá una comprensión adecuada del comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera; lo cual contribuirá en la comprensión y análisis de la situación económica del país. Además, la información recopilada, así como los resultados obtenidos permitirán a la Universidad

Católica Andrés Bello contar con una fuente documental pertinente y relevante para el estudio de futuras investigaciones en el ámbito económico y financiero del país, así mismo, sus resultados fuente de conocimiento para las asignaturas en las especialidades financieras y económicas impartidas en dicha casa de estudio.

CAPÍTULO II

MARCO TEORICO

Antecedentes de la investigación

Los antecedentes presentados a continuación son citas extraídas de trabajos de grado que fueron realizados en universidades nacionales e internacionales que no se encuentran directamente relacionados con el objetivo principal de la investigación, sin embargo presentan aspectos comunes relativos a la investigación.

Quintero (2010), en su Trabajo de Grado titulado: ***Niveles de Sostenibilidad y riesgo de la Deuda Pública Externa venezolana emitida durante el período 2000-2009***, presentado ante la Universidad Metropolitana, analizó los niveles de sostenibilidad y riesgo de la Deuda Pública Externa venezolana emitida durante el período 2000-2009. La metodología utilizada fue una investigación de tipo explicativo, con base documental y de tipo correlacional; de igual forma, se usó el análisis documental y el análisis crítico para desarrollar dichos objetivos.

Del estudio surgen como conclusiones, que varias medidas de sostenibilidad fiscal muestran que las cuentas fiscales tienden a no ser viables en el mediano plazo. Sin embargo, el esfuerzo fiscal necesario para obtener sostenibilidad pareciera estar al alcance de las autoridades a través

de un ajuste fiscal moderado, que representa un incremento en el superávit primario de entre 1,4% y 2,0% del PIB.

Se concluye, que promover condiciones para mayor crecimiento económico y la reducción de los costos del endeudamiento contribuiría a hacer más viables las cuentas fiscales en el mediano plazo. De igual forma, es fundamental mejorar la gerencia del endeudamiento y crear las condiciones para obtener otras fuentes de financiamiento que no amenacen la estabilidad macroeconómica, aunque las instituciones presupuestarias existentes en Venezuela tienden a tener un sesgo menos jerárquico que en otros países de la región; sin embargo, las reformas en la legislación vigente apuntan hacia mejoras en este sentido.

La similitud presentada por el anterior antecedente es que se mantienen en la misma línea de la investigación, por lo que se considera está exploración como una contribución a este estudio, pues se incluyen las variables que tratan de reflejar el estado de las variables macroeconómicas fundamentales, tales como el la deuda externa, desequilibrio del tipo de cambio real, el monto de la oferta monetaria generada por el gobierno, la empresa petrolera estatal y el Banco Central.

Por su parte, Salcedo (2010), en su Trabajo Especial de Grado titulado: ***Relación existente entre el Gasto Público y el Crecimiento Económico de Venezuela durante el período 1999-2008***, presentado ante la Universidad de Oriente, explicó la relación existente entre el Gasto Público y

el Crecimiento Económico de Venezuela durante el período 1999-2008. La metodología utilizada fue una investigación de tipo explicativo, con base documental y de tipo correlacional; de igual forma, se apoyo en el análisis documental y el análisis estadístico para desarrollar los objetivos específicos.

Del estudio surgen como conclusiones, que la evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público correspondiente al período 1999-2008 reflejó la continuidad del balance deficitario, a pesar de su leve disminución en términos del PIB, mostrando una gestión fiscal expansiva en un contexto de reducción real de los ingresos fiscales, lo que respondió a la estrategia de contribuir desde el sector público con el mantenimiento de la demanda agregada interna, pues al igual que los gastos corrientes, el gasto de capital mantuvo su participación en el PIB en los niveles de 2007 (5,8%).

El anterior antecedente presenta semejanza, debido a que reviste importancia para la economía nacional, la dependencia existente entre el gasto público y el crecimiento económico venezolano, contribuyendo a apoyar o a consolidar enfoques teóricos para la teoría del crecimiento económico y los factores determinantes del mismo.

Pérez, M. (2007), en su Trabajo Especial de Grado titulado: ***Petrosur: Análisis Crítico. Período: 2005 – 2007***, presentado en la Universidad Central de Venezuela, en Derecho de la Integración, centró su objetivo general en el análisis de la integración energética, a través de un convenio

internacional de Petrosur para determinar sus fortalezas y debilidades, y las naciones participantes en el comercio internacional del sector petrolero. Petrosur es considerado por el Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo como una herramienta política y comercial que ha sido promovida por la República Bolivariana de Venezuela, dirigido a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad, haciendo uso justo y democrático de los recursos energéticos para el mejoramiento socio económico de sus pueblos, estableciendo políticas públicas para mejorar el servicio de la energía a través de estos convenios internacionales.

La conclusión más resaltante es que Petrosur forma parte de una estrategia del gobierno venezolano, país que es el principal exportador de crudo de la región, pues se destaca que el potencial petrolero de América Latina depende en gran medida de la participación de Venezuela, que cuenta con las mayores posibilidades de crecimiento, pero no se descarta la presencia de reservas en Ecuador y Bolivia. Por lo que, los convenios de integración energética afirman la aspiración de fomentar la colaboración bilateral sobre la base de los principios de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo sobre los recursos naturales de los pueblos. Adicionalmente, la creación de los bloques Petrosur, Petrocaribe y Petroandina, cuyo objetivo final es la formación de Petroamérica, un consorcio petrolero estatal que

englobaría a toda Latinoamérica, ayudaría a solucionar los problemas de abastecimiento de la región, pero genera inquietudes en el mercado.

La importancia de esta investigación radica en conocer las fortalezas, debilidades, base legal y viabilidad de Petrosur, pues el estudio es de utilidad porque aporta conocimientos sobre la importancia de la política exterior e integración de las naciones para la toma de decisiones en materia energética. Asimismo, este Trabajo Especial de Grado se fundamenta en la política petrolera del Estado Venezolano, siendo una fuente que apoya la presente investigación.

De igual forma, Moreno (2007), en su Trabajo Especial de Grado titulado: ***Las Políticas Macroeconómicas de Venezuela en el Escenario de la Globalización Financiera 1999–2003. Estudio de las principales Políticas: monetaria, cambiaria y fiscal de Venezuela***, presentado en la Universidad Central de Venezuela, Especialización en Finanzas de Empresas, tuvo como objetivo analizar y evaluar las políticas macroeconómicas de Venezuela en el escenario de la globalización financiera en el periodo 1999-2003, con el propósito de establecer parámetros de influencia en las variables financieras, particularmente su efecto en la tasa de cambio y la volatilidad de los capitales. El diseño metodológico desarrollado en la presente investigación implica dos enfoques importantes: el histórico hermenéutico y el enfoque crítico social, con discusión crítica y propositiva de los fenómenos coyunturales.

El autor concluye que el sector bancario y el mercado de capitales presentaron una saludable modernización tanto en sus sistemas de información como de regulación y adaptación a las exigencias del mundo globalizado, que permitieron superar con éxito los años de crisis financiera y sus efectos negativos en la economía.

Se puede decir, que éste trabajo se corresponde con la presente investigación, debido a que se considera de gran importancia y trascendencia, pues servirá de apoyo a la descripción y análisis dinámico de la estructura económica de los mercados financieros y su relación con las políticas macroeconómicas, privilegiando factores relacionados con la salida de capitales y el tipo de cambio.

Fundamentos Teóricos.

El fundamento teórico escogido en la presente investigación permite orientar en un contexto más amplio el desarrollo de todas las teorías expuestas y se extraen de la bibliografía los aportes de diversos autores expertos en el área de estudio. Balestrini (2006), con respecto a estas, cita que ellas “tratan de presentar brevemente una sinopsis general de todos los aspectos que se han de abordar a fin de construir el contexto teórico del problema en estudio” (p. 93). Entre las revisiones teóricas consultadas se encuentran las siguientes:

1. Ingresos Fiscales

1.1. Teoría sobre Ingresos Fiscales

La corriente económica-financiera que el Estado estima y recaba para cumplir con sus propios fines se basa en los ingresos públicos, por lo que se ejecuta la acción del Estado a efecto de procurarse los medios necesarios para el gasto público, con ello poder satisfacer las necesidades públicas y de sus propios fines, para esto los ingresos públicos deben cumplir con los principios de la gestión fiscal.

Al respecto, Moya (2001), señala que “los ingresos fiscales son los que percibe el sector público, y que normalmente se consolidan en el presupuesto nacional, con los que hace frente a los gastos el gobierno central y sus diferentes organismos” (p. 94). Es decir, los ingresos fiscales

son obtenidos principalmente a través de los impuestos que son cobrados a la población, dichos impuestos pueden ser recaudados a través del gobierno central o los gobiernos regionales y locales, de acuerdo al ordenamiento legal vigente.

De manera que, el ingreso que recibe el gobierno no solo se limita a los impuestos, también se debe incluir las rentas especiales que provienen de las aduanas o de las concesiones especiales, por derechos de registro, por ventas o alquiler de propiedades públicas, las utilidades del banco central o de institutos autónomos y empresas públicas, entre otros.

Como sostiene Araneda (1994), “las fuentes de ingresos pueden clasificarse en extracontractuales y contractuales, según provengan unilateralmente de la ley o de acuerdo o convención entre las partes” (p. 66). Como ejemplo de ingresos extracontractuales, podemos mencionar los impuestos, pues surge de un simple hecho de percibir una renta por parte del Estado sin que reciba contraprestación alguna el afectado.

Con respecto, a los ingresos contractuales se pueden tomar como ejemplo los préstamos, consiste que a través de un contrato existe la libre voluntad y compromiso entre las partes, es decir, quién otorga el crédito y el Estado quien lo recibe, el cedente del crédito recibirá una contraprestación a cambio del préstamo concedido. (Amortización, interés, entre otros.). En efecto, tal especificación se puede observar en la Figura 1, referida a la clasificación de los ingresos públicos.

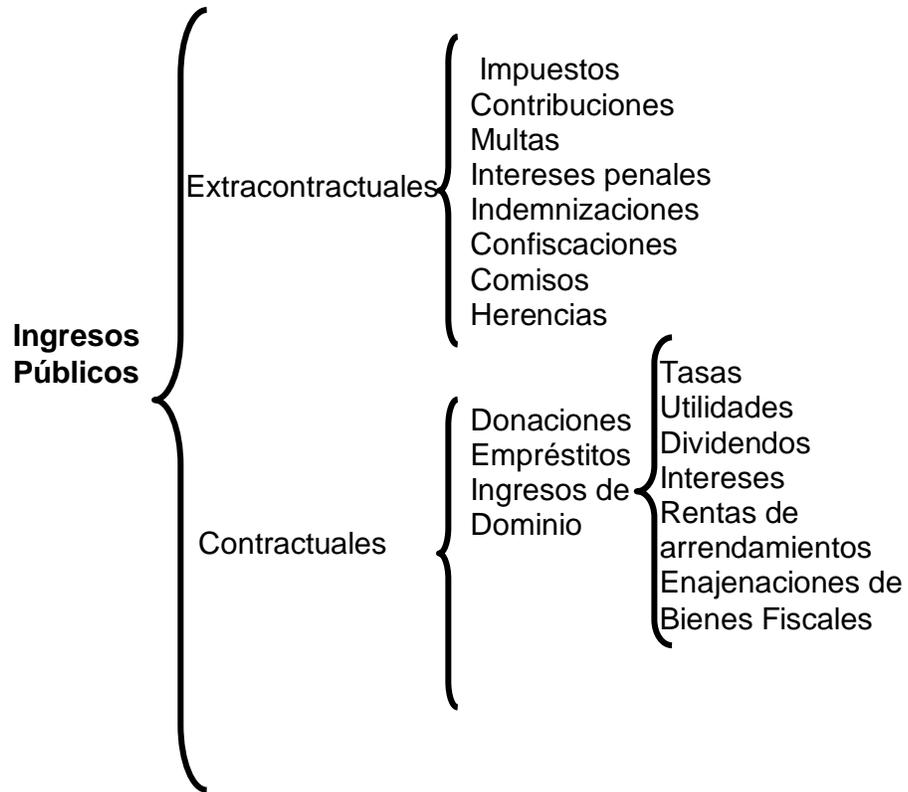


Figura 1. Clasificación de los ingresos públicos. Fuente: Araneda (1.994).

Además, expresa Araneda (1994), que “los ingresos públicos se suelen dividir en ordinarios y extraordinarios, incluyendo en los primeros los normales y permanentes, y entre los segundos, aquellos excepcionales y transitorios” (p. 66). (Ver figura 2).

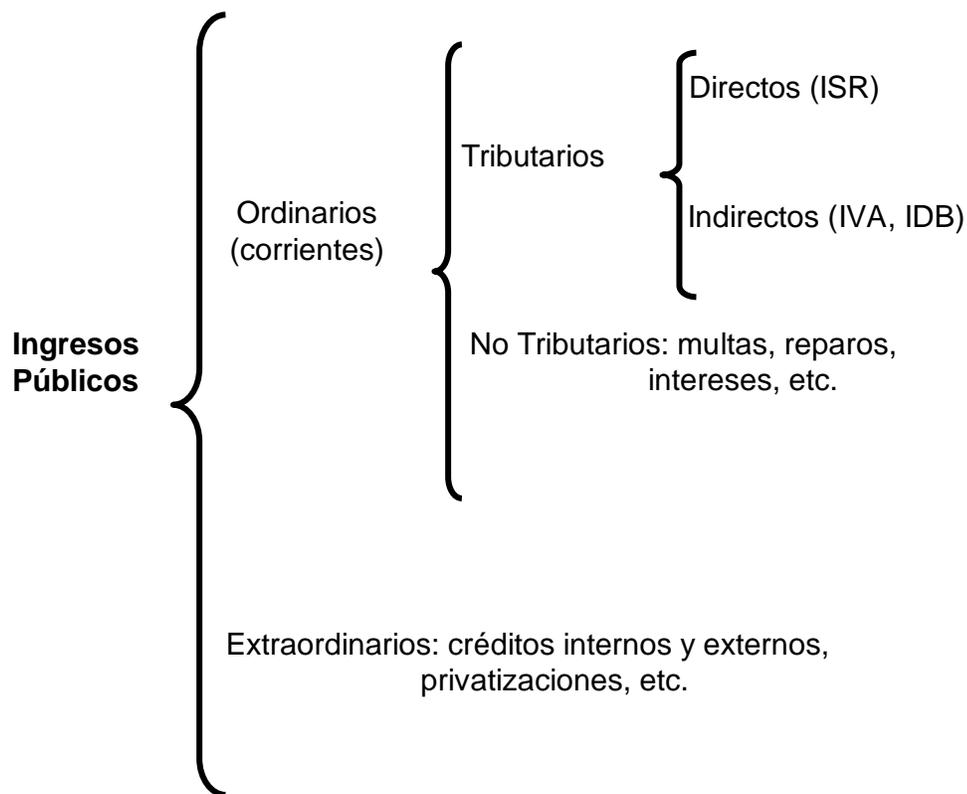


Figura 2. División los ingresos públicos. Fuente: Fernández (2004).

Afirma Moya (2001), que los ingresos públicos son los recursos que obtiene el Estado de forma coactiva (tributos), voluntaria (donación, legado) de la economía de los particulares y del uso de sus bienes (venta, usufructo, arrendamientos) para satisfacer las necesidades colectivas, a través de la prestación de los servicios públicos, por lo que afirma que “el dinero llega a poder del Estado para atender la necesidad financiera de los servicios públicos” (p. 95). En otras palabras, el ingreso público es la suma que en dinero o en especie percibe tanto el Estado como los demás entes públicos.

1.2.Importancia de los Ingresos Públicos en la Formulación del Presupuesto.

Para Sabino (1991), los ingresos públicos son aquellos “que percibe el sector público, y que normalmente se consolidan en el presupuesto nacional, con los que se hace frente a los gastos del gobierno central y sus diferentes organismos” (p. 12). Por ello, los ingresos fiscales provienen básicamente de los impuestos, por lo que estos impuestos pueden ser recaudados por el gobierno nacional o por gobiernos regionales, incluso locales.

El autor mencionado señala, que además de los impuestos, “los gobiernos reciben ingresos por rentas especiales que cobran, como las que recaudan en las aduanas o las que se reciben por concesiones especiales” (ob. cit.), también se reciben por derechos de registro, ventas o alquiler de la propiedad pública, por utilidades del Banco Central o de institutos autónomos y empresas públicas. Por otra parte, desde el punto de vista contable, también se consideran ingresos los provenientes de empréstitos, bien sea por emisión de bonos de la deuda pública o por el uso de líneas de crédito internacional de diversos tipos.

En esencia, un presupuesto es la previsión de gastos e ingresos para un determinado lapso; entre sus beneficios se puede mencionar que permite a las empresas públicas o privadas, a los gobiernos e incluso a la unidad familiar establecer las prioridades, y evaluar la consecución de objetivos. Por otra parte, se puede considerar como un plan sistemático expresado en

términos de unidades físicas o monetarias, que persigue proyectar los gastos y estimar los ingresos, así como anticiparse a las desviaciones, permitiendo a la organización medir su capacidad administrativa.

Para Villalobos (2002), el Presupuesto Público “es el principal documento que emite el gobierno, en donde se muestran los aspectos más relevantes y sustantivos de la política económica de corto plazo” (p. 15). De manera que, el análisis del presupuesto permite prever el comportamiento del sector público y en consecuencia estimar su efecto sobre el sistema económico nacional.

Por otra parte, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE, 2003) define el Presupuesto Público como “un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige en la praxis de una institución, sector o región”; por lo que este carácter práctico del presupuesto implica que debe concebirse como un sistema administrativo que se materializa por etapas: formulación, discusión y sanción, ejecución, control y evaluación.

De acuerdo a lo planteado, la autora de la presente investigación opina que el Presupuesto Público es una herramienta que permite administrar los ingresos públicos obtenidos a través de los tributos y otras fuentes, mediante la asignación a las diversas prioridades de gastos. Asimismo, la importancia del presupuesto radica en el hecho de que la mayor parte de las finalidades

del Estado requieren de la ejecución de acciones cuya materialización demanda transacciones financieras. De esta condición surgió en el pasado el concepto del presupuesto como aquella expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un periodo determinado que por regla general, es de un año.

1.3. Clasificación de los Ingresos Fiscales

De acuerdo a Pérez (2007), los ingresos fiscales “se obtienen a través de los tributos” (p. 18), siendo el tributo la prestación por lo general en dinero o especies exigida por el Estado en virtud de su poder de Imperio basado en una Ley, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, y cuya obligación da origen a múltiples relaciones jurídicas. En efecto, la clasificación de los ingresos fiscales se realiza no solamente de los impuestos, sino de los tributos en general según su tipo, por otra parte la doctrina tributaria señala que los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones.

1.3.1. *Impuesto*

El impuesto es una prestación obligatoria, pecuniaria, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio a todos aquellos que se encuentren en las situaciones tipificadas por la ley como hechos imposables, y que no tiene contrapartida alguna. Al respecto, Moratinos (2005), define el impuesto como:

Una prestaciones comúnmente en dinero, de carácter definitivo y sin contraprestación directa, que el Estado exige a los particulares en virtud de una ley y en ejercicio de su poder de imperio (jus imperium), para financiar servicios de interés general u obtener finalidades económicas y sociales" (p. 120).

De igual forma, Araneda (1994), señala que los impuestos "son prestaciones exigidas obligatoriamente por el Estado sin contraprestación directa en beneficio de quien los aporta" (p. 68) haciendo referencia al tributo exigido en función de la capacidad económica de los obligados a su pago. Es decir, el impuesto es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador, una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente; por lo que el impuesto no implica una contraprestación directa de servicio.

1.3.2. Regalías

Para Vásquez y Leal (2003), indican que las regalías son:

...los pagos de cualquier clase por el uso o goce temporal de patentes, certificados de invención o mejora, marcas de fábrica, nombres comerciales, derechos de autor sobre las obras literarias, artísticas o científicas, incluidas las películas cinematográficas, grabaciones para la radio o televisión, dibujos, modelos, planos, fórmulas, procedimientos, equipos industriales, comerciales o científicos, así como las cantidades pagadas por la transferencia de tecnología o informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas u otro derecho o propiedad similar (p. 55).

Es decir, las regalías consisten la cantidad que se paga como contraprestación por la cesión del uso, o goce de patentes, marcas, derechos

de autor, procedimientos o derechos de exploración o explotación de recursos naturales, fijada en relación con una unidad de producción, de venta, exploración o explotación.

1.3.3. Tasas

Para Ruiz (2004), las tasas “son contribuciones económicas que hacen los usuarios de un servicio prestado por el estado” (p. 63). Por lo que, la tasa no es un impuesto, el es pago que una persona realiza por el uso de un servicio, en otras palabras, si la persona no utiliza el servicio, no está obligado a pagar esa tasa.

Otra característica de la tasa es que existe una retribución por su pago, el proceso es sencillo, se paga la tasa y a cambio se recibe un servicio, en cambio los impuestos o contribuciones, además de su carácter de obligatoriedad, no supone contraprestación alguna.

En síntesis, la tasa es la prestación solicitada coactivamente por el uso directo de un servicio público, por ejemplo: el correo, los peajes, servicio aduanal, registros públicos, entre otros, las tasa están jurídicamente vinculadas a determinadas actividades del Estado, relacionadas directamente con el contribuyente.

1.4 Criterios de clasificación de los ingresos públicos

De acuerdo a Moya (2001), existen tres (03) criterios de clasificación de los ingresos públicos: según el título jurídico, según la naturaleza de la fuente y según el carácter recurrente o eventual, a continuación se explican brevemente cada uno de éstos criterios.

- **Según el título jurídico:** Hace referencia a los ingresos de derecho público e ingreso de derecho privado.
 - a) *Ingreso de derecho público:* Los ingresos de derecho público son aquellos obtenidos por el Ente público cuando actúa sometido al Derecho Público, no operando como cualquier otro ente particular, asimismo señala que atendiendo a la forma en que está diseñado el hecho imponible, los tributos pueden clasificarse en tasas, contribuciones especiales e impuestos.
 - b) *Ingreso de derecho privado:* Los ingresos de derecho privado, “son los derivados, por ejemplo, del propio patrimonio del Ente público” (p. 94), o cuando son obtenidos actuando como empresa privada, por ejemplo un banco público, una empresa de telecomunicación, entre otras.

- **Según la naturaleza de la fuente:** Moya (2001) señala que pueden ser clasificados en: ingresos tributarios, no tributarios, transferencias y crédito público:

a) *Ingresos tributarios:* Los ingresos tributarios son las percepciones que obtiene el Gobierno por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales. Pues, su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos: la compra-venta, el consumo y las transferencias, es decir, son los ingresos que recauda el Estado cuando ocurre un hecho previsto en la Ley, donde se aprecia la capacidad económica de los particulares, generando así la obligación de pagar.

b) *Ingresos no tributarios:* Se obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos), del pago de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas, son aquellos que se obtienen de las actividades empresariales públicas, tales como multas, ventas de bienes, entre otras.

c) *Transferencias intergubernamentales:* Son una forma de “financiación vertical” de las diferentes actividades de

prestación de servicios que han sido entregadas a los entes subnacionales, en otras palabras, son los recursos que un nivel de gobierno transfiere a otro nivel, por lo general el orden de transferencia es desde el gobierno central hacia gobiernos territoriales como los estados y municipios, con la finalidad de que éstos dispongan de suficiente dinero para cumplir con las obligaciones legales, por ejemplo: El Situado Constitucional, Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) para los estados.

d) *Crédito Público:* De acuerdo a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2000), el crédito público es “la capacidad de los entes regidos por esta Ley para endeudarse” (p. 3), éstas operaciones siempre serán regidas por las disposiciones de dicha ley.

- ***Según su carácter recurrente o eventual:*** Pueden clasificarse en ingresos ordinarios o extraordinarios.

a) *Ingresos Ordinarios:* Como se ha indicado anteriormente, son las percepciones que constituyen la fuente normal y periódica de los recursos fiscales que obtiene el Gobierno como base para financiar sus actividades.

b) Ingresos Extraordinarios: De la misma manera, se ha indicado anteriormente que los ingresos extraordinarios son aquellos recursos de carácter excepcional, provenientes de la enajenación de bienes nacionales, de la concertación de créditos externos e internos, es decir, son aquellas percepciones provenientes de actos eventuales para cubrir gastos que no son cotidianos.

1.5. Teoría sobre Política Fiscal

Según Páez (2008), “la teoría de la política fiscal consiste en la dirección gubernamental de la economía mediante la variación del volumen y contenido de los impuestos, deuda pública, gasto público, fondos gubernamentales, entre otros” (p. 1). De este modo, cuando las rentas bajan, y la economía experimenta una depresión, una reducción de la presión fiscal puede ayudar a estimular el recobro inyectando poder adquisitivo y aumentando, de esta forma, la actividad económica; cuando el poder adquisitivo es excesivo, como en el caso de la inflación, puede aumentarse los impuestos para disminuirlo.

De igual forma, los cambios automáticos en los impuestos y otros tipos de ingresos gubernamentales, tienen lugar junto con las fluctuaciones de la renta y el empleo. Puesto que, la política fiscal se refiere al comportamiento del gobierno en cuanto a los impuestos y el gasto.

Como refiere Páez (2008), “la política fiscal tiene tres objetivos fundamentales:

a) Contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones (política anticíclica).

b) Aumentar el nivel general de la renta real y la demanda, que algunos economistas creen que exige un aumento a largo plazo en el gasto gubernamental, aunque otros creen que exige una política a largo plazo para la reducción de los impuestos para mejorar los inventivos y ampliar la elección individual.

c) Redistribuir la renta y los recursos con unos tipos de impositivos altos a las rentas altas y a la riqueza, transfiriéndolos a otros mediante suavizaciones en los impuestos, subsidios y otros gastos gubernamentales, hasta el punto en que la debilitación de los incentivos al esfuerzo reduzca la producción y la renta nacional (p. 2).

Asimismo, explica el referido autor que mientras la política fiscal estuvo limitada a conseguir el equilibrio anual entre el Ingreso y el Gasto, el campo para influenciar a la economía, a través de medidas fiscales estuvo limitado. Con la aceptación en los años recientes de las ideas Keynesianas, de que el gasto excesivo o deficiente en el sector privado de la economía reclama la acción gubernamental para contrarrestar la deflación o la inflación mediante

Déficits o Superávits del presupuesto, las posibilidades y el campo de la política fiscal ha quedado aumentada.

De manera que, la política fiscal puede resumirse como una política económica que se apoya en el gasto público y en los impuestos, usándolo como variables de control para mantener la estabilidad económica, entrar en déficit o superávit según convenga, ésta condición la hace una política donde el Estado participa de una manera altamente activa. Según Sánchez (2006, p. 16), sostiene que existen dos (2) tipos de Política Fiscal, la expansiva y la restrictiva, las cuales se explican a continuación.

- Política Fiscal Expansiva: Aplica la política fiscal expansiva cuando el objetivo es estimular la demanda interna, especialmente cuando en el punto de partida inicial hay recursos productivos desempleados, el resultado es la tendencia al superávit, donde se aumenta el gasto público para incrementar la producción y reducir el paro, además de bajar los impuestos con la finalidad de aumentar la renta disponible, por consiguiente la producción.
- Política Fiscal Restrictiva: El autor continúa indicando que en la política fiscal restrictiva el objetivo es frenar la demanda interna, por ejemplo en el caso que en el punto de partida inicial hay un exceso de inflación. Por lo que, el resultado es la tendencia al déficit, siendo las características más resaltantes el reducir el gasto público para bajar la producción y subir los impuestos, frenando la economía.

1.6. Principios del Presupuesto Público

Según el "Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas", conocido como documento de Tucumán con ligeras adaptaciones, y el que se extracta de las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas, publicación hecha por la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), los principios son:

1. Programación: Se desprende de la propia naturaleza del presupuesto y sostiene que el presupuesto debe tener el contenido y la forma de la programación.

a. Contenido: Establece que deben estar todos los elementos que permitan la definición y la adopción de los objetivos prioritarios. El grado de aplicación no está dado por ninguno de los extremos, pues no existe un presupuesto que carezca completamente de una base programática, así como tampoco existe uno en el que se hubiese conseguido la total aplicación de la técnica.

b. Forma: En cuanto a la forma, con él deben explicitarse todo los elementos de la programación, es decir, se deben señalar los objetivos adoptados, las acciones necesarias a efectuarse para lograr esos objetivos; los recursos humanos, materiales y servicios de terceros que demanden esas acciones así como los recursos monetarios necesarios que demanden esos recursos.

Respecto de la forma mediante este principio se sostiene que deben contemplarse todos los elementos que integran el concepto de programación. Es decir, que deben expresarse claramente los objetivos concretos adoptados, el conjunto de acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos, los recursos humanos, materiales y otros servicios que demanden dichas acciones y para cuya movilización se requieren determinados recursos monetarios, aspecto este último que determina los créditos presupuestarios necesarios.

2. Integralidad: En la actualidad, la característica esencial del método de presupuesto por programas, está dado por la integralidad en su concepción y en su aplicación en los hechos. De manera que, el presupuesto no sería realmente programático si no cumple con las condiciones que imponen los cuatro enfoques de la integralidad. Es decir, que el presupuesto debe ser:

- a. Un instrumento del sistema de planificación;
- b. El reflejo de una política presupuestaria única;
- c. Un proceso debidamente vertebrado; y
- d. Un instrumento en el que debe aparecer todos los elementos de la programación.

3. Universalidad: Dentro de este postulado se sustenta la necesidad de que aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado

en él. Por esto, que la amplitud de este principio depende del concepto que se tenga de presupuesto.

De igual manera, si este sólo fuera la expresión financiera del programa de gobierno, no cabría la inclusión de los elementos en términos físicos, con lo cual la programación quedaría truncada. Por lo que, en la concepción tradicional se consideraba que este principio podía exponerse cabalmente bajo la "prohibición" de la existencia de fondos extra-presupuestarios.

4. Exclusividad: En cierto modo este principio complementa y precisa el postulado de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en la ley anual de presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y preservar la claridad del presupuesto, así como de otros instrumentos jurídicos respetando el ámbito de otras ciencias o técnicas.

No obstante, de que en la mayoría de los países existe legislación expresa sobre el principio de exclusividad, en los hechos no siempre se cumplen dichas disposiciones legales. Como puede evidenciarse, en algunos países de América Latina, particularmente en épocas pasadas, se estableció la costumbre de incluir en la ley de presupuestos disposiciones sobre administración en general, y de personal en particular, tributación, política salarial, entre otros, llegando, excepcionalmente, desde luego, a dictar normas que ampliaban o reformaban el Código Civil y el Código de Comercio. Sobre todo, en este último aspecto, tal inclusión no era fruto de un

error, sino que se procuraba evitar la rigurosidad del trámite parlamentario a que están sujetas tales cuestiones.

5. *Unidad:* Este principio se refiere a la obligatoriedad de que los presupuesto de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente. En otras palabras, es indispensable que el presupuesto de cada entidad se ajuste al principio de unidad, en su contenido, en sus métodos y en su expresión, pues es importante que sus políticas de financiamiento, funcionamiento y capitalización sean totalmente complementarias entre sí.

6. *Acuciosidad:* Para el cumplimiento de esta norma es imprescindible la presencia de las siguientes condiciones básicas en las diversas etapas del proceso presupuestario:

a. Profundidad, sistema y organicidad en la labor técnica, en la toma de decisiones, en la realización de acciones y en la formación y presentación del juicio sobre unas y otras.

b. Sinceridad, honestidad y precisión en la adopción de los objetivos y fijación de los correspondientes medios; en el proceso de su concreción o utilización; y en la evaluación de nivel del cumplimiento de los fines, del grado de racionalidad en la aplicación de los medios y de las causas de

posibles desviaciones. Es decir, este principio implica que se debe tender a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y que tengan la más alta prioridad.

7. Claridad: Este principio tiene importancia para la eficiencia del presupuesto como instrumento de gobierno, administración y ejecución de los planes de desarrollo socio-económicos. Visto de esta forma, es esencialmente de carácter formal; si los documentos presupuestarios se expresan de manera ordenada y clara, todas las etapas del proceso pueden ser llevadas a cabo con mayor eficacia.

8. Especificación: Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan, y en el caso de las erogaciones, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

Resulta claro, que en materia de gastos para la aplicación de esta norma, es necesario alejarse de dos posiciones extremas que pueden presentarse; una sería asignar una cantidad global que serviría para adquirir todos los insumos necesarios para alcanzar cada objetivo concreto y otra, que consistiría en el detalle minucioso de cada uno de tales bienes y servicios.

Es por ello, que la especificación significa no sólo la distinción del objetivo del gasto o la fuente del ingreso, sino además la ubicación de

aquellos y a veces de éstos, dentro de las instituciones, a nivel global de las distintas categorías presupuestarias, y, en no contados casos, según una distribución espacial. También, es indispensable una correcta distinción entre tales niveles o categorías de programación del gasto.

9. Periodicidad: Este principio tiene su fundamento, por un lado, en la característica dinámica de la acción estatal y de la realidad global del país, y, por otra parte, en la misma naturaleza del presupuesto.

Debe señalarse, que a través de este principio se procura la armonización de dos posiciones extremas, adoptando un período presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con cierto grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas. De manera que, la solución adoptada, en la mayoría de los países es la de considerar al período presupuestario de duración anual.

10. Continuidad: Se podría pensar que al sostener la vigencia del principio de periodicidad se estuviera preconizando verdaderos cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto no tiene relación con los que le antecedieron, ni con los venideros. De ahí que, es necesario conjugar la anualidad con la continuidad, por supuesto que con plenos caracteres dinámicos.

Esta norma postula que todas las etapas de cada ejercicio presupuestario deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar, en cuenta las expectativas de ejercicios futuros.

11. Flexibilidad: A través de este principio se sustenta que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de: Administración, Gobierno y Planificación. Por ello, para lograr la flexibilidad en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos, del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado. Según este principio es necesario sino eliminar, por lo menos restringir al máximo los llamados Recursos Afectados, es decir, las asignaciones con destino específico prefijado. En resumen, la flexibilidad tiende al cumplimiento esencial del presupuesto, aunque para ello deban modificarse sus detalles.

12. Equilibrio: Este principio se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto aún cuando éste depende en último término de los objetivos que se adopten; de la técnica que se utilice en la combinación de factores para la producción de los bienes y servicios de origen estatal; de las políticas de salarios y de precios y en consecuencia, también del grado de estabilidad de la economía.

2. Los ingresos Fiscales en Venezuela

2.1. Ingresos Fiscales en Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en el Artículo 133 señala que “toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la Ley”. De manera que, estos impuestos Tienen un papel clave en el incremento de la recaudación tributaria por su significativa participación, originado mayormente por incrementos en los tipos impositivos y en la base imponible.

De acuerdo a Castillo (2008), “la primera Ley de Impuesto Sobre la Renta entró en vigencia en el año 1943” (p. 2), lo que lo convierte en el principal impuesto en Venezuela, que grava con tasas progresivas a las personas naturales y las corporaciones, estableciéndose un tratamiento especial a la Actividad de Hidrocarburos.

Según Moya (2001), “la gestión financiera del Gobierno Central se inició en el año 2000 con cambios significativos en el escenario fiscal proyectado en la Ley de Presupuesto” (p. 98). Por lo que, se demanda la realización de ajustes en los ingresos y gastos, así como en las necesidades de financiamiento, sin que éstos alterasen la orientación de la política fiscal definida para el ejercicio.

En materia de ingresos fiscales, el escenario observado por el Estado en el mercado petrolero internacional se fundamenta en la tendencia en los

precios del petróleo, lo que ha permitido estimar un precio promedio de realización de la cesta de exportación venezolana establecido en la Ley de Presupuesto. Por tanto, este escenario petrolero se traduce en la contribución fiscal de PDVSA, lo cual establece la capacidad del Gobierno para financiar el gasto y reducir o no el ingreso fiscal proyectado.

Sin embargo, el impacto de los ingresos petroleros sobre la gestión fiscal, se puede ver afectado por la recaudación tributaria no petrolera, como consecuencia, de la actividad económica interna.

2.2. Efectos Económicos de los Ingresos Públicos

La planificación del desarrollo económico y social constituye una de las responsabilidades fundamentales del sector público; el sistema de planificación está constituido por diversos instrumentos, cada uno de los cuales cumple una función específica, complementaria por los demás; y que, dentro de ellos, al Plan Anual Operativo le corresponde la concreción de los planes de largo y mediano plazo.

En este sentido, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE, 2003), señala lo siguiente:

Uno de los componentes del Plan Operativo Anual es el Presupuesto del Sector Público, a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de los objetivos de dicho sector. La concepción moderna del presupuesto está sustentada en el carácter de integridad de la técnica financiera, ya que el

presupuesto no sólo es concebido como una mera expresión financiera del plan de gobierno, sino como una expresión más amplia pues constituye, un instrumento del sistema de planificación, que refleja una política presupuestaria única (p. 2).

Bajo este enfoque de la integridad, se sustenta la necesidad de que las diversas etapas del proceso presupuestario, sean concebidas como aspectos igualmente importantes del sistema presupuestario y, por lo tanto, estén debidamente coordinados.

1. Plan Operativo Anual: Instrumento de Gestión de apoyo a la acción pública, que contiene las directrices a seguir: áreas estratégicas, programas, proyectos, recursos y sus respectivos objetivos y metas, así como la expresión financiera para acometerlas.

2. Presupuesto: es la expresión financiera para apoyar la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Operativo Anual Actualmente, ambas herramientas son dirigidas por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), antes denominada OCEPRE. Los entes del Estado como el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Finanzas establecen las Políticas Económicas y sectoriales y definen el Plan Operativo y Presupuesto para el ejercicio económico de cada año, definen las reglas de la recaudación fiscal para el cumplimiento de dichas políticas que deben ser acatadas tanto por el sector público como privado, lo cual genera la actividad económica.

Es claro que, a través de esta actividad económica se general los recursos que a su vez dan origen a los ingresos fiscales con los cuales, el Estado realiza las asignaciones legales, los servicios de deuda, realiza los gastos de funcionamiento y cumple con la inversión productiva para el país. Por tanto, el efecto de los ingresos fiscales sobre la economía de Venezuela es directamente proporcional.



Figura 3. Fases del proceso Presupuestario.
Fuente: ONAPRE (2008)



Figura 4. Flujo de Fondos de los ingresos Públicos Fuente: ONAPRE (2008)

2.3 Los ingresos públicos en Venezuela

Como lo refiere la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE, 2008), afirmando que los ingresos fiscales venezolanos se clasifican de la siguiente manera:

- De acuerdo a su periodicidad
- Económica
- Según los sectores económicos de origen

De acuerdo a su periodicidad: Agrupa a los ingresos de acuerdo a la frecuencia con que el gobierno los percibe. Por lo que, se clasifican en ordinarios y extraordinarios, siendo los ordinarios, aquellos que se recaudan en forma periódica y permanente, provenientes de fuentes tradicionales, constituidas por los tributos, las tasas y otros medios periódicos de financiamiento del Estado. Los ingresos, extraordinarios por exclusión, serían los que no cumplen con estos requisitos.

De igual forma, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada el año 2007 en la Gaceta Oficial 38.661, señala en el artículo 7, numeral 6, lo siguiente: “Se entiende por ingresos extraordinarios, los ingresos no recurrentes, tales como los provenientes de operaciones de crédito público y de leyes que originen ingresos de carácter eventual o cuya vigencia no exceda de 3 años”.

Económica: Según esta clasificación los ingresos públicos se clasifican en corrientes, recursos de capital y fuentes financieras.

- Los ingresos corrientes son aquellos que proceden de ingresos tributarios, no tributarios, petroleros y no petroleros y de transferencias recibidas para financiar gastos corrientes.
- Los recursos de capital son los que se originan por la venta de bienes de uso, muebles e inmuebles, indemnización por pérdidas o daños a la propiedad, cobros de préstamos otorgados, disminución de existencias, y otros.
- Las fuentes financieras se generan por la disminución de activos financieros (uso de disponibilidades, venta de bonos y acciones, recuperación de préstamos, y otros) y el incremento de pasivos (obtención de préstamos, incremento de cuentas por pagar, entre otros).

Por Sectores de Origen: Esta clasificación muestra los ingresos fiscales de acuerdo a los sectores que lo originen, de la siguiente manera:

Sector Externo:

- Ingresos Petroleros
- Ingresos del Hierro
- Utilidad Cambiaria
- Endeudamiento Externo

Sector Interno:

- Impuestos
- Tasas
- Dominio Territorial
- Endeudamiento Interno
- Otros Ingresos

2.4 Ingresos previstos en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal año 2.009.

La Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal año 2009 presenta la siguiente información referida a los ingresos fiscales estimados para el referido ejercicio, tal como se muestra en la Figura 5:

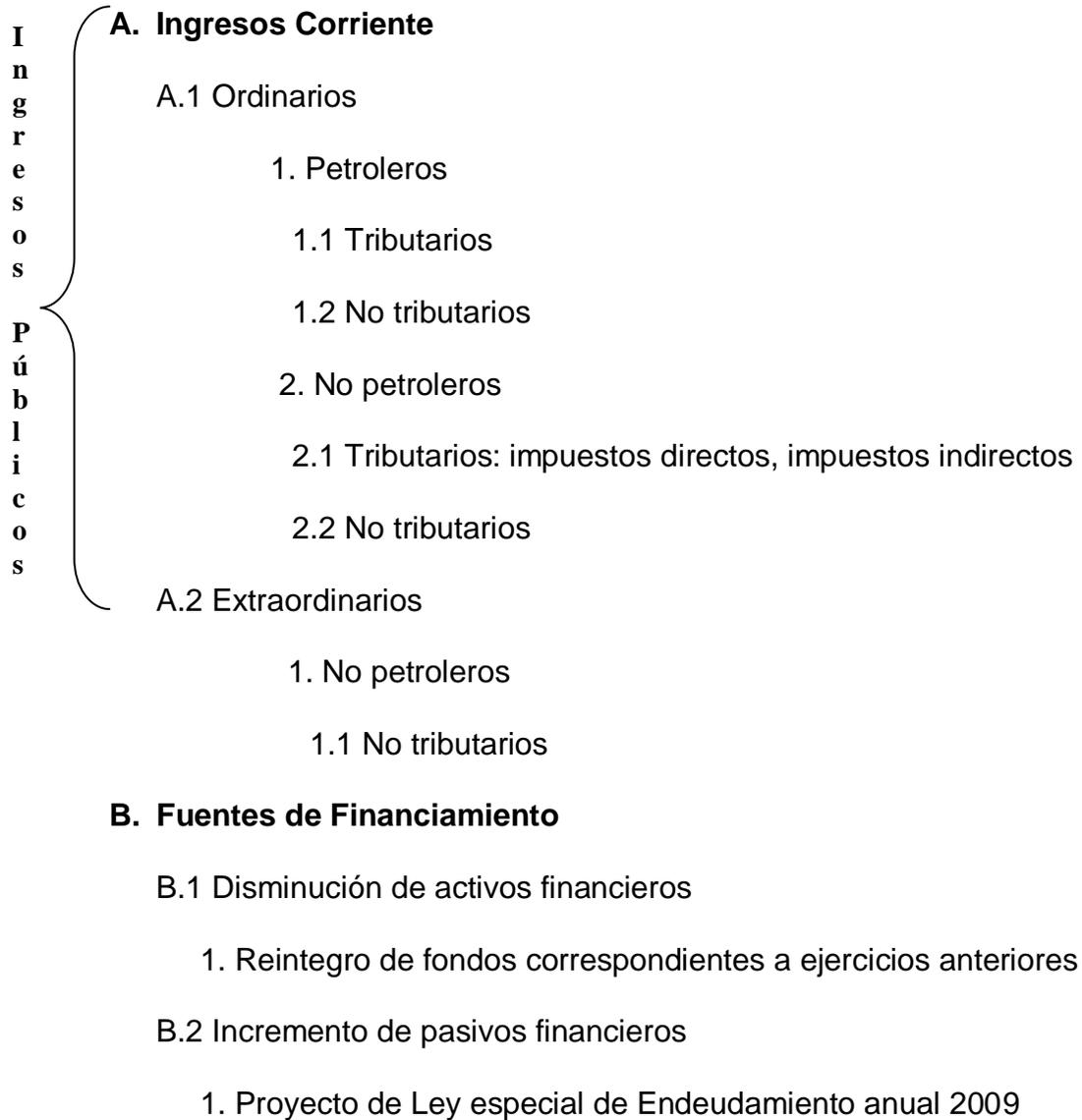


Figura 5. Clasificación de los Ingresos Públicos en la Ley de Presupuesto Año 2009. Fuente: Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2009.

2.5 Formas a través de las cuales los ingresos de la industria petrolera alimentan el Presupuesto Nacional.

Leyes que regulan los ingresos petroleros: Ley Orgánica de Hidrocarburos reformada según Decreto con Fuerza de Ley (2002) y Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos. Puesto que, los ingresos petroleros se obtienen de las Regalías, Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Extracción, Dividendos e Impuesto por Registro de Exportación.

2.5.1 Regalía Petrolera

Según Rangel (2008), la regalía cumple una serie de características particulares, como se menciona a continuación:

...la regalía debe identificar la tasa de recuperación de un activo natural que yace en el subsuelo, es el derecho del propietario. Desde esta perspectiva su nivel dependerá de la vida del yacimiento, e inicialmente dominó el concepto de 1/6, 1/8 de la producción (p. 3).

Se puede evidenciar, que tal concepto de ha venido desvirtuando, y ahora se mete dentro de una regalía virtual una variedad de tipos de tasas para la participación en el negocio de nuevos dueños o accionistas de la cosa pública. Por ello, cualesquiera que sean los incentivos fiscales que quieran establecerse, se deben inclinar por respetar el concepto primigenio

de regalía (equivalente a depreciación o amortización de las reservas) y dejar a otros mecanismos financieros (principalmente los impuestos y otros) las ofertas que servirán de atractivo a los nuevos inversionistas.

En este sentido, Mommer (2002), sostiene que la nueva legislación (Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos) restablece un piso para las tasas de regalía, un mínimo a ser pagado en cualquier condición, pues este piso cumple para el dueño del recurso natural una función similar al salario mínimo para la fuerza de trabajo o la tasa de beneficio usual para los inversionistas. De manera que, en la ley de 1943 la regalía mínima era de un sexto. PDVSA sin embargo, había rebajado ese nivel a un mero 1% en muchos de los contratos con los inversionistas privados y, lo que es más grave aún, para 1998 PDVSA estaba trabajando en el diseño de un nuevo régimen fiscal para abolir totalmente la regalía.

Por ello, la actual legislación de hidrocarburos establece un piso para la regalía, en el caso del gas natural, de 20%, y de 30% para los hidrocarburos líquidos, tal como lo indica el artículo 44 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos del año 2006, el cual señala:

De los volúmenes de hidrocarburos extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a una participación de treinta por ciento (30%) como regalía... En caso de que se demuestre a su satisfacción que un yacimiento maduro o de petróleo extrapesado de la Faja del Orinoco, no es económicamente explotable con la regalía del treinta por ciento (30%) establecida en este Decreto Ley, podrá rebajarla hasta un límite de veinte por

ciento (20%) a fin de lograr la economicidad de la explotación y queda facultado igualmente para restituirla, total o parcialmente, hasta alcanzar de nuevo el treinta por ciento (30%), cuando se demuestre que la economicidad del yacimiento pueda mantenerse con dicha restitución...

Cabe destacar que, respecto al monto de la última regalía mencionada, el gobierno argumentó que el petróleo extrapesado de la Faja del Orinoco puede afrontar el pago de regalía a esta tasa de 30%, por la evaluación hecha a los cuatro grandes proyectos de inversión actualmente en marcha, todos ellos exitosos, y donde los costos han venido decreciendo por avances tecnológicos y el proceso de aprendizaje por experiencia.

De igual forma, como la Faja Petrolera del Orinoco representa las peores tierras petroleras venezolanas, y las reservas de petróleo extrapesado son tan enormes, no hay necesidad alguna de invertir en tierras o yacimientos menos productivos que éstos. Además, la tasa de la regalía puede ser usada como parámetro de subasta, de manera que pueden obtenerse por esta vía tasas más altas. De hecho esto ya ocurrió con el gas natural al ser ofrecida y aceptada una tasa de regalía de 32,5 % en la subasta de un campo.

De acuerdo a la ley antes mencionada, se incorporó alguna flexibilidad a la baja respecto a ese 30%, puesto que el gobierno venezolano está autorizado según la nueva legislación a rebajar temporalmente la tasa de la regalía a 20%, y hasta un sexto en el caso de la orimulsión, si una inversión

ya en marcha confronta dificultades, pero el gobierno puede asimismo restaurar la tasa original en cualquier momento. En otras palabras, esas tasas rebajadas de regalía no están disponibles ex-ante para ningún proyecto nuevo de inversión.

2.5.2 *Impuesto sobre la Renta (Sector petrolero)*

Según Mommer (2002), la nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta (2001) disminuye la tasa impositiva para el petróleo convencional de 67,7% a 50%, manteniendo para el petróleo extrapesado la tasa usual para actividades no petroleras de 34%.

2.5.3 *Dividendos de las empresas petroleras*

Según lo establecido en la Ley de Hidrocarburos (2002), el Estado exige ser accionista mayoritario para los casos de todas las actividades petroleras aguas arriba (exploración y producción). Sin embargo, el Estado ha abierto completamente a los inversores privados el gas natural y el conjunto de actividades aguas abajo (transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y corretaje) sectores éstos que en general son menos rentables.

2.6 Ingresos Tributarios No Petroleros

2.6.1 *Impuesto Sobre la Renta*

Según los Artículos 1 y 2 de la Ley de Impuesto sobre la Renta (2001), los enriquecimientos anuales, netos y disponibles obtenidos en dinero o en especie, causarán impuestos, aplicable a toda persona o jurídica residente o domiciliada en Venezuela, salvo disposición en contrario de la presente ley residente o domiciliada en Venezuela. A tales efectos, este impuesto es aquel que grava la totalidad de la renta o ganancias, incluidos las derivadas de la enajenación de bienes, sueldos y salarios, las plusvalías, entre otros.

De acuerdo a la Ley de Impuesto Sobre la Renta, la legislación fiscal venezolana tradicionalmente ha establecido un tratamiento especial a las ganancias obtenidas por los contribuyentes dedicados a la exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización del petróleo y sus derivados. Por tanto, este tratamiento consiste en una tasa de impuesto de 67,7% para algunas actividades dispuestas en la Ley, actualmente ajustada a 50%, normas especiales para la capitalización y amortización de activos, impuesto a los dividendos recibidos por las operadoras petroleras y rebajas de impuesto por nuevas inversiones.

De ahí que, la actividad petrolera constituía la principal industria de la economía venezolana desde inicios de siglo. PDVSA tenía que continuar garantizando la contribución de la industria con los principales agregados

macroeconómicos nacionales: 89 % del valor de las exportaciones; 2/3 de los ingresos fiscales y alrededor de 1/5 del PIB (Petróleos de Venezuela, 2002)

2.6.2 Impuesto al Valor Agregado I.V.A

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, se establece en el año 1999, bajo la Gaceta Oficial N° 5341, donde el primer artículo reza lo siguiente:

Se crea un impuesto al valor agregado, que grava la enajenación de bienes muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes, según se especifica en esta Ley, aplicable en todo el territorio nacional, que deberán pagar las personas naturales o jurídicas, las comunidades, las sociedades irregulares o de hecho, los consorcios y demás entes jurídicos o económicos, públicos o privados, que en su condición de importadores de bienes, habituales o no, de fabricantes, productores, ensambladores, comerciantes y prestadores de servicios independientes, realicen las actividades definidas como hechos imponible en esta Ley.”

De lo que se deriva la siguiente opinión, el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A) es un impuesto que se aplica para gravar la enajenación de bienes muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes, según se especifica en la Ley , aplicable en todo el territorio nacional, que deberán pagar las personas naturales o jurídicas, las comunidades, las sociedades irregulares o de hecho, los consorcios y demás entes jurídicos o económicos, públicos o privados, que en su condición de importadores de bienes, habituales o no, de fabricantes, productores, ensambladores, comerciantes y prestadores de servicios independientes, realicen las actividades definidas

como hechos imponibles en la Ley . El organismo que lo recauda es el SENIAT.

2.7 Otras Formas de Ingreso Públicos

Según Moya (2001), otras formas de ingresos públicos son:

2.7.1 Los Bienes

Los bienes nacionales son:

Los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título entraron a formar el patrimonio de la nación al constituirse ésta en un estado soberano, y los que por cualquier título haya adquirido o adquiriera la nación o se hayan destinado o se destinaren a algún establecimiento público nacional o a algún ramo de la Administración Nacional. Además de ello, los bienes muebles o inmuebles que se encuentren en el territorio de la República y que no tengan dueño (p. 96).

Los bienes que pertenecen a la República, Estados y Municipios se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

- Los bienes de dominio público son aquellos que por su naturaleza o su destino, no son susceptibles de propiedad privada, su apropiación no puede concebirse. Por ejemplo, los ríos, caminos, riberas del mar, puertos; pero no sólo abarca a este tipo de bienes sino a todos aquellos afectados al funcionamiento de servicios públicos. Puesto que, los bienes de dominio público son inalienables (que por naturaleza o por ley no se pueden enajenar o transferir, traspasar a otro su dominio), es decir, los bienes de dominio

público son de uso público o de uso privado de la nación, de los estados y de los municipios.

- Los bienes de dominio privado. Se rigen por normas de derecho común (privado), salvo disposiciones especiales, pues todas las tierras que, estando dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño, pertenecen al dominio privado de la Nación. Además, los bienes de dominio privado pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen. Por tanto, el artículo 16 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública establece “Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargos, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva.

- Los bienes de dominio privado son fuente de ingresos extraordinarios cuando se enajenan. Las privatizaciones de activos públicos son una fuente de ingreso que puede dar ganancias de eficiencia, al permitir ingresos extraordinarios y a la vez puede permitir una mejor efectividad en la actividad que se está realizando.

2.7.2 La Competencia Financiera Pública Extraordinaria

Estos pueden ser:

- El Crédito Público. Según el artículo 76 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2000), establece que:

Se denomina crédito público a la capacidad de los entes regidos por esta Ley para endeudarse. Las operaciones de crédito público se regirán por las disposiciones de esta Ley, su reglamento, las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto y por las leyes especiales, decretos, resoluciones y convenios relativos a cada operación.

Asimismo, el artículo 77 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2000), establece el tipo de operaciones de crédito público:

Son operaciones de crédito público:

1. La emisión y colocación de títulos incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería.
2. La apertura de créditos de cualquier naturaleza.
3. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento.
4. El otorgamiento de garantías.
5. La consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente.

Por su parte, Sabino (1991), define el título como “un documento que representa la existencia de una deuda” (p. 90). De esta forma, cuando los títulos son negociables, es decir que pueden venderse y comprarse libremente en un mercado de capitales, suelen llamarse títulos valores.

Por tanto, los títulos pueden ser al portador o a la orden. Una categoría de título son los bonos que suelen ser documentos de largo plazo cuya tasa de interés nominal recibe el nombre de cupón. Otra categoría son las letras del tesoro, que son valores de corto plazo (entre 3 meses y un año) emitidos

al descuento, esto es que se negocian por un valor inferior a su valor nominal.

- Empréstito: es la operación crediticia concreta mediante la cual el Estado obtiene un préstamo.

- Deuda Pública: Es la obligación que contrae el Estado con los prestamistas como consecuencia del empréstito.

Por otro lado, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en el artículo 312 establece los lineamientos respecto al endeudamiento público, así como también la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2000) en los artículos 79 al 89, los cuales se exponen a continuación:

2.7.3 Creación de dinero

Al respecto, Albi (2000), señala que “El Sector Público tiene un privilegio especial que ninguno de los restantes agentes económicos posee: monopoliza la creación de un activo sin valor intrínseco: el dinero, que los agentes utilizan en sus transacciones como medio de pago generalmente aceptado” (p. 327). De aquí que, la acuñación de monedas y emisión de billetes debe ser congruente con las cantidades de bienes y servicios que circulan en una economía, así como con la velocidad de las transacciones o intercambios.

De esta manera, cuando las autoridades monetarias de un país obvian esto y emiten dinero sin que exista un respaldo adecuado para el mismo, produce incremento en la liquidez monetaria en la economía de un país, ocasionando inflación. Es evidente que, los gobiernos acuden a veces a esta posibilidad cuando se presentan déficits fiscales y no tienen posibilidades de recurrir a incrementos en los impuestos, pues como la cantidad de bienes y servicios existente en el país no varía, y en cambio sí lo hace la masa monetaria, los precios tienden inevitablemente a subir.

En este particular, Sabino (2001), señala a la emisión de dinero inorgánico como “una causa inmediata de la inflación” (p. 92) y los economistas llaman entonces al señoreaje el impuesto inflacionario, que implica la desvalorización (pérdida del poder adquisitivo) de los saldos monetarios en manos del público.

2.8 Definición de los ingresos fiscales petroleros en Venezuela.

Los ingresos fiscales petroleros son el producto de la Recaudación por concepto de Regalía más el Impuesto Sobre la Renta Petrolera; siendo la Recaudación por concepto de Regalía representada por los Ingresos Petrolero (Producción petrolera por Precio del petróleo) multiplicada por la Tasa de Regalía. Por otra parte, el Impuesto sobre la Renta Petrolero está

conformado por los Ingresos Petroleros menos los Costo de Extracción y/o Producción menos la Recaudación por concepto de Regalía.

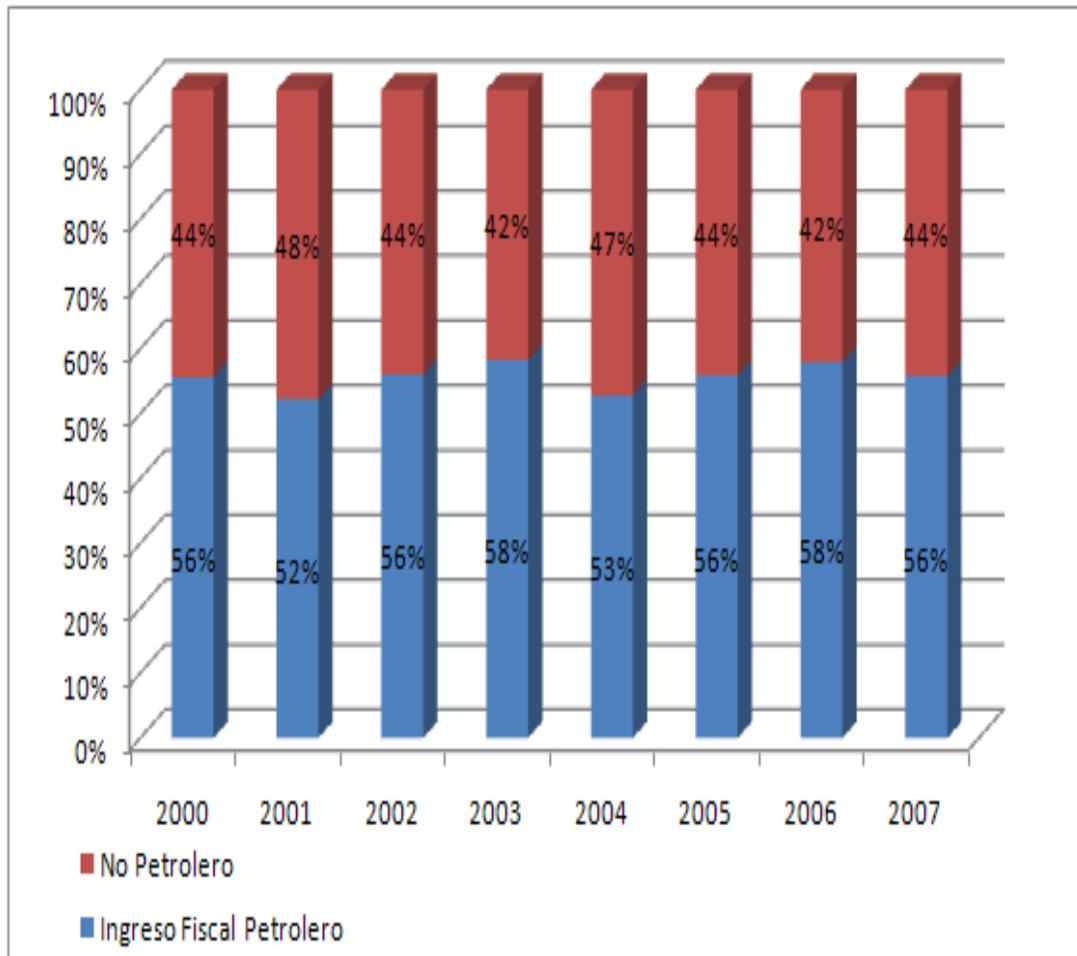


Gráfico 1 Participación Porcentual de los Ingresos Fiscales. Fuente: Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (2008), Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas (OEFPP) y d Oficina Nacional del Tesoro (ONT).

Se logra apreciar, que la producción y los precios del petróleo afectan los ingresos fiscales petroleros. Ciertamente, las finanzas públicas de

Venezuela dependen en grado extremo de las fluctuaciones de los precios del petróleo (el petróleo representa cerca del 80% de todas las exportaciones). Puesto que, los ingresos del país reflejan los ciclos de los precios del petróleo, pero los gastos son rígidos.

De hecho, cuando el precio del crudo sube, los ingresos y gastos aumentan, lo que significa que los ingresos generados por el petróleo son gastados rápidamente por el Gobierno. Sin embargo, cuando los precios bajan, los gastos no pueden ser disminuidos y se originan grandes déficit fiscales.

2.8.1 Composición de los ingresos fiscales petroleros en Venezuela

Las Leyes que regulan los ingresos petroleros son: Ley Orgánica de Hidrocarburos reformada según Decreto con Fuerza de Ley (2002) y Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos. La Composición de los Ingresos Fiscales petroleros están conformados de la siguiente forma:

2.8.1.1 Regalías

De acuerdo al antes mencionado artículo 44 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (2006), la regalía se paga en base al volumen de crudo producido y en el gas natural procesado en Venezuela. De igual forma, se establece una tasa de 30% sobre los volúmenes de hidrocarburos y gas natural producidos en áreas tradicionales (aplicables a PDVSA Petróleo, PDVSA Gas y a las empresas mixtas).

En el caso de los yacimientos relacionados con los proyectos de la Faja Petrolífera del Orinoco, se estableció la tasa de 16 2/3% para ser aplicada durante la primera fase de la producción, con base en ciertos parámetros fijados por el Gobierno Nacional. Debido a que, los convenios establecían que, cuando se iniciara la producción comercial de crudo mejorado, la tasa se reduciría a 1% y se mantendría en ese nivel durante los nueve años siguientes o, hasta que los ingresos procedentes de la venta del crudo triplicara el valor de la inversión inicial, si ocurre antes de cumplirse el plazo mencionado. Después del período de nueve años, volvería a aplicarse la tasa de 16 2/3%.

En octubre de 2004, el Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo estableció que la nueva tasa por concepto de regalía, vigente a partir del 11 de octubre de 2004 según Gaceta Oficial N° 38.443 aplicable a la explotación de los crudos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco, que llevaban a cabo las asociaciones de la Faja Petrolífera del Orinoco, es de 16 2/3%. En mayo de 2006 se aprobó la Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Hidrocarburos, mediante la cual se establece que las operadoras debían pagar al Estado, a través de regalías e impuestos adicionales 33,33% del valor de cada barril a boca de pozo.

El 14 de noviembre de 2006 Gaceta Oficial N° 38.443 resoluciones 313 y 314, se estableció un nuevo cálculo de regalías para las empresas que realizan actividades petroleras primarias en el país, fundamentándose en que

se medirán, mensualmente, en los campos de producción los contenidos de azufre y gravedad API de los hidrocarburos líquidos extraídos, y se reportarán conjuntamente con la producción fiscalizada; toda esta información formará parte del precio de liquidación de la regalía y se utilizará para el cálculo de cualquier ventaja especial. Esta información ocasionará ajustes por gravedad y azufre, los cuales serán publicados por el Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

2.8.1.2 *Impuesto de Extracción*

En la Reforma a la Ley Orgánica de Hidrocarburos (2006), establece una tasa de 33,33% del valor de todos los hidrocarburos líquidos extraídos de cualquier yacimiento, calculado sobre la misma base establecida para el cálculo de la regalía. Al calcular este impuesto, el contribuyente podrá deducir lo que se hubiese pagado por regalía, inclusive la regalía adicional que esté pagando como ventaja especial. Hasta el 31 de diciembre de 2007 las asociaciones de la Faja Petrolífera del Orinoco, adicional a la regalía de 16 2/3%, pagaron un impuesto de extracción de 16 2/3%.

2.8.1.3 *Impuesto Sobre la Renta (sector petrolero)*

La nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta disminuye la tasa impositiva para el petróleo convencional de 67,7% a 50%, manteniendo para el petróleo extrapesado la tasa usual para actividades no petroleras de 34%. Asimismo,

la Ley de Impuesto sobre la Renta en Venezuela establece una tarifa de 50% para las compañías dedicadas a la explotación de hidrocarburos y actividades conexas, estableciendo ciertas excepciones para la explotación y realización de actividades conexas sobre petróleo crudo extrapesado y gas no asociado, cuya tarifa es de 34%. La tarifa de impuesto sobre la renta aplicable para las principales filiales del exterior, es de 35%.

La Ley de Impuesto sobre la Renta (2001) en Venezuela establece el ajuste fiscal por inflación para el cálculo del impuesto. Es claro que, los valores inicialmente ajustados de las propiedades, plantas y equipos son depreciados o amortizados a los fines fiscales en su vida útil remanente, pues la Ley también establece un ajuste regular por inflación anual que será incluido en la conciliación de la renta como una partida gravable o deducible.

2.8.1.4 Dividendos

Según el Informe Financiero y Operacional de PDVSA (2008) señala que esta empresa es propiedad de la República. El ente de adscripción es el Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo (MENPET), quien ejerce la representación del accionista; supervisa y controla sus operaciones. De acuerdo con sus estatutos, la Asamblea de Accionistas ejerce la suprema dirección y administración de PDVSA, teniendo entre sus atribuciones aprobar o improbar los resultados económicos y financieros, así como

disponer sobre el destino de las ganancias obtenidas anualmente por la empresa.

En virtud de esta atribución, con base en los lineamientos del Ejecutivo Nacional, y considerando lo previsto en la Ley de Presupuesto Fiscal para cada ejercicio anual, la Asamblea de Accionistas de PDVSA ordena el pago de dividendos a favor de la República, distribuyendo a la Nación una porción de sus ganancias. Por lo que, los dividendos, de acuerdo a Schliesser y Silva (2000), aluden a la “retribución que efectúan las sociedades de capital a sus accionistas por los aportes que éstos hacen, en función de las utilidades líquidas y recaudadas del respectivo ejercicio” (p. 1).

De manera que, estos dividendos son pagados por PDVSA dentro de los ejercicios fiscales en los que se presupuestan, de acuerdo con las instrucciones de la Oficina Nacional del Tesoro (ONT), de la República.

2.8.1.5 Impuesto de Registro de Exportación

En la Reforma a la Ley Orgánica de Hidrocarburos (2006), establece una tasa de 0,1% sobre el valor de todos los hidrocarburos exportados desde cualquier puerto del territorio nacional, calculado sobre el precio de venta de dichos hidrocarburos. Así pues, este impuesto se comenzó a aplicar a partir del 24 de mayo de 2006, con una vigencia efectiva de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la fecha de publicación en Gaceta Oficial de la República.

2.8.1.6 *Impuesto Superficial*

La Ley Orgánica de Hidrocarburos (2006), establece en su artículo 48, el pago de un impuesto equivalente a 100 unidades tributarias (UT) por cada kilómetro cuadrado (Km²) o fracción de extensión superficial otorgada que no estuviese en explotación. Este impuesto se incrementará anualmente 2% durante los primeros cinco (5) años y 5% en los años subsiguientes. (PDVSA, 2008).

2.8.1.7 *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*

En la Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre el IVA (2007), se establece una reducción de la alícuota de 14% a 11%, desde el 1° de marzo hasta el 30 de junio de 2007, y 9% a partir del 1° de julio de 2007. Como exportadores, las filiales venezolanas tienen derecho a recuperar una porción del impuesto pagado, el cual se clasifica en el balance general como créditos fiscales por recuperar.

2.8.1.8 *Impuesto de Consumo General*

Las ventas de gasolina y otros combustibles en Venezuela y en los Estados Unidos de América causan impuestos de consumo.

2.8.1.9 *FONDEN (Aporte Ordinario)*

La Reforma a la Ley del Banco Central de Venezuela (2005), contempla un nuevo régimen para las transacciones de Petróleos de Venezuela

(PDVSA) en moneda extranjera. De acuerdo con este nuevo régimen, PDVSA sólo está obligada a vender al BCV los ingresos en moneda extranjera necesarios para satisfacer sus obligaciones en moneda local. Los montos restantes en moneda extranjera, pueden ser mantenidos por PDVSA para satisfacer las obligaciones e inversiones en moneda extranjera.

En todo caso, cualquier monto en exceso a lo descrito anteriormente, debe ser transferido por PDVSA al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), ente creado por el Ejecutivo Nacional el 8 de septiembre de 2005, con el objetivo de apoyar los proyectos sociales de inversiones productivas, la educación, la salud, la atención a situaciones especiales, y el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa.

2.8.1.10 FONDEN (Contribución Sobre Precios Extraordinarios)

La Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos (2008). Posteriormente, fueron publicadas en las Gacetas Oficiales N° 38.939, del 27 de mayo de 2008, y N° 38.970, del 10 de julio de 2008, las resoluciones N° 151 y N° 195 del MENPET. Esta Ley y las resoluciones establecen una contribución especial a ser pagada mensualmente por quienes exporten o transporten al exterior hidrocarburos líquidos y productos derivados.

Cabe destacar, que el monto de la contribución será equivalente a: a) 50% de la diferencia del precio promedio mensual del crudo de la cesta

venezolana y el precio umbral de 70 US\$/Bl; y b) 60% de la diferencia del precio promedio mensual del crudo de la cesta venezolana y el precio umbral que exceda de 100 US\$/Bl. Dicha contribución se hará por cada barril de petróleo exportado o transportado al exterior, será liquidada mensualmente por el Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería (MENPET) y pagada al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) para la ejecución de proyectos de desarrollo de infraestructura, de producción y desarrollo social y al fortalecimiento del Poder Comunal. La mencionada Ley entró en vigencia a partir de la fecha de su publicación.

Según Mommer (2002) la Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos (2008), restablece un piso para las tasas de regalía, un mínimo a ser pagado en cualquier condición. Este piso cumple para el dueño del recurso natural una función similar al salario mínimo para la fuerza de trabajo o la tasa de beneficio usual para los inversionistas. En la ley de 1943 la regalía mínima era de un sexto. PDVSA sin embargo, había rebajado ese nivel a un mero 1% en muchos de los contratos con los inversionistas privados y, para 1998 PDVSA estaba trabajando en el diseño de un nuevo régimen fiscal para abolir totalmente la regalía.

2.9 Cálculo del aporte fiscal de la industria petrolera y las políticas tomadas al respecto por el Estado.

Según Oliveros (2008), explica como se realiza el cálculo del aporte fiscal de la Industria Petrolera y las políticas tomadas al respecto por el Estado, de la siguiente forma:

Ingresos Fiscales Petroleros:

T= Ingreso Fiscal Petrolero

R= Recaudación por concepto de Regalía

ISRL= Impuesto sobre la Renta

Ingresos Fiscales Petroleros (T) = ((Recaudación por concepto de Regalía(R)= Ingresos Petrolero (Cantidad por Precio)=QP donde Q= producción petrolera y P=precio del petróleo) * Tasa de Regalía + ISLR (Tasa de Impuesto sobre la Renta (Ingresos Petroleros (Cantidad por Precio) - Costo de Extracción y/o Producción - Recaudación por concepto de Regalía))

Recaudación por concepto de Regalía:

R= Recaudación por concepto de Regalía

r= Tasa de Regalía

Y= Ingresos Petrolero (Cantidad por Precio)=QP donde Q= producción petrolera y P=precio del petróleo.

$$R = Yr$$

Impuesto sobre la Renta:

t= Tasa de Impuesto sobre la Renta

C= Costo de Extracción y/o Producción

Y= Ingresos Petroleros (Cantidad por Precio)

R= Recaudación por concepto de Regalía

$$ISRL = t(Y - C - R)$$

Tasa de Impuesto sobre la Renta (Ingresos Petroleros (Cantidad por Precio) - Costo de Extracción y/o Producción - Recaudación por concepto de Regalía)

Agrupando se tiene que:

$$T = Yr + t(Y - C - R)$$

$$T = Yr + t(Y - C - Yr)$$

$$T = Yr + tY - tC - Yrt$$

Así se llega a:

$$T = Y(r + t - rt) - tC$$

Esta fórmula representaría los ingresos por concepto de esquema tributario hacia la industria petrolera.

Una pregunta interesante a responder es si este esquema aprobado durante la actual gestión de Gobierno ¿ha reportado mayores ingresos para

la nación que lo que habría reportado el antiguo esquema tributario?
(Oliveros, 2008, p. 12).

Bajo el esquema anterior: $r=\text{regalía}= 16,66\%$ $t=\text{impuesto}= 66,66\%$

Bajo el esquema actual: $r=\text{regalía}= 30,00\%$ $t=\text{impuesto}= 50,00\%$

Bajo el esquema anterior: $T= Y(13/18)-(2/3)C$

Bajo el esquema actual: $T= Y(13/20) -(1/2)C$

De igual forma, el mencionado autor, opina que una vez que se evalúe exclusivamente el impacto de los shocks de demanda sobre los precios y el posterior incremento en las rentas del petróleo, y teniendo como supuesto que los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), cumplen con ciertas cuotas, la intención es ver como cambios o aumentos en los precios impactan la recaudación fiscal petrolera. Aunado a ello, precisa con exactitud que:

... toda vez que se suponen constantes a niveles dados de extracción y que eventualmente afectarían a los incentivos de la empresas, se puede concluir de las dos expresiones anteriores que el esquema tributario aprobado durante la actual gestión de Gobierno ($t=50,00\%$ y $r=30,00\%$) ha recaudado mucho menos

ingresos tributarios petroleros de lo que se habría recaudado bajo el esquema impositivo anterior ($t=66,66\%$ y $r=16,66\%$) (p.12).

Lo anterior, pudo preverse si se considera que en el año 1998 los precios promedios e incluso en términos reales eran bastante bajos, lo que podía hacer pensar que al menos retornaría a alguna tendencia o promedio móvil en términos reales, o previendo la fuerte demanda de países como China y la India. ¿Es que acaso quienes administran y diseñan las políticas energéticas y el legislativo en Venezuela no poseen criterio, ni conocimiento alguno para haber previsto el cambio de tendencia?, pues la eventual reconstitución de los márgenes hacía al nuevo esquema impositivo benévolo con las empresas petroleras.

La magnitud de pérdida de los ingresos fiscales petroleros estaría por el orden de:

Pérdida Promedio Bajo el Actual	
Esquema Fiscal Petrolero	$= \Delta Y(13/18-13/20)$

Donde $\Delta Y = Q \Delta P$ donde Q sería la producción durante todo el período desde que se aprobara la actual Ley de Hidrocarburos y ΔP sería el incremento de los precios promedios a lo largo del período (se recuerda que

para el año 1998 los precios del petróleo cerraban alrededor de los 8 dólares el barril, mientras que actualmente rondan los 100 dólares el barril).

De ahí que, una vez que las empresas constituyen la contraparte del Estado en el mercado y en la Ley, esta pérdida de ingresos fiscales a raíz de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos de la actual gestión de Gobierno, lo que ha dejado de percibir el Estado se le ha otorgado a las empresas petroleras.

2.9.1 *Lógica del Impuesto a los Precios Excesivos:*

Según Oliveros (2008), una vez vista la recuperación de precios (y márgenes) que se cernía previa a la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, el impuesto a la *Ganancia Súbita* viene no solo a constituir evidencia del craso error en el cambio del esquema tributario petrolero, sino que intenta aumentar los royalties para compensar la pérdida de ingresos fiscales ante los importantes incrementos de precios y márgenes del petróleo.

La lógica de los esquemas de precios en dos partes, es poder extraer rentas vía regalías sin afectar los incentivos a la producción. En el caso clásico de un monopolio que aplica un esquema de precios en dos partes, éste fijará el precio intermedio o el costo variable a su distribuidor a un nivel lo suficientemente bajo como para evitar problemas de doble marginalización y no destruir mercado aguas arriba. Luego, aplicará un royalty que extraiga toda la renta generada vía márgenes. En el mercado petrolero existe una diferencia que radica en que el productor individual no fija el precio directamente, sino el juego de la demanda y la oferta parcialmente cartelizada.

Lo anterior implica que el precio no es absolutamente predecible y se juega con el ISLR y la regalía para compensar distintos escenarios de altos y bajos precios.” (Oliveros, 2008, p.13)

Si se parte del hecho de que el cambio regulatorio-tributario introducido por la gestión actual de Gobierno, benefició a las empresas petroleras, parece existir cierto poder de negociación para al menos plantear una corrección de la falla legislativa cometida.

2.9.2 Ganancia de las Empresas Petroleras:

El autor citado se refiere al impacto sobre las ganancias de las empresas, causado por un aumento marginal en el Royalty. Al respecto, establece las siguientes identidades:

G= Ganancia de la Empresa Petrolera

Y= Ingreso de la Empresa

C= Costos Operacionales

T= Aportes Fiscales

$G = Y - C - T$

$T = R + ISLR$

$R = Y_r$

$ISLR = t(Y - C - R)$

$G = Y - C - (R + ISLR)$

$G = Y - C - (Y_r + ISLR)$

$G = Y - C - (Y_r + t(Y - C - R))$

$$G = Y - C - Yr - tY + tC + tR$$

$$G = Y(1 - r - t + tr) - C(1 - t)$$

Por lo que, un aumento marginal en el royalty ejerce el siguiente impacto sobre la ganancia de las empresas petroleras:

$\partial G / \partial r = -Y + tY = Y(t - 1)$ como $(t - 1) < 0$ el impacto es negativo, como habría de esperarse.

Según Oliveros (2008), pueden existir tres preocupaciones sobre la introducción de un impuesto a los precios extraordinarios o a la ganancia súbita:

- 1.- Que se trastoque las condiciones bajo las cuales las empresas han entrado al mercado nacional. Debido a lo anterior, éstas puedan disputar por violación de condiciones preestablecidas.
- 2.- Que la reducción de beneficios de las empresas, trastoque los incentivos a la entrada y a una eventual expansión de la producción, al menos en lo que a los incentivos privados se refiere. Se debe recordar que Venezuela no es el único país que podría ofrecer la posibilidad de inversión para la participación en el negocio petrolero.
- 3.- Que los continuos desembolsos realizados por PDVSA, los cuales podrían ser vistos como “sacar dinero de un bolsillo para meterlo en el otro”, no permita capitalizar a la empresa nacional para acometer inversiones de mantenimiento y expansión (p. 14).

De acuerdo a Vera (2006), señala que el Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo y presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA), ha manifestado que el impuesto a los precios extraordinarios debería ser deducibles del impuesto sobre la renta. Debido a que, este razonamiento de acuerdo a cómo opera un esquema de precios en dos partes, tiene cierto

asidero. No deducir el nuevo royalty del impuesto sobre la renta no representa exactamente una doble tributación.

Pero se supone que existe un escudo tributario, en el cual las regalías actúan como costos adicionales, el castigo fiscal sería muy alto si no se considera tal hecho. Sin embargo, otro esquema de defensa de esta posición, se presenta el hecho de que el actual esquema tributario ha dejado de facturar mucho dinero en tributos, comparado con lo que habría recaudado el esquema anterior.

Ciertamente, continúa afirmando el autor citado que el Estado buscará maximizar los beneficios e ingresos a la nación provenientes de los ingresos fiscales y de los beneficios generados por la nacional petrolera. Así las cosas, la función objetivo del Estado estaría expresada por:

$$W = [Y(r+t-rt)] + [0,51\alpha[Y(1-r-t+rt)-C(1-t)]] + [(1-\alpha)[Y(1-r-t+rt)-C(1-t)]]$$

Donde la primera parte del lado derecho representa los ingresos fiscales, la segunda parte la participación del 51% sobre el negocio de los negocios mixtos y la tercera los ingresos generados por PDVSA. Luego, α representa el porcentaje de las empresas mixtas sobre los ingresos petroleros totales y $(1-\alpha)$ la participación de PDVSA.

Se propone un impuesto de 50% sobre la diferencia de precios que superen los 70 dólares el barril e inferiores a 100, y de 60% sobre la diferencia de precios cuando los precios superen a 100 dólares el barril.

Según Oliveros (ob. cit) en términos algebraicos, se tiene:

$$Y=QP$$

$\Delta P=P-P$ donde P =al precio referencia de 70 dólares el barril y P el precio de mercado.

$\Delta P'=P-P'$ donde P' =al precio referencia de 100 dólares el barril y P el precio de mercado.

Si $P>70$ entonces:

$$r = (Yr/Y) + (P-P)0,5 \text{ esto es igual a } r = r + [(P-P)/Y]0,5$$

Si $P>100$ entonces:

$$r' = (Yr/Y) + (P-P')0,6 \text{ esto es igual a } r' = r + [(P-P')/Y]0,6$$

Si se impone la posición el actual esquema tributario la función objetivo, ante niveles de precios superiores a 70 dólares el barril, quedaría:

$$W=Y(r+t-rt)+0,5\alpha[Y(1-r-t+rt)-C(1-t)]+[(1-\alpha)[Y(1-r-t+rt)-C(1-t)]]$$

Si se impone la posición el actual esquema tributario la función objetivo, ante niveles de precios superiores a 100 dólares el barril, quedaría:

$$W=Y(r+t-rt)+0,6\alpha[Y(1-r-t+rt)-C(1-t)]+[(1-\alpha)[Y(1-r-t+rt)-C(1-t)]]$$

La diferencia entre las dos posiciones arroja:

$$W-W = Y(rt-rt)-0,5\alpha Y(rt-rt)+(1-\alpha)(rt-rt)$$

$$W-W = Y(rt-rt)(0,5\alpha) \text{ como } (rt-rt) > 0 \text{ y } 0,5\alpha > 0$$

De allí que, la diferencia es positiva y en ese sentido el actual esquema tributario tendría razón. No obstante, la mecánica de precios en dos partes consiste en compensar lo que se cede en costos o precios variables, por medio del incremento del royalty, aun cuando lo ideal sería en un extremo extraer toda la renta posible por medio de un fixed fee.

3 Incidencia de la renta petrolera en la Economía Venezolana

3.1 Características de la economía venezolana

La economía de Venezuela capitalista, de iniciativa y propiedad privada, aunque con un elevado grado de participación del Estado venezolano en la actividad económica. Es claro que, funcionan con relativa libertad los mercados de productos y servicios, existiendo además, movilidad interior y a escala internacional de grandes capitales.

En la actualidad la actividad económica venezolana se basa principalmente en petróleo liviano, mediano, pesado, de bitúmenes y de gas natural, con sus derivados las refinerías, plantas criogénicas y de orimulsión. Desde mediados del siglo XX se diversifica en las exportaciones de minerales, de hierro, carbón, cemento, bauxita convencionales, como materias petroquímicas, manufacturas metálicas de productos agrícolas y pesquero.

Por otra parte, Venezuela cuenta con grandes recursos naturales con ventajas comparativas, que constituyen una excelente base para el desarrollo económico sustentable y del bienestar social ampliado. Sin embargo, los ingresos fiscales petroleros son la base más firme de las entradas al Tesoro Nacional y el más alto porcentaje para la distribución de los ingresos en el plano presupuestario.

Ciertamente, entre los aspectos macroeconómicos de mayor importancia para una nación está el Producto Interno Bruto (PIB), el Presupuesto Público, ingresos y gastos fiscales, déficit fiscal y sus vías de financiamiento. Al analizar el comportamiento de los ingresos fiscales de Venezuela, durante el período 2000-2009, se evidencia un incremento sostenido del gasto público causado, sin su contraparte en los ingresos recaudados, lo que ha derivado en persistentes déficit fiscales (Gráfico 2).

En efecto, la estrategia de financiamiento de esta brecha entre ingresos y egresos está basada en el creciente endeudamiento interno a costos elevados (tasa de interés), plazos de vencimiento cortos y alta concentración de su tenencia en el sistema financiero. De manera que, el déficit fiscal se produce cuando el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas supera los ingresos fiscales. Siendo el déficit fiscal la diferencia negativa entre los ingresos y los egresos públicos en un cierto plazo determinado, éste concepto aplica tanto al sector público consolidado, como al gobierno central y al sector público no financiero.

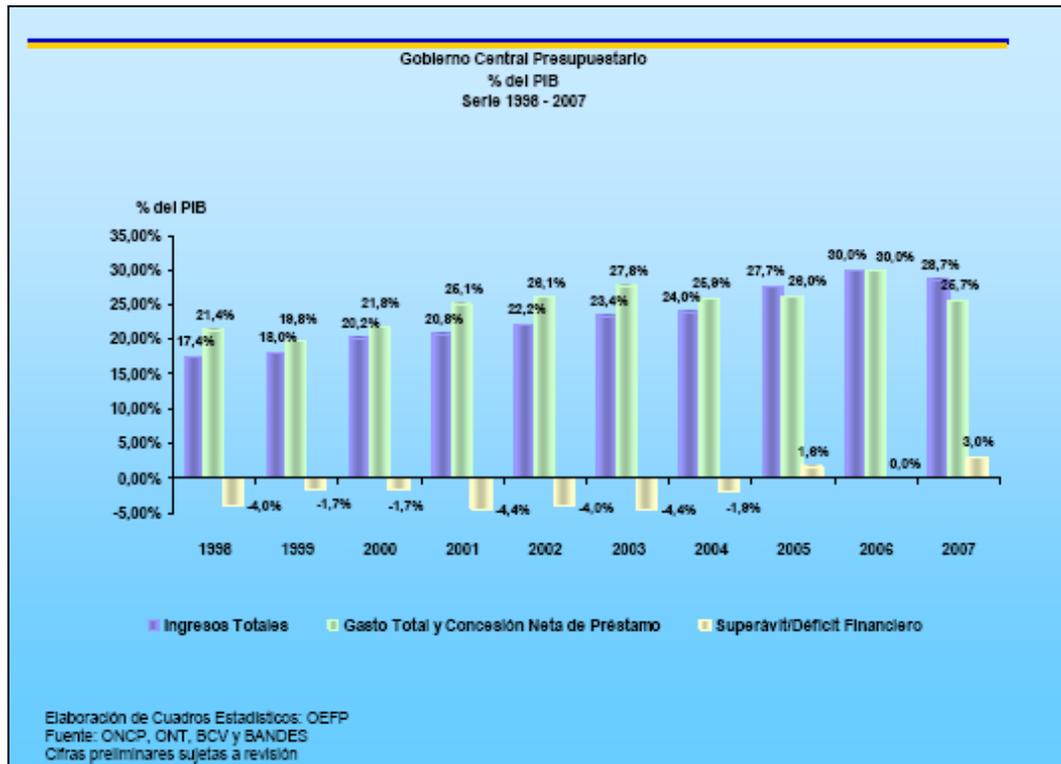


Gráfico 2. Ingreso (Déficit) Fiscal de Venezuela como % del PIB. Fuente: Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (2008), Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas.

3.2 Vulnerabilidad de la Economía Venezolana como consecuencia del comportamiento del mercado petrolero mundial.

El petróleo marca el rumbo de la economía venezolana, pues el desplome de los precios del petróleo, producto de la crisis financiera mundial, obligando al gobierno a implementar un plan de austeridad en vistas de la desaceleración de la cesta de crudo venezolano. Es así como la realidad económica del sector petrolero mundial ponen en evidencia la primera gran vulnerabilidad venezolana: la falta de diversificación en el sector comercial, ya que su principal venta es el petróleo.

Por otro lado, la venta de petróleo representa 94% de las exportaciones totales, por lo que más de la mitad del presupuesto público venezolano se financia a través de la venta de crudo. Admitiendo que, de Estados Unidos proviene 80% de los productos que se importan, que se financian con 60% de los ingresos petroleros.

Hay que considerar que, la economía mundial se encuentra en una importante crisis económica, con un dramático derrumbe de los mercados bursátiles, perturbaciones financieras y cambiarias, la quiebra de emblemáticas entidades del capital financiero, deterioro de la economía estadounidense, entre otros factores. De igual forma, han afectado al resto de la economía global, generando un descenso en la producción, el desempleo aumenta aceleradamente, incrementando la inestabilidad financiera, se multiplican las quiebras de empresas, las expectativas son crecientemente negativas en el mundo de los negocios.

Como resultado de esto, se han derrumbado los precios de las materias primas, lo que junto al cierre del financiamiento externo y la fuga de capitales, conforma el mecanismo de transmisión de la crisis a la periferia. En lo social, la consecuencia será el aumento de la pobreza y las desigualdades.

Según Farías (2011), esto plantea la interrogante acerca del impacto real de la crisis global en Venezuela, pues “en la condición de economía petrolera que posee, no será posible eludir sus efectos” (p. 3). De manera que, la reducción de la demanda de crudo ha golpeado los precios petroleros, descendiendo de US\$ 147 el barril a menos de US\$ 40 el barril, obligando a la OPEP a recortar su producción en más de US\$ 4 millones diarios.

En lo fiscal, el efecto de la variación del precio se puede apreciar en una brecha importante entre el precio petrolero fijado para el diseño del presupuesto y el precio real, lo cual se traducirá en un déficit en el caso de la

baja del precio del petróleo por debajo de lo estimado en el Presupuesto. Por tanto, se podrán presentar problemas de flujo de caja, que se tendrían que confrontar con los ahorros acumulados en diversos Fondos Financieros (FONDEN, entre otros). Incluso, en caso de extrema emergencia se pudieran adoptar medidas tributarias como el Impuesto a las Transacciones Financieras, que genera recursos inmediatos y no afecta a los sectores de menores ingresos.

En todo caso, hoy más que nunca Venezuela depende de la renta petrolera (94% del total exportaciones) y al empezar los efectos de la caída de los precios del petróleo a nivel mundial, se observa que los ingresos por éste concepto igual bajarán. Por consiguiente, un Presupuesto Nacional estimando un barril petrolero a US\$ 60 para el año 2009, es casi un imposible en las actuales circunstancias y se presentarán distorsiones que obligarán a reducir el gasto público del gobierno y realizar ajustes pertinentes con vista a recurrir a la necesidad de conseguir otras fuentes de financiamiento del presupuesto en base a aumentar impuestos y buscar mayores bolívares por cada dólar ingresado al país.

3.3 Efectos de una baja de los ingresos fiscales petroleros sobre las variables macroeconómicas.

La considerable influencia de la gestión fiscal en las variables macroeconómicas importantes del país: la liquidez monetaria, la demanda agregada interna, la estructura de los salarios, el empleo, la actividad financiera, entre otras en función de la percepción básica de ingresos petroleros y del dominio de la industria y el comercio de hidrocarburos del país, imprime una característica notable al curso de los hechos que afectan al espacio en que se mueven las políticas conducidas por el Banco Central de Venezuela.

A través de todo ello, las estimaciones de los ingresos fiscales se hacen tomando en consideración precios y volumen de exportación petrolera, tasa de cambio y de inflación proyectadas, tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y de las importaciones y tasa de impuestos. Asimismo, se pautan comportamientos de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por las empresas públicas, de acuerdo con decisiones de política gubernamental.

De manera que, las estimaciones del gasto público se fundamentan en supuesto sobre: tasas de interés interna y externa, tasa de inflación y planes de gastos pautados por el Gobierno Central, PDVSA y empresas públicas no financieras, ajustados a sus respectivos presupuestos del período. De tal modo, que los resultados financieros así proyectados deben adecuarse a los valores, meta del déficit fiscal global pautados para el período. No obstante, debe ocurrir cambios en el escenario económico, particularmente en el mercado petrolero, las metas del programa económico pueden ser revisadas.

Ciertamente, la gestión fiscal contempla el Fondo de Inversiones y Estabilización Macroeconómica (FIEM), mediante el cual se canalizan los ingresos petroleros extraordinarios de modo de impedir que las fluctuaciones externas de carácter coyuntural se manifiesten en desequilibrios macroeconómicos indeseados.

Fundamentos Jurídicos

Seguidamente se señalan los textos fundamentales que conformarían el régimen legal Venezolano aplicable a la investigación:

- *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).*

En este aparte se hará referencia a la normativa legal que rige el gasto público en el Estado Venezolano, donde el gasto público es autorizado mediante la Ley de Presupuesto anual que sanciona la Asamblea Nacional para cada período presupuestario (anualmente), o mediante la aprobación de *créditos adicionales* por este mismo cuerpo legislativo. En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en sus artículos 311, 312 y 313, que el Ejecutivo Nacional debe presentar ante la Asamblea Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gastos y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales.

Lo que quiere decir, que los gastos que prevé el Estado los ha estimado de acuerdo a las normativas de ley y no puede excederse de lo que ésta determine. Tal como lo plantea el artículo 314 el cual expresa que:

No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales

al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

Según lo anterior, el Estado no admite gastos adicionales a los estimados, con excepción de aquellos que estando debidamente justificados y puedan ser cubiertos por los recursos del Tesoro Nacional. En este orden de ideas, el artículo 315 de la misma ley establece que en los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados.

Por otra parte, la “Ley Orgánica de Régimen Presupuestario” establece en su artículo 3 que “Los presupuestos contendrán los correspondientes ingresos y gastos. El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder el total del Presupuesto de Ingreso”. Esto significa que los presupuestos de gastos no pueden ser estimados por encima de los ingresos que se perciban; asimismo, el artículo 5 de esta misma ley establece que el presupuesto de gastos se clasificará por organismos ejecutores y por sectores, conforme se establezca en el plan de desarrollo económico y social de la nación.

En este mismo orden de ideas, la “Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público” que se encarga de regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público, y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional. Establece en su artículo 14 que:

Los presupuestos públicos de gastos contendrán los gastos corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento.

Esta ley plantea que los presupuestos de gastos deben ser específicos y claros con respecto a estos, y será el reglamento de esta Ley el que establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos e ingresos que serán utilizados. Y al igual que como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible.

- *Ley Orgánica de Hidrocarburos (2001).*

Una de las 49 leyes aprobadas en noviembre del año 2001, al amparo de la polémica Ley Habilitante de ese año, fue la Ley Orgánica de Hidrocarburos. En septiembre de 1999, también en el marco de otra Ley Habilitante, fue aprobada la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (1999). De manera que, estas dos leyes en sus disposiciones finales derogan todas las anteriores leyes relativas a las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte, almacenamiento, comercialización y conservación de los hidrocarburos.

- *Código Orgánico Tributario (2001)*

Contempla las disposiciones son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de esos tributos.

El Código Orgánico Tributario (2001), por su parte, señala en el Artículo 1:

Artículo 1: Las disposiciones de este Código Orgánico son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos. Para los tributos aduaneros se aplicará en lo atinente a los medios de extinción de las obligaciones, para los recursos administrativos y judiciales, la determinación de intereses y lo referente a las normas para la administración de tales tributos

que se indican en este Código; para los demás efectos se aplicará con carácter supletorio...

- *Ley de Impuesto sobre la Renta (2001)*

Esta Ley establece:

Artículo 1°. Los enriquecimientos anuales, netos y disponibles obtenidos en dinero o en especie, causarán impuestos según las normas establecidas en esta ley. Salvo disposición en contrario de la presente ley, toda persona natural o jurídica, residente o domiciliada en Venezuela, pagará impuestos sobre sus rentas de cualquier origen, sea que la causa o la fuente de ingresos esté situada dentro del país o fuera de él. Las personas naturales o jurídicas no residentes o no domiciliadas en Venezuela estarán sujetas al impuesto establecido en esta Ley siempre que la fuente o la causa de sus enriquecimientos esté u ocurra dentro del país, aun cuando no tengan establecimiento permanente o base fija en Venezuela.

Las personas naturales o jurídicas domiciliadas o residenciadas en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, tributarán exclusivamente por los ingresos de fuente nacional o extranjera atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

1. Consideraciones generales

En este capítulo se presenta el marco metodológico que sustenta el presente trabajo. El mismo comprende definir el tipo, diseño del estudio, técnicas de recolección y análisis y las fases metodológicas aplicadas en la investigación que se contemplan en las normativas metodológicas vigentes.

Con relación al tema Balestrini (2006), comenta que:

Es el conjunto de procedimientos lógicos, tecno– operacionales implícitos en todo proceso de investigación, con el objeto de ponerlos de manifiesto y sistematizarlos; a propósito de permitir descubrir y analizar los supuestos del estudio y de reconstruir los datos, a partir de los conceptos teóricos convencionales operacionalizados (p. 125).

2. Tipo y diseño de investigación

La investigación es de tipo explicativo, según Arias (2006), “se centra en explicar la razón de ser de la información o datos encontrados, y en qué condiciones se presenta el fenómeno planteado” (p. 26). Por ello, en la investigación explicativa se busca establecer y explicar las relaciones causalmente funcionales que existen entre las variables estudiadas.

Tomando en cuenta todas y cada una de las características del problema planteado, el tipo de investigación seleccionada para la realización

del análisis del comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana, para el periodo 2000–2009, y de acuerdo con los objetivos.

De igual forma, la investigación es de tipo documental porque se obtendrá la información mediante documentos. Al respecto Bavaresco (2000), define a la investigación documental “como parte esencial de un proceso de investigación científica, constituyéndose en una estrategia donde se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades (teóricas o no) usando para ello diferentes tipos de documentos” (p. 67).

Mediante esta estrategia se indaga, interpreta y presentan datos e informaciones sobre un tema determinado, utilizando para ello, una metódica de análisis; teniendo como finalidad obtener resultados que pudiesen ser base para el desarrollo de la creación científica.

En cuanto al diseño de la investigación Hernández, Fernández y Baptista (2006), señalan que “el diseño señala al investigador lo que se debe hacer para alcanzar sus objetivos de estudio, contestar las interrogantes que se han planteados y analizar con certeza la (s) hipótesis formulada(s) en un contexto particular” (p. 108). Este sirve de soporte al investigador en el proceso de planeación del trabajo que quiere abordar en la perspectiva del conocimiento científico.

Por tal razón, la presente investigación se enmarca en un diseño bibliográfico, que según Sabino (2002), “los diseños bibliográficos, son

aquellos métodos empleados cuando los datos proceden de investigaciones anteriores, son llamados secundarios porque han sido previamente obtenidos por otros investigadores, elaborados y procesados de acuerdo con quienes inicialmente los manejaron” (p. 66). Igualmente, señala que no existe un camino preestablecido para el manejo bibliográfico de la información; no obstante, indica algunos pasos básicos, como:

- a. Conocer y explorar todas las fuentes que puedan resultar de utilidad para la investigación.
- b. Leer los datos disponibles directamente relacionados con el problema.
- c. Proceder a la recolección de los datos, extrayendo los aspectos concretos que parezcan relevantes para la investigación. Para esto se pueden emplear diversas técnicas como el fichaje.
- d. Ordenar los datos de acuerdo a sus contenidos, definiendo el esquema o plan de exposición de las categorías de análisis a presentar en el esquema final.
- e. Analizar, cotejar o comparar los datos, analizando aspectos de contacto u oposición, estudiando cada punto a profundidad para realizar síntesis o comparaciones.
- f. Exponer las conclusiones, ofreciéndose los puntos de vista propios respecto a cada parte del estudio; prestando especial atención al esclarecimiento de la problemática planteada al comienzo de la investigación.

Asimismo, el diseño es de tipo no experimental – transeccional, en tal sentido, Hernández y otros (ob. Cit.), sobre la investigación no experimental la definen, como “aquella que se diferencia de acuerdo con el número de momentos o puntos en el tiempo en los cuales se recolectan los datos (dimensión temporal) en transversales y longitudinales” (p. 208). De igual forma, en los estudios transversales o transeccionales, “se recolectan datos e información en un sólo momento, en un tiempo único, tienen como propósito describir categorías y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (Hernández y otros, ob. Cit.).

3. Técnicas e Instrumentos de recolección de datos

La información es la materia prima por la cual puede llegarse a explorar, describir y explicar hechos o fenómenos que definen un problema de investigación. Por ello, las fuentes de información utilizadas en la investigación serán a través de las fuentes secundarias, que para Méndez (2008):

Toda investigación implica acudir a este tipo de fuentes, que suministran información básica, ya que se encuentran en las bibliotecas y está contenida en libros, periódicos y otros materiales documentales, como trabajos de grado, revistas especializadas, enciclopedias, diccionarios, anuarios, entre otros (p. 249)

4. Técnicas de Análisis de los Datos

En criterio de Hernández, Fernández y Baptista (ob. cit.), se puede utilizar

el análisis del contenido técnica para estudiar y analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática y cuantitativa. A juicio de Hochman y Montero (2005), la investigación documental, base de todo trabajo escrito utiliza el resumen, análisis y crítica interna de materiales bibliográficos, así como suministra los requisitos formales para su elaboración. Esta parte incluye las siguientes técnicas:

- Presentación resumida de textos
- Resumen analítico de textos
- Análisis crítico de textos.

El orden de estos temas responde, a su vez, al objetivo de lograr en primer lugar una lectura completa del texto, así como el desarrollo de capacidad de síntesis; captar la totalidad del texto en lo que tiene de esencial, presentada con palabras propias y no desvirtuar (presentación resumida), luego desarrollar la capacidad de análisis: una vez conocida la esencia, buscar las partes y subpartes, encontrar sus nexos, hallar el esquema básico del autor y reordenar aquél de acuerdo con la filiación interna de las ideas que éste presente (análisis crítico). Finalmente, y con base a lo anterior, hacer la crítica de un texto en función de los elementos que lo constituyen (resumen analítico).

Agregan Hochman y Montero (ob. Cit.), que la técnica de análisis crítico es la culminación del trabajo comenzado con la presentación resumida, que consiste en la apreciación definitiva de un texto, a partir de los elementos

hallados en él mediante la aplicación de las dos técnicas de presentación resumida y resumen analítico.

A partir del resumen analítico, el cual habrá dejado al descubierto no sólo el orden de las ideas del autor, sino también los argumentos que las apoyan, la coherencia existentes entre ellas, así como las omisiones o errores que pueda haber, se coteja el plan encontrado con un plan lógico ideal. Las divergencias que existan entre ambos constituyen la base del análisis crítico, el cual busca evaluar la estructura interna del texto.

5. Operacionalización de las Variables

Objetivo General: ANALISIS DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA VENEZOLANA PERIODO 2000-2009

Objetivos Específicos	Variable	Dimensiones	Indicadores	Fuentes
Definir los ingresos fiscales en Venezuela y su estructura fiscal	Ingresos Fiscales	Impuestos, Regalías, Tasas	Indicadores BCV	Instrumento Política Fiscal. Presupuesto Nacional años 2000-2009
Analizar el impacto de los ingresos provenientes de la industria petrolera como componente principal de los ingresos fiscales del Estado Venezolano.	Ingresos Fiscales Petroleros	Regalías, Impuesto de Extracción, ISLR, Dividendos, Impuesto de Registro de Exportación, Impuesto Superficial, IVA, impuesto de Consumo General, FONDEN	Indicadores BCV, PIB Petrolero, Ingresos Fiscales	Instrumento Política Fiscal. Presupuesto Nacional años 2000-2009
Evaluar las fluctuaciones de la renta petrolera en los últimos años y el impacto en la economía Venezolana.	Impacto en la Economía Vzla.	Política Fiscal, Política Monetaria, Cambiaria y Petrolera	Demanda Agregada, Oferta agregada, precios del barril del petróleo, PIB, Producción Petrolera, Tasa de desempleo, Inflación, tasa de cambio oficial, Base monetaria, liquidez monetaria	Instrumentos de la Política Monetaria: Tasa de interés, Encaje Legal, redescuento, Operaciones de Mercado Abierto;

<p>Analizar la política estratégica petrolera de los últimos 10 años y su alineación con los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación</p>	<p>Alineación Estratégica</p>	<p>Liderazgo en la gestión de cambio; Alineamiento de liderazgo con los Valores de la Organización; hacer la estrategia un proceso Continuo; Alinear la estructura organizacional con la estrategia; traducir estrategia en términos operacionales; hacer la estrategia parte integral del día tras día de los colaboradores</p>	<p>Modelo de Negocio, Cadena de valor, orientación al proceso, gestión por procesos, medición de los procesos, Balance Score Card</p>	<p>Instrumentos de la Planificación estratégica</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------

CAPITULO IV

MARCO ORGANIZACIONAL

Visión General de PDVSA

1. Historia y Desarrollo

Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) es una corporación propiedad de la nación¹, creada por el Estado venezolano² en el año 1975, en cumplimiento de la Ley Orgánica que Reserva al Estado, la Industria y el Comercio de Hidrocarburos (Ley de Nacionalización), pues sus operaciones son supervisadas y controladas por el Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo (MENPET)³. Por ello, tanto la actual Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada mediante referéndum popular en diciembre de 1999; como el Decreto N° 1.510 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, de fecha 2 de noviembre de 2001, el cual fue modificado con el Decreto de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, de fecha 24 de mayo de 2006; y la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos de septiembre de 1999 y su Reglamento de junio de 2000, configuran un nuevo marco jurídico donde el Estado recupera el control de sus recursos energéticos para el beneficio del pueblo venezolano.

De igual forma, PDVSA es responsable del desarrollo de la industria de

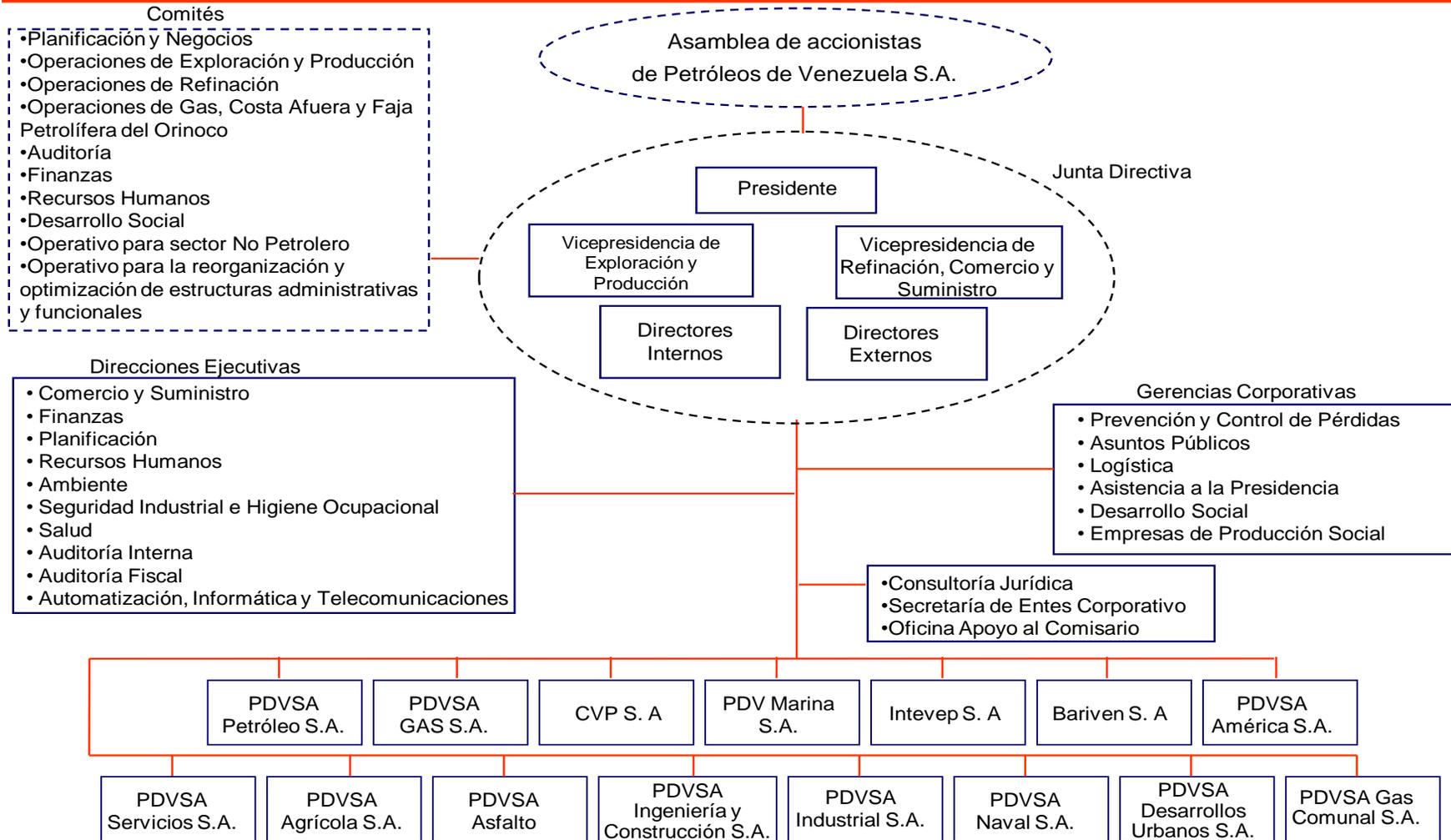
los hidrocarburos; así como también de planificar, coordinar, supervisar y controlar las actividades relacionadas con exploración, explotación, manufactura, refinación, transporte y venta de los hidrocarburos y sus derivados, tanto en La República como fuera del país. La mayoría de sus filiales en el exterior están involucradas en las actividades de refinación y comercialización a nivel mundial.

De acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Estado debe mantener la propiedad exclusiva de las acciones de PDVSA; sin embargo, la Constitución permite que La República a través de PDVSA y sus filiales suscriba acuerdos de exploración, producción y refinación, además de constituir empresas mixtas para el desarrollo de la industria petrolera, manteniendo siempre la mayoría accionaria en esas empresas.

En consonancia con los artículos N° 302 y 311 de la Constitución y el artículo N° 5 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, referidos a la participación de PDVSA en el desarrollo social e integral del país, la Corporación se convierte en el motor fundamental de la economía venezolana, participando además en actividades dirigidas al fomento y desarrollo del nuevo modelo socioproductivo, incluidas las de carácter agrícola, industrial, elaboración o transformación de bienes y su comercialización, prestación de servicios, construcción de infraestructuras, financiamiento a programas de salud,

educación, viviendas y alimentación; para lograr una apropiada vinculación de los recursos de hidrocarburos con la economía nacional, contribuyendo activamente con el actual proceso de construcción del socialismo del siglo XXI, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013 (Proyecto Nacional Simón Bolívar).

- 1 En lo sucesivo, La nación
- 2 En lo sucesivo, Estado
- 3 En lo sucesivo, MENPET



Fuente. Gerencia de diseño y Desarrollo Organizacional de PDVSA

3. Plan Estratégico – Plan Siembra Petrolera

El Plan Siembra Petrolera fue elaborado durante el año 2009, con la participación de todos los Negocios y Filiales de PDVSA, tomando en consideración el impacto de la crisis económica mundial en las expectativas del crecimiento global de la economía y la demanda mundial de petróleo, así como también la proyección de la oferta mundial de petróleo, las capacidades y retos asociados al crecimiento de la producción de petróleo y gas natural en la República Bolivariana de Venezuela, y la consolidación de los negocios no petroleros.

De manera que, la orientación general dada por el Accionista se resume en los tres lineamientos que a continuación se presentan:

- Valorizar nuestro recurso natural de hidrocarburos en beneficio de la Nación.
- Contribuir al posicionamiento geopolítico del País en el ámbito internacional.
- Ser un instrumento para el desarrollo endógeno del País.

Los objetivos estratégicos del Plan Siembra Petrolera se focalizan en:

- Aceleración del desarrollo de la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO) para la incorporación de 2,8 MMBD de producción al 2030.
- Desarrollo del gas Costa Afuera para satisfacer mercado interno y exportar a mercados estratégicos.
- Impulso al desarrollo socialista integral del país y el equilibrio territorial.
- Absoluta Soberanía sobre el Recurso Petrolero y Gasífero.

Con base en lo expuesto PDVSA se ha fijado, como metas principales:

- Incrementar la capacidad de producción hasta 4.460 MBD para el año 2016, de los cuales 2.536 MBD corresponderán a Gestión Directa; 432 MBD a empresas mixtas liviano-mediano; 88 MBD a empresas mixtas Costa Afuera; 650 MBD a empresas mixtas de la FPO; 444 MBD a nuevas empresas mixtas en la FPO; 265 MBD a LGN y 45 MBD a Etanol.
- Elevar la capacidad instalada de refinación hasta 3,2 MMBD al 2016.
- Exportar un volumen de crudos y productos de 3,9 MMBD al 2016.
- Aumentar la producción de gas natural a 13.890 MMPCD de gas al año 2016.

Desarrollar el eje Orinoco-Apure a través del pleno desarrollo de la FPO desde el punto de vista de producción, mejoramiento, refinación e industrialización que potencien la región como un importante polo petroquímico. Por tanto, los grandes retos de la gerencia de PDVSA en el mediano plazo son: mantenimiento óptimo de los reservorios de crudo y gas natural, y las facilidades de producción, y proseguir con el mejoramiento de la base y composición de las reservas de petróleo y gas natural, concentrando los esfuerzos de reexploración en las áreas tradicionales y de exploración en nuevas áreas en la búsqueda de crudos condensados, livianos y medianos; así como completar la certificación de reservas de la FPO. Todo ello con el propósito de acelerar el desarrollo de las inmensas reservas de crudos pesados y extrapesados y gas natural con las que cuenta el país.

3.1. Principales Proyectos del Plan Siembra Petrolera

Desarrollando estas estrategias de negocios, PDVSA estima que su plan de inversiones necesitará, en el período 2010-2016 aproximadamente 252 mil millones de dólares para alcanzar una producción sostenible de 4.460 MBD (Crudo + LGN + Etano) para el año 2016. PDVSA espera proveer cerca de 78% de los fondos requeridos para este plan (197 mil millones de dólares), 15% por medio de inversiones con terceros (38 mil millones de dólares) y 7% en inversiones asociadas al Proyecto Socialista Orinoco (18 mil millones de dólares). La siguiente tabla muestra un sumario de las inversiones de capital del año 2009 y el estimado para el resto del período 2010-2016.

A continuación, se muestra un resumen de los principales proyectos incluidos en el Plan Siembra Petrolera:

a. Crecimiento Distrito Norte-Oriente

El alcance del proyecto, ubicado en el oriente del país, considera un plan de explotación basado, principalmente, en proyectos de recuperación secundaria por inyección de gas y agua, actividades de perforación y nueva infraestructura para mantener la producción promedio del Distrito Punta de Mata en 416 MBD; así como compensar el decrecimiento en el Distrito Furrial, manteniendo una producción promedio de 266 MBD. El proyecto tiene un presupuesto aprobado de 9.737 millones de dólares para ejecutarse en el período comprendido entre los

años 2006 y 2021.

b. Crecimiento de los Distritos Morichal, San Tomé y Cabrutica

El proyecto tiene como objetivo desarrollar, de forma sincronizada, los planes de explotación del subsuelo y los proyectos de superficie que permitirán contribuir con el compromiso volumétrico de los distritos Morichal, San Tomé y Cabrutica, para mantener una producción promedio de crudo de 879 MBD, con máxima de 1.082 MBD en el año 2024; y una producción promedio de gas asociado de 604 MMPCD. El proyecto tiene un presupuesto aprobado de 37.068 millones de dólares para ejecutarse en el período comprendido entre los años 2009 y 2030.

c. Nuevos Desarrollos en la Faja Petrolífera del Orinoco

El Plan Siembra Petrolera contempla la producción de 2.561 MBD de crudo extrapesado en el año 2021, y el desarrollo de cinco mejoradores, con una capacidad de 200 MBD c/u y una inversión estimada en el área de producción de 46.379 millones de dólares hasta al año 2021.

d. Proyecto Gas Delta Caribe Oriental

Consiste en la construcción de la infraestructura requerida para incorporar al mercado interno el gas proveniente de los desarrollos de gas costa afuera, en el oriente del país. Abarca las siguientes instalaciones: 563 Km de tuberías marinas; urbanismo, vialidad y servicios en el complejo industrial Gran Mariscal de Ayacucho (CIGMA); muelle de construcción y servicios; plantas de adecuación y

procesamiento de gas; generación de energía eléctrica (900 MW en Güiria y 450 MW en Cumaná, estado Sucre); redes de transmisión y distribución eléctrica, y plantas de licuefacción.

e. Complejo Criogénico de Occidente (CCO)

El proyecto CCO tiene como objetivo optimizar el esquema de procesamiento del gas natural en la región occidental del país. Este proyecto, incluye el diseño y construcción de la infraestructura necesaria para procesar 950 MMPCD de gas y un factor de recobro de etano de 98%, como reemplazo de las instalaciones de extracción existentes que presentan más de 20 años en operación.

El proyecto contempla la construcción y puesta en operación de la siguiente infraestructura:

- Dos (2) trenes de extracción con capacidad para procesar 950 MMPCD de gas natural, producir 62 MBD de etano y hasta 70 MBD de LGN. Un (1) tren de fraccionamiento de LGN con capacidad para procesar 35 MBD que permitirá incrementar la capacidad instalada en occidente.
- Redes de tuberías para alimentar con gas al Complejo Criogénico de Occidente (CCO) y distribuir a los diferentes clientes de la región los productos procesados en el complejo. Se estima el tendido de 12.011 Km de redes de tuberías en tierra y 78 Km en lago.

f. Proyecto Gas Anaco (PGA)

Este proyecto tiene como objetivo la construcción de seis (6) centros operativos con capacidad de recolectar, comprimir y transferir una producción de 2.800 MMPCND de gas y 39 MBD de crudo liviano, con el fin de manejar en forma confiable y segura la producción de gas y crudo de los campos San Joaquín, Santa Rosa y Zapato Mata R, como parte de la Fase I; y Santa Ana, Aguasay y La Ceibita / Soto-Mapiri, como parte de la Fase II. Además, se contempla la construcción de la infraestructura para interconectar los centros operativos del proyecto y la sala de control de producción Gas Anaco, con la finalidad de hacer monitoreo, manejo de alarmas, tendencia histórica de variables, simulaciones de producción, pruebas de pozos y manejo de activos, para garantizar la toma oportuna y eficiente de decisiones por parte de la Gerencia de Manejo de Gas y Operaciones de Producción.

La inversión total estimada es de 4.426 millones de dólares y se estima que el proyecto culmine en el año 2016.

g. Acondicionamiento de Gas y Líquidos Anaco (AGLA)

El Proyecto AGLA consiste en desarrollar la infraestructura para el acondicionamiento de los volúmenes de gas natural producidos en los campos San Joaquín, Guarío y el Roble; para garantizar la integridad mecánica de la infraestructura del centro operativo San Joaquín del PGA; así como la segregación de las corrientes de gas del Distrito Anaco para la alimentación de las plantas de procesamiento de LGN: Extracción San Joaquín (SJE), ACCRO, Refrigeración San Joaquín (RSJ) y IV Tren San Joaquín.

El costo total estimado del proyecto es de 287 millones de dólares, y se estima que culmine en el año 2012.

h. Interconexión Centro Oriente-Occidente (ICO)

El Proyecto ICO tiene como objetivo conectar los sistemas de transmisión de gas natural de la región este y central de la República Bolivariana de Venezuela (Anaco, estado Anzoátegui a Barquisimeto, estado Lara) con el sistema de transmisión en el oeste del país (Ulé, estado Zulia a Amuay, estado Falcón), a fin de cubrir la demanda de gas en el occidente del país, expandir la entrega de gas a otras regiones y ciudades dentro de la Nación y, promover el desarrollo industrial y comercial en las áreas cercanas a la construcción de este sistema de transmisión.

De manera que, este proyecto incluye el diseño, ingeniería, procura y construcción de un gasoducto de 300 Km de longitud y 30 a 36 pulgadas de diámetro; tres plantas compresoras (Morón 54.000 Hp, Los Morros 72.000 Hp y Altagracia 54.000 Hp) para interconectar el Sistema Anaco-Barquisimeto con el Sistema Ulé-Amuay, garantizar el suministro de gas al Centro de Refinación Paraguaná (CRP) y, a largo plazo, exportar gas hacia Colombia, Centro y Suramérica. La inversión estimada del Proyecto ICO es 884 millones de dólares.

i. Jose 250

El proyecto tiene como objetivo incrementar la capacidad de procesamiento de gas asociado generado en los campos de Anaco y el norte de Monagas, para

satisfacer la demanda del mercado doméstico y el suministro de gas inyectado a los procesos de recuperación secundaria de los campos petroleros del norte del estado Monagas. Este proyecto incluye la construcción y puesta en marcha del IV Tren de extracción en la Planta de San Joaquín (1.000 MMPCD); V Tren de fraccionamiento (50 MBD) y ampliación del Terminal Marino en el Complejo José Antonio Anzoátegui; poliducto San Joaquín - Complejo José Antonio Anzoátegui (113 Km); Planta de Control de Punto de Rocío en Pirital; ampliación del sistema de poliductos y proyecto etano. La inversión total estimada en este proyecto es de 4.509 millones de dólares y se estima que culmine en el año 2015.

j. Proyecto Mariscal Sucre

El proyecto tiene como objetivo desarrollar, en armonía con el ambiente, 70% de las reservas de gas no asociado y líquidos condensados de los campos Dragón, Patao, Mejillones y Río Caribe, ubicados en el norte de Paria, para producir hasta 1.200 MMPCD de gas y 18 MBD de condensado. El proyecto está ubicado al norte de la Península de Paria y cuenta con un área aproximada de 4.750 Km², con profundidades del agua que varía entre los 90 Mt al oeste y 150 Mt al este. Se estima la perforación de 36 pozos, de los cuales 24 son submarinos y 12 de superficie, y adicionalmente la construcción de 2 plataformas de producción.

Para el año 2009 se realizó la perforación del pozo Cruz de Mayo (DR4A), hasta una profundidad de 7.775 pies, desarrollando con éxito pruebas de las arenas CUB-D y CUB-EI, produciendo gas seco. Asimismo, se dio inicio a la Fase I de Perforación del pozo DR5A en la localización DPSSD10 del campo Dragón,

por lo que, la producción será utilizada para suplir prioritariamente el mercado interno y apoyar los proyectos de conversión a gas de la totalidad de las centrales termoeléctricas del país, el proyecto GNV y el Plan Nacional de Gas Doméstico.

El proyecto tendrá una inversión aproximada de 10.849 millones de dólares para ejecutarse en el período comprendido entre los años 2008 y 2016.

k. Sistema Nor Oriental de Gas (SINORGAS)

El proyecto tiene como objetivo la construcción de una Infraestructura de transporte de gas necesaria para manejar los volúmenes de gas a producirse en los desarrollos costa afuera en la región nororiental del país, desde Güiría, hasta los centros de consumo en los estados Sucre, Nueva Esparta y norte de los estados Anzoátegui y Monagas, así como satisfacer la demanda de gas en el área de mercado interno en refinación, sector industrial y doméstico. El proyecto se inició en el año 2004 y se tiene planificada su culminación para el año 2014. El costo estimado del Proyecto SINORGAS es de 2.162 millones de dólares.

I. Gasificación Nacional

El proyecto tiene como objetivo gasificar 23 estados de la República de Bolivariana de Venezuela mediante la instalación de redes de tubería pead (polietileno de alta densidad) y líneas internas de acero galvanizado; fortaleciendo las organizaciones del poder popular y favoreciendo el desarrollo comunitario, privilegiando dichas organizaciones (EPS, Consejos Comunales, entre otras). Además de aumentar el nivel de calidad de vida de la población, dándole prioridad

a las comunidades de menores recursos, garantizando así el suministro continuo de este combustible, generando empleos, estableciendo una economía del servicio y tarifas sociales por la construcción de redes de distribución de gas metano, a fin de satisfacer la demanda de estos servicios a los sectores doméstico y comercial, a través de la instalación de 48.900 Km. de infraestructura de redes de distribución, para beneficiar a 3.260.000 familias. Su fecha estimada de culminación es en el cuarto trimestre del año 2016.

m. Plataforma Deltana

El Proyecto Plataforma Deltana está inmerso dentro del proyecto Delta Caribe Oriental y comprende el desarrollo de exploración y explotación de gas no asociado Costa Afuera en un área de 9.441 Km² dividida en cinco bloques: Este proyecto incluye cuantificar un volumen de reservas entre 6 y 10 BPC. Se prevé una producción de gas de 1.000 MMPCND, dirigida a satisfacer la demanda del mercado interno y otra parte para la explotación; adicionalmente, incluye la infraestructura de transporte (gasoducto) hasta el Complejo Industrial Gran Mariscal Ayacucho (CIGMA).

Por su parte, la Plataforma Deltana posee expectativas por el orden de los 38 BPC de gas. Su ubicación es la extensión de la cuenca oriental de la República Bolivariana de Venezuela (en el área Trinitaria la denominan Columbus). Se encuentra al Sureste de Trinidad y al Noreste del Delta Amacuro. Por lo que, este proyecto contempla la participación de ChevronTexaco, Statoil y Este proyecto incluye cuantificar un volumen de reservas entre 6 y 10 BPC. Se prevé una

producción de gas de 1.000 MMPCND, dirigida a satisfacer la demanda del mercado interno y otra parte para la explotación; adicionalmente, incluye la infraestructura de transporte (gasoducto) hasta el Complejo Industrial Gran Mariscal Ayacucho (CIGMA). La Plataforma Deltana posee expectativas por el orden de los 38 BPC de gas.

CAPITULO V

DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS

En el presente capítulo se esbozan los objetivos relacionados con el Analizar el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana, para el periodo 2000 – 2009. Por ello, los aportes básicos para el análisis provienen de la técnica de recopilación documental bibliográfica.

1. Identificar los ingresos fiscales en Venezuela y su estructura.

Los ingresos públicos pueden definirse de manera general y sencilla como todas aquellas entradas de dinero que recibe el Estado y que le permiten financiar la satisfacción de necesidades de la colectividad, es decir, que le permiten financiar el gasto público y cumplir su función dentro de la sociedad. Por ello, el Estado recibe ingresos por el petróleo, por el cobro de impuestos, por la venta de bienes producidos por empresas públicas, por utilidades que generan éstas mismas, por ventas o alquileres de propiedades, por multas impuestas, por emisión de bonos u obtención de créditos, entre otros.

Cuando los ingresos provienen de impuestos se denominan ingresos tributarios, por el contrario, cuando provienen de fuentes distintas a los

impuestos se denominan ingresos no tributarios. Con los ingresos, los gobiernos pueden realizar sus gastos, sus inversiones, entre otros.

Clasificación de los ingresos Públicos

Clasificación Ingresos Públicos	Extracontractuales	Impuestos
		Contribuciones
		Multas
		Intereses penales
		Indemnizaciones
		Confiscaciones
		Comisos
		Herencias
	Contractuales	Donaciones. Empréstitos, Ingresos de Dominio
		Tasas
		Utilidades
		Dividendos
		Intereses
		Rentas de arrendamientos
Enajenaciones de Bienes fiscales		

Figura 1. Clasificación de los ingresos públicos. Fuente: Araneda (1.994.).

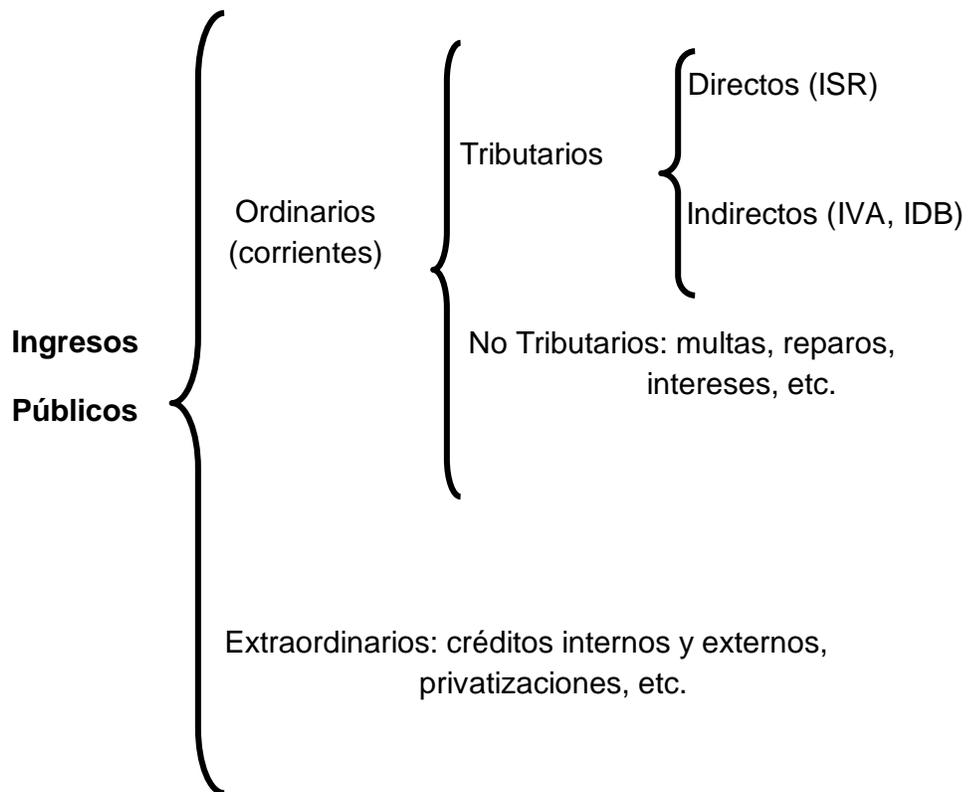


Figura 2. División los ingresos públicos. Fuente: Fernández (2004).

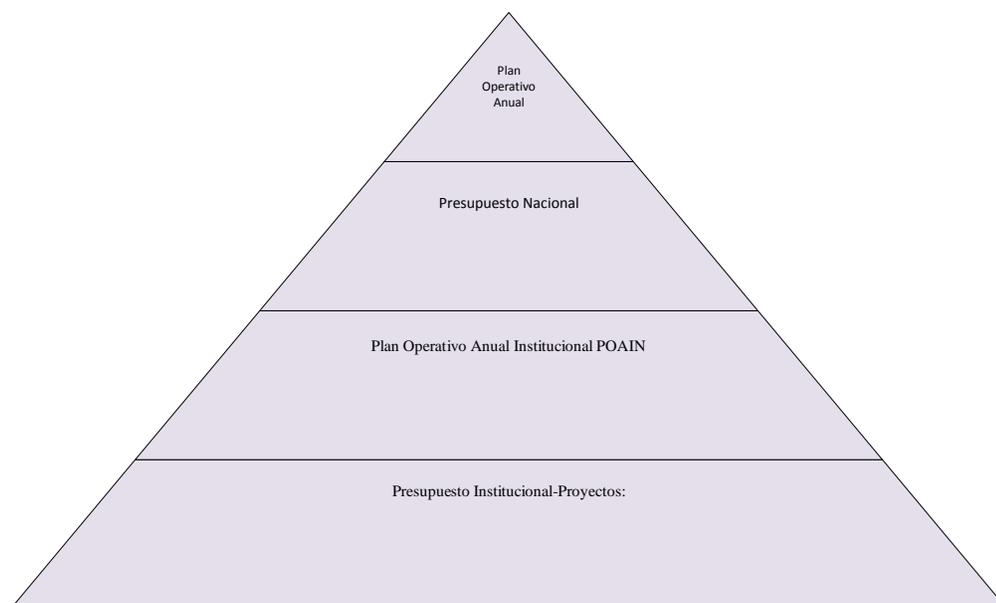


Figura 6. Relación Plan-Presupuesto. Fuente. Ministerio de Planificación y Finanzas. Elaboración Propia.

Sistema Presupuestario

Conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de los entes y órganos del sector público (art. 9 reglamento nº 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, LOAFSP)

Presupuesto público:

- Expresa los planes nacionales, regionales y locales, en aquellos aspectos que exigen captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país.
- comprende los ingresos, gastos y operaciones de financiamiento

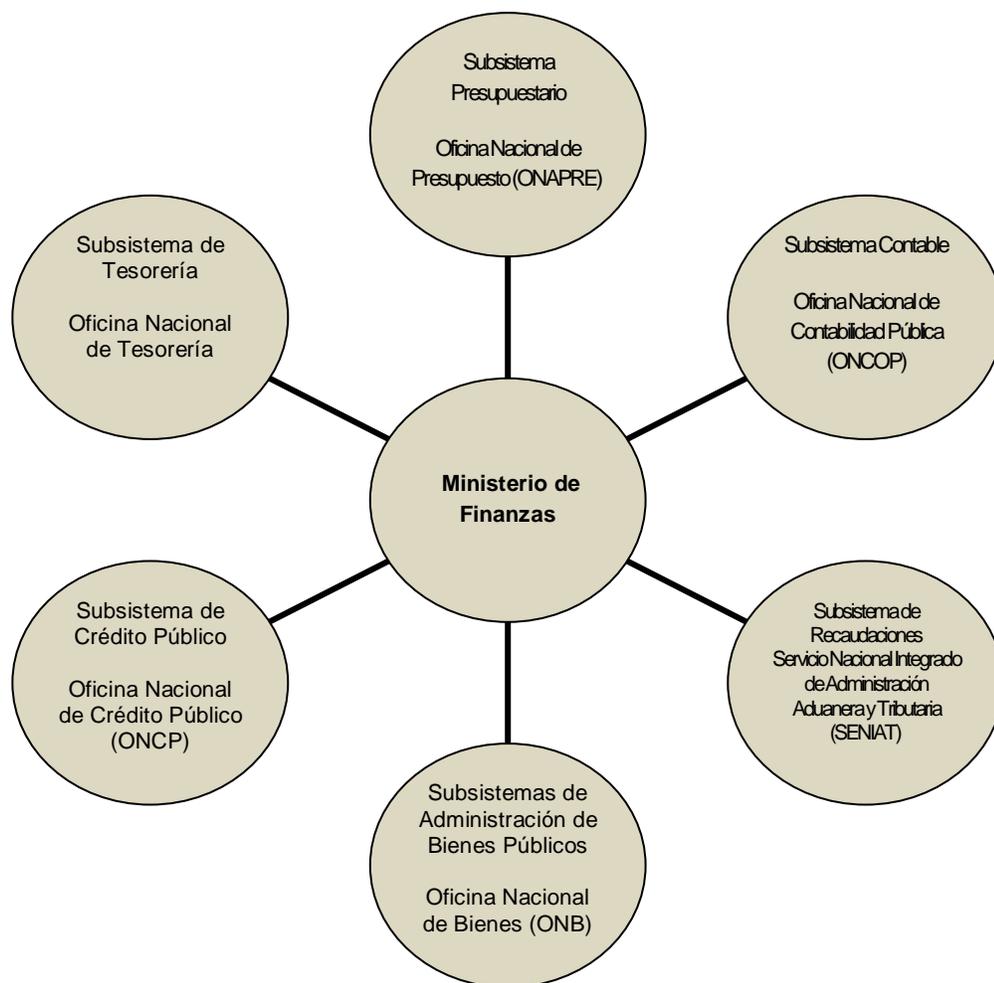


Figura 7. Subsistemas que conforman el Sistema de Administración Financiera del Sector Público. Fuente. ONAPRE. Elaboración Propia

Evolución Presupuesto Público en Venezuela

1960- 1961

Se elaboró un anexo explicativo a la ley de presupuesto, en el cual se reseñaban las acciones a desarrollar en las diferentes actividades y las metas que se perseguían.

1962-1963

En 1962 se elaboró un Presupuesto por Programa, como anexo a la Ley, el cual reflejaba el Presupuesto de Ingresos que permitía mostrar la composición de la Renta; y 1 Presupuesto de Gasto, que estableció la contabilidad del compromiso, de forma que se registran al momento que se causan y no cuando se pagan como se llevó hasta el año 1961.

1963-1970

El Presupuesto por Programa siguió siendo un anexo, permitiendo corregir errores y resolver los problemas jurídicos y administrativos que se oponían a eliminar el presupuesto tradicional. En 1971 se cambia el sistema a Presupuesto por Programa dando carácter de ley al documento que durante nueve años fue un anexo.

1971-1975

Se planteo implantar el Presupuesto por Programa en todos los Ministerios con estructura administrativa existente y simultanea con la ejecución del mismo. El Ejecutivo introdujo modificaciones debido a que el documento no poseía suficientes elementos de programación: objetivos, metas, recursos reales, etc.

1976-2000

El 30-07-1976, se promulgó la LORP, para regir la administración del Presupuesto, se modificó el Clasificador de Partidas, Cambio en la Estructura del Proyecto, Modificación de las Disposiciones y la Distribución de la Ley de Presupuesto

2001-2009

El 05-09-2000 se promulga la LOAFSP, regulando e integrando la Administración Financiera, el sistema de control interno y aspectos Macroeconómicos; Para 2006 se implanta la nueva modalidad presupuestaria “Presupuesto por Proyectos”, vigente a la fecha

Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos.

Según la Oficina Nacional de Presupuesto ONAPRE, el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos en Venezuela constituye:

La estructura presupuestaria de los distintos conceptos de gastos, así como el ordenamiento de los datos estadísticos mediante los cuales se resumen:

- Consolidan y organizan las estadísticas presupuestarias con el fin de generar elementos de juicio para la planificación de las políticas económicas y presupuestarias
- Facilitar el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma, y hacer posible la formulación y ejecución financiera del presupuesto.

Dentro de sus principales objetivos se encuentran:

- Identificar y registrar la totalidad de los flujos de origen y aplicación de los recursos Financieros.
- Interrelacionar y presentar la información presupuestaria sobre bases homogéneas y confiables, facilitando la integración de los sistemas de administración financiera del Estado.
- Registrar por partida simple y por partida doble, toda transacción económica y financiera, haciendo posible la modernización y una mayor transparencia de la gestión pública.

- Realizar el seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria de pagos, de inversiones y de crédito público, así como el cierre legal del presupuesto.

Este instrumento comprende dos grandes grupos de cuentas a saber:

3.00.00.00.00 Recursos

4.00.00.00.00 Egresos

Cada grupo de cuenta básica, mantendrá sus cuatro niveles de desagregación identificados por códigos numéricos de ocho posiciones, y por la clasificación, denominación y descripción de las respectivas cuentas.

El grupo de cuentas **3.00.00.00.00** referidas a los **Recursos** permite identificar los diferentes niveles en ramos y en subramos genéricos, específicos y sub-específicos

3.X.00.00.00 Ramo

3.X.X.00.00 Subramo

3.X.X.X.00 Específico

3.X.X.X.X Sub-específico

El grupo de cuentas **4.00.00.00.00** referidas a los **Egresos** permite identificar los diferentes niveles en partidas, genéricas, específicas y sub-específicas

4.X.00.00.00 Partida

4.X.X.00.00 Genérica

4.X.X.X.00 Específica

4.X.X.00.X Sub-específica

Es de señalar, que aún cuando los códigos se mantienen con los mismos niveles de desagregación que prevalecían en el Plan Único de Cuenta (PUC) , predomina una reorganización de los mismos, donde se dan los casos de partidas cuyos códigos y denominaciones fueron cambiados, o simplemente mantuvieron el código pero no la denominación. Por otra parte, se abrieron nuevos códigos en virtud de las necesidades y requerimientos de los organismos del sector público, y de la normativa legal vigente. En este sentido, las partidas que conforman los Recursos se indican seguidamente:

3.00.00.00.00 RECURSOS

3.01.00.00.00 “Ingresos Ordinarios”

3.02.00.00.00 “Ingresos Extraordinarios”

3.03.00.00.00 “Ingresos de Operación”

3.04.00.00.00 “Ingresos Ajenos a la Operación”

3.05.00.00.00 “Transferencias y Donaciones”

3.06.00.00.00 “Recursos Propios de Capital”

3.07.00.00.00 “Venta de Títulos y Valores que no otorgan Propiedad”

3.08.00.00.00 “Venta de Acciones y Participaciones de Capital

3.09.00.00.00 “Recuperación de Préstamos de Corto Plazo”

3.10.00.00.00 “Recuperación de Préstamos de Largo Plazo”

3.11.00.00.00 “Disminución de Otros Activos Financieros”

3.12.00.00.00 “Incremento de Pasivos”

3.13.00.00.00 “Incremento del Patrimonio”

En cuanto a los Egresos las partidas son las siguientes:

4.00.00.00.00 EGRESOS

4.01.00.00.00 “Gastos de Personal”

4.02.00.00.00 “Materiales, Suministros y Mercancías”

4.03.00.00.00 “Servicios no Personales”

4.04.00.00.00 “Activos Reales”

4.05.00.00.00 “Activos Financieros”

4.06.00.00.00 “Gastos de Defensa y Seguridad del Estado”

4.07.00.00.00 “Transferencias y Donaciones”

4.08.00.00.00 “Otros Gastos”

4.09.00.00.00 “Asignaciones no Distribuidas”

4.10.00.00.00 “Servicio de la Deuda Pública”

4.11.00.00.00 “Disminución de Pasivos”

4.12.00.00.00 “Disminución del Patrimonio”

4.98.00.00.00 “Rectificaciones al Presupuesto”

Comportamiento del Gasto Total y Deuda Externa en Venezuela 2000-2009

Para el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (2009), la orientación de la gestión de gasto fiscal en 2009 estuvo determinada, además de lo establecido en la Ley de Presupuesto de ese año, por el programa de ajuste presupuestario decretado en marzo de 2009, así como también por la aprobación de créditos adicionales que condujeron al incremento del gasto acordado para el Gobierno central.

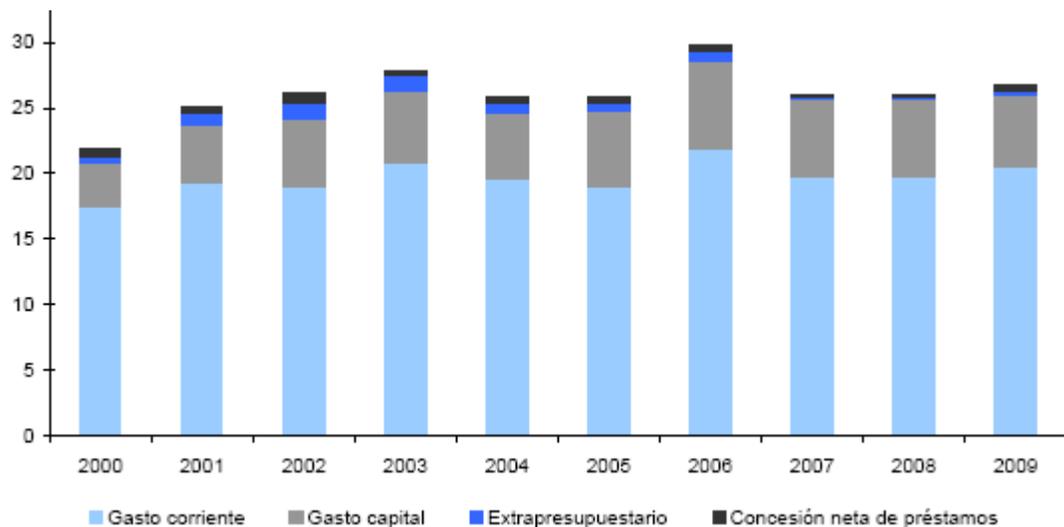


Gráfico 3. Gasto total del Gobierno central (como % del PIB)^{1/} 1/ Cifras preliminares. Sujetas a revisión. **Fuente:** Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

Para el Banco Central de Venezuela (2009), en términos nominales, el incremento del gasto total de 7,5% resultó inferior al observado en 2008,

cuando registró un aumento de 37,7% interanual. Igualmente, en términos del PIB, el gasto muestra un leve incremento de 0,7 puntos porcentuales entre 2008 y 2009. En cambio, desde el punto de vista de su medición real, esta variable mostró una contracción importante (16,4%).

Asimismo, el gasto primario y los intereses de la deuda pública a cargo del Gobierno central mostraron estas mismas variaciones en todas las mediciones consideradas. En estos resultados fue determinante el comportamiento del gasto corriente, pues el de capital experimentó una contracción nominal (1,7%) y real (23,5%).

Desde el punto de vista nominal, las partidas que registraron un mayor aumento se encuentran bajo la categoría de gasto corriente: remuneraciones (23,2%), otros gastos de operación (24,1%), intereses sobre la deuda interna (22,8%), transferencias corrientes al sector privado (17%) y gasto extrapresupuestario (40,2%). Sólo en este último caso, el incremento fue mayor que el reportado en 2008, pero de importancia marginal por su bajo peso en el gasto total (alrededor del 1% del PIB).

Por tanto, el aumento en remuneraciones y transferencias corrientes al sector privado se explicó, fundamentalmente por el aumento del salario mínimo decretado para el año y su incidencia en los pagos a los pensionados y jubilados de la Administración Pública Nacional y el IVSS; mientras que el

de los intereses obedece a la influencia de la acumulación de endeudamiento de años anteriores y el importante aumento que experimentó este año. Entre las partidas que disminuyeron destacan las clasificadas como gasto de capital: en orden de importancia se observa reducción en la formación bruta de capital (57,5%) y en las transferencias de capital al sector privado (13,4%). Dentro del gasto corriente se aprecia una menor disminución nominal en compras de bienes y servicios (9,3%) y en intereses sobre la deuda externa (2,7%).

En términos reales, todas menos los intereses sobre la deuda interna y el gasto extrapresupuestario disminuyeron. En general, la escasa variación interanual de la proporción en el PIB de las diferentes categorías de gasto sugiere la existencia de un cierto nivel de rigidez de esta variable hacia la baja.

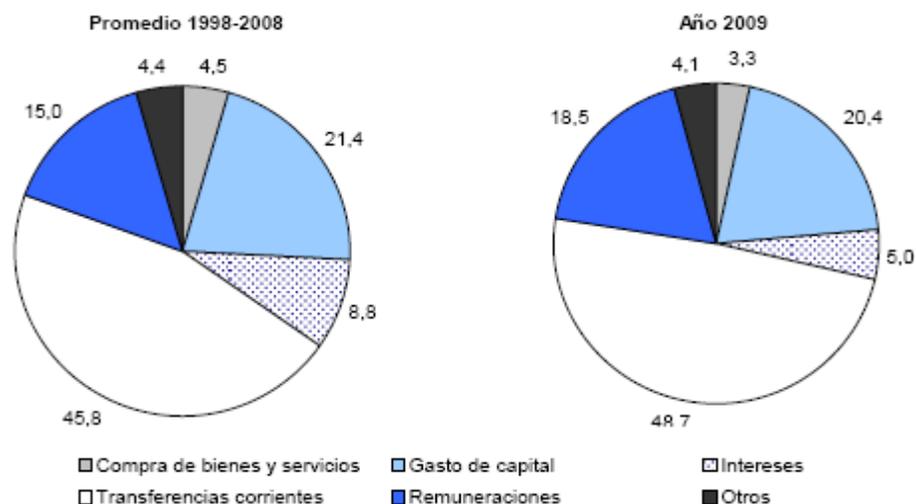


Gráfico 4. Gastos del Gobierno central ^{1/} (participación en el total). 1/ Cifras preliminares. Sujetas a revisión. **Fuente:** Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

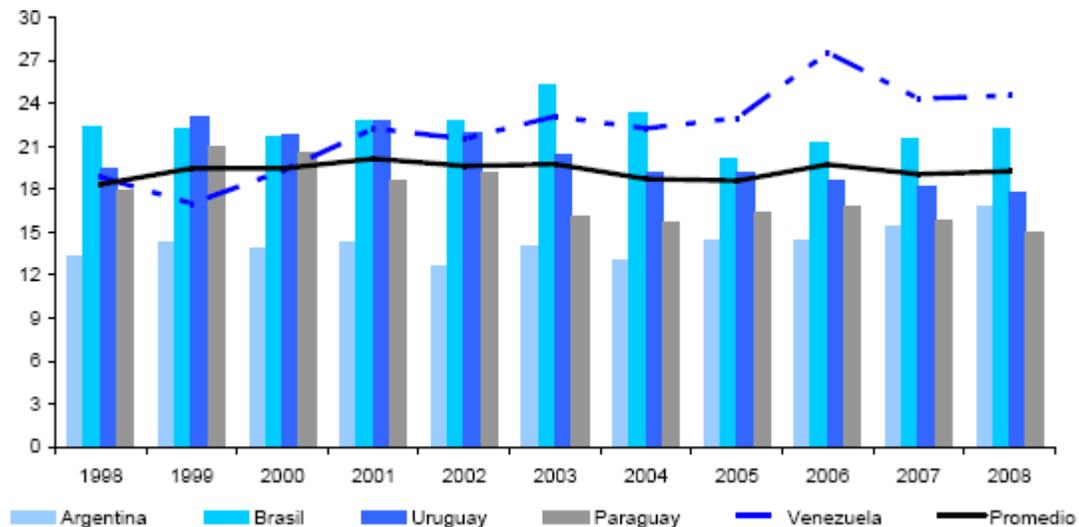


Gráfico 5. Gasto primario del Gobierno central (como % del PIB).
Fuente: CEPAL y Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

En el análisis comparativo internacional, el Banco Central de Venezuela (2009), evidencia que hasta 2008 el gasto primario del Gobierno central mantuvo la tendencia observada desde 2004, que refleja todavía un mayor nivel (24,8% del PIB) en comparación con el promedio de algunos países de América Latina (19,3% del PIB). Asimismo, el gasto de capital continúa siendo también más elevado (5,8% del PIB) al promedio registrado por la totalidad de los países de América Latina (4,3% del PIB).

De manera que, la gestión financiera del Gobierno central cerró 2009 con un déficit de 5,1% del PIB, debido a los menores ingresos fiscales percibidos frente a un nivel de gasto ligeramente superior al registrado en el año previo. De forma similar, el balance primario y el corriente mostraron un

deterioro en relación con los resultados de 2008. Por lo que, el ahorro corriente, que mide la capacidad para financiar gastos de inversión, se ubicó en 1,1% del PIB (5,1% del PIB en 2008), mientras que el déficit primario representó 3,7% del PIB (superávit de 0,1% del PIB en 2008).

Para el financiamiento de la gestión fiscal se contó no sólo con las fuentes establecidas originalmente en la Ley de Presupuesto 2009, sino también con la aprobación de la Ley de Endeudamiento Complementaria orientada a atender el incremento de las necesidades de financiamiento originado en el ajuste a la baja de la estimación de los ingresos fiscales petroleros.

De igual forma, la gestión financiera deficitaria del Gobierno central en 2009 fue financiada en su mayoría por la contratación de nuevo endeudamiento, fundamentalmente de origen interno. Para llevar a cabo este proceso, el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (MPPPF) publicó cronogramas de subastas trimestrales que permitieron mantener una activa colocación de instrumentos durante todo el año, entre los que se encuentran los Vebonos (los Vebonos son instrumentos emitidos por el Estado venezolano para atender sus compromisos de pago e inversión en el sector público), TICC (Títulos de Interés y Capital Cubierto), TIF (Títulos de Interés Fijo) y un nuevo instrumento denominado Bono agrícola. Los vencimientos de los títulos emitidos oscilan entre los años 2010 y 2017.

Como complemento a estas colocaciones periódicas, el Ejecutivo Nacional realizó en el mes de octubre una emisión de títulos de deuda pública externa colocados en el mercado interno, por un monto de USD 4.991,93 millones, compuesta de instrumentos con vencimientos en los años 2019 y 2024 y cupones fijos de 7,75% y 8,25%, respectivamente.

Tabla 1. Gobierno central ^{1/} Financiamiento neto (miles de Bs.).

	2009	2008	2007	como porcentaje del PIB		
				2009	2008	2007
Financiamiento	35.609.111	8.034.473	(14.871.306)	5,1	1,2	(3,1)
Interno	25.812.348	(1.776.476)	(6.827.255)	3,7	(0,3)	(1,4)
Banco Central	3.548.269	3.450.750	(10.113.646)	0,5	0,5	(2,1)
d/c Depósitos Tesorería-BCV	3.480.480	3.365.744	(7.668.318)	0,5	0,5	(1,6)
Resto sistema financiero	22.339.375	(5.117.279)	4.888.483	3,2	(0,8)	1,0
Desembolsos	24.794.477	3.164.584	8.816.874	3,5	0,5	1,8
Amortización	(3.361.833)	(6.370.972)	(4.552.751)	(0,5)	(1,0)	(0,9)
Rescate y refinanciamiento	(1.695.500)	(2.257.968)	(3.368.753)	(0,2)	(0,3)	(0,7)
Colocación Letras netas	2.536.528	(49.635)	(1.256.213)	0,4	(0,0)	(0,3)
Otros	65.703	396.712	5.249.325	0,0	0,1	1,1
Otro interno	(75.296)	(109.947)	(1.602.092)	(0,0)	(0,0)	(0,3)
Externo	9.796.764	9.810.948	(8.044.051)	1,4	1,5	(1,7)
Desembolsos	13.045.847	10.337.951	4.214.286	1,9	1,5	0,9
Amortización	(1.031.993)	(287.188)	(1.911.144)	(0,1)	(0,0)	(0,4)
Rescate y refinanciamiento	(649.031)	(4.621.151)	(2.399.982)	(0,1)	(0,7)	(0,5)
Fiem	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Otros	(1.568.060)	4.381.335	(7.947.212)	(0,2)	0,7	(1,6)

1/ Cifras preliminares. Sujetas a revisión.

Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

De esta manera, el endeudamiento interno neto se incrementó por primera vez desde el año 2005, al ubicarse en 2,8% del PIB, producto del aumento en los desembolsos de 0,5% en 2008 a 3,5% en 2009, mientras

que el monto por concepto de amortización disminuyó, al pasar de 1,3% a 0,7% del PIB. Por su parte, el endeudamiento externo ascendió (1,6 % del PIB) en comparación con lo reportado el año anterior (0,8%), debido a que los desembolsos se ubicaron en 1,9% del PIB y la amortización en 0,2% del PIB, 0,5 puntos porcentuales por debajo del registro del año anterior.

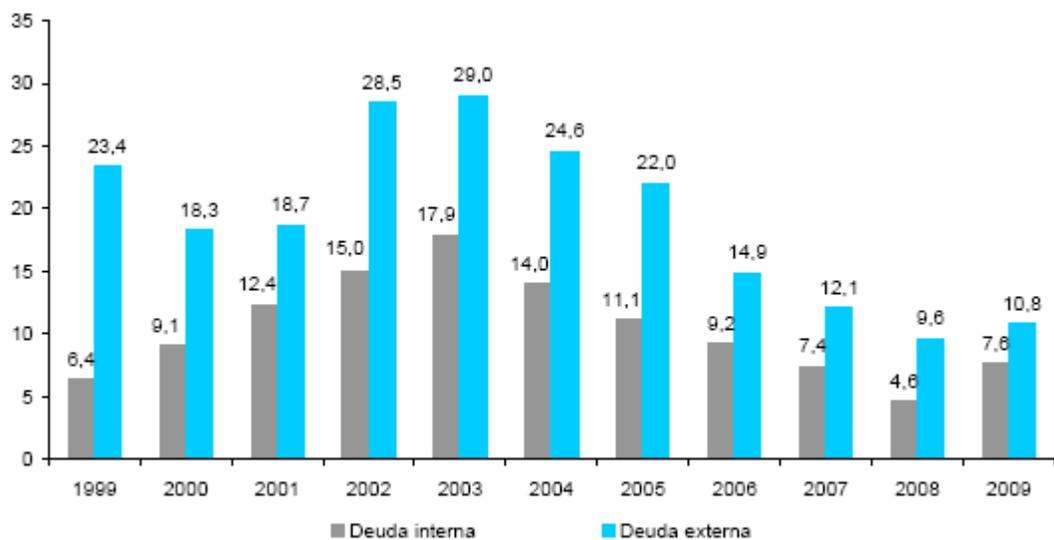


Gráfico 6. Saldo de deuda pública directa interna y externa^{1/} (como % del PIB). 1/ Cifras preliminares. Sujetas a revisión. **Fuente:** Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

El saldo de la deuda pública total directa del Gobierno central evidenció un aumento de 4,2 puntos porcentuales, cerrando en 18,4% del PIB, unos de los valores más bajos dentro del grupo de economías emergentes. De este

monto, le corresponde a la deuda pública externa 10,8 % del PIB (USD 35.168 millones) y a la interna 7,6% del PIB (Bs 53.168 millones).

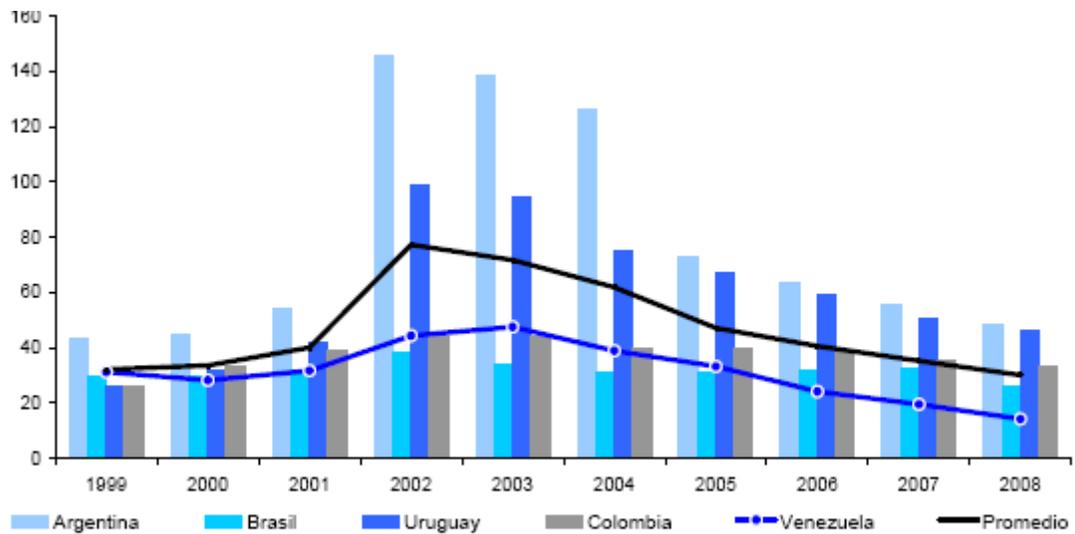


Gráfico 7. Saldo de la deuda pública^{1/} (como % del PIB). 1/ Para todos los países corresponde al saldo de la deuda bruta del Gobierno central. A 2008 son cifras preliminares. **Fuente:** CEPAL y Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

Sin embargo, la tendencia decreciente del endeudamiento se mantuvo, al comparar este indicador con los registros de otras economías de la región, donde se observa que continúa siendo inferior al promedio de América Latina.

De lo anteriormente expuesto, se puede inferir la deuda pública del año 1999, 1er Semestre 2009 se ha incrementado en 1.637% (Bs.F. 2.530 millones de bolívares fuertes año 1999 y en el 1er Semestre del año 2009 con Bs.F. 43.950 millones de bolívares fuertes). Por lo que, el gobierno central continúa con el proceso de emisión de deuda interna, el cual al final del año debe de estar bordeando fácilmente un nivel de Bs.F. 62.304 millones de bolívares fuertes.

Asimismo, la deuda externa se ha incrementado de \$23.311 millones de dólares (Bs.F 13.159 millones de bolívares fuertes) a \$29.894 millones de dólares (Bs.F. 64.272.100 millones de bolívares fuertes). Consolidadamente la cifra de Bs.F. 15.689 millones de bolívares fuertes ha incrementado en 10 años y un semestre a Bs.F. 108.222 millones de bolívares fuertes, un 590%. En términos per cápita, la deuda de cada uno de los venezolanos se ajustó de Bs.f 636 bolívares fuertes en 1999 a Bs.F. 3.805 bolívares fuertes en 2009 (1er. semestre): aumentó 500%.

Por tal razón, la instrumentación de mecanismos de financiamiento a través de una modificación de la estrategia cambiaria, mejoras en la recaudación efectiva, colocación de instrumentos de deuda pública en los mercados financieros locales son convenientes, en el mediano plazo, revisar y mejorar el actual perfil de la deuda externa y la estructura de compromisos futuros. Por lo que, las nuevas condiciones económicas exigen la

instrumentación de políticas contra-cíclicas que impliquen mayor flexibilidad fiscal y cambiaria.

Sostenibilidad Fiscal en Venezuela

Además de caracterizar la situación de las finanzas públicas venezolanas, es importante preguntarse qué tan sostenible son en el tiempo. En este contexto, es útil analizar indicadores simples de sostenibilidad, como el propuesto por Blanchard, según Arce (2002), “el índice de Blanchard evalúa la consistencia de la política fiscal actual con la estabilización de la razón Deuda/PIB” (p. 40).

Para ello considera la posición fiscal actual, la evolución del balance primario, el efecto de factores exógenos o transitorios sobre el *stock* de deuda y los pagos por intereses sobre el endeudamiento público, y analizar los resultados de la proyección inercial y estructural del balance primario, el económico y las necesidades de financiamiento. También, es importante considerar la sensibilidad de estos resultados a variaciones de parámetros claves, como el crecimiento del PIB y el precio del petróleo. De manera que, este análisis ayuda a discernir sobre qué medidas podría tomar la administración para hacer sostenible la gestión fiscal, en caso de que no lo sea.

De esta forma, utilizando el indicador de sostenibilidad simple de Blanchard, se obtendrá que en el caso venezolano no hay sostenibilidad fiscal. Esto se debe principalmente al bajo crecimiento de la economía y al alto costo de endeudamiento, que no compensan una razón Deuda/PIB relativamente baja para estándares latinoamericanos, y al hecho de que se proyectan modestos superávits primarios para los próximos cuatro años. Sin embargo, el esfuerzo fiscal necesario para obtener la sostenibilidad fiscal es relativamente moderado, pues el Gobierno debería incrementar el superávit primario promedio en 1,4% del PIB.

Tabla 2. Cálculo del Indicador de Sostenibilidad de Blanchard (% del PIB)

Parámetros	Caso Base	Aumento 1% PIB	Aumento 1% interés
Crecimiento PIB potencial	1,8%	2,8%	1,8%
Costo endeudamiento	9,0%	9,0%	10,0%
Stock inicial de deuda (2002)	30,0%	30,0%	30,0%
Proyección deficit primario			
2003	-1,1%	-1,1%	-1,1%
2004	-0,7%	-0,7%	-0,7%
2005	-0,6%	-0,6%	-0,6%
2006	-0,6%	-0,6%	-0,6%
Componentes del índice⁴			
$[(r-g_{YP})/(1+g_{YP})]^*d_0$	2,1%	1,8%	2,4%
d_B	-0,7%	-0,7%	-0,7%
Indice de Blanchard	1,4%	1,1%	1,7%

Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

El análisis de sensibilidad muestra que el indicador de sostenibilidad responde significativamente a variaciones en la tasa de crecimiento del PIB potencial y a cambios en la tasa de interés. Dado que la tasa de crecimiento del PIB potencial es baja, debido a la caída en la productividad en los últimos años, una mejora en las condiciones microeconómicas y de competitividad que generen un crecimiento adicional del PIB potencial, de entre 3 y 4%, podrían contribuir a la sostenibilidad fiscal.

Es de subrayar, por tanto que el riesgo país de Venezuela, medido por el *spread* de los Bonos Globales en los mercados internacionales, es uno de los más elevados de América Latina. Esto significa que la reducción de la inestabilidad política y económica podría contribuir de manera importante a reducir los costos del endeudamiento y, por ende, mejorar la sostenibilidad de las cuentas fiscales (Arce, 2002).

El cálculo de los balances estructurales para el período 2003–2007, muestra un moderado superávit primario estructural, explicado por el ajuste cíclico de los ingresos tributarios. Sin embargo, Elberg y Velazco (2003), sostienen “Venezuela continua mostrando un balance económico estructural negativo considerable como consecuencia de la dinámica de la deuda y los pagos por intereses, principalmente por concepto de deuda pública interna” (p. 93). Adicionando los pagos proyectados por amortizaciones, se encuentran que las necesidades de financiamiento estructurales del Fisco

son considerables, por lo que parecería impostergable un ajuste fiscal y un mejor manejo de la política de endeudamiento, a fin de no continuar en una dinámica fiscal insostenible.

Tabla 3. Resultados del Sector Público consolidado (SPNF) 2003-2007 (% del PIB).

	Balance primario SPNF	Balance estructural primario SPNF	Balance económico SPNF	Balance estructural económico SPNF	Necesidades de financiamiento SPNF	Balance estructural necesidades de financiamiento SPNF
2003	1,07	-4,30	-5,20	-10,58	13,56	18,94
2004	0,67	2,05	-6,50	-5,11	13,36	11,97
2005	0,63	2,98	-7,11	-4,76	13,76	11,41
2006	0,59	3,04	-7,73	-5,28	12,89	10,44
2007	0,55	1,56	-8,28	-7,27	12,91	11,90

Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas

El análisis de sensibilidad muestra que, tanto en el balance estructural económico como en el primario, se ven afectados negativamente por una caída temporal en la tasa de crecimiento del PIB y en el precio del petróleo. En el primer caso, el efecto sobre el balance estructural primario es una reducción de cerca de 0,4% del PIB y un efecto permanente sobre el balance estructural económico. En el segundo caso, la reducción del 10% en el precio del petróleo tiene un efecto significativo de casi 1,4% del PIB en el año en que sucede, pero luego el balance estructural primario no se afecta, mientras

que el balance estructural económico es afectado de manera importante durante el resto del período en análisis.

Tanto el cálculo de sostenibilidad simple de Blanchard, como el análisis de los balances fiscales inerciales y estructurales proyectados, muestran que, dadas las condiciones iniciales la situación fiscal de Venezuela no es sostenible. Esto implica una revisión importante de las políticas de gasto, ingreso y deuda, a fin de analizar las posibilidades de ajuste a futuro y corregir el desbalance actual.

Además, es importante analizar el funcionamiento de las instituciones presupuestarias existentes para determinar si éstas contribuyen o no al resultado fiscal.

Tabla 4. Sostenibilidad de los cálculos ante variaciones en los supuestos (% del PIB)

Diferencias respecto a la proyección base	2003	2004	2005	2006	2007
Escenario Inicial					
Balance primario SPNF	1,07	0,67	0,63	0,59	0,55
Balance económico SPNF	-5,20	-6,50	-7,11	-7,73	-8,28
Disminución en la tasa de crecimiento del PIB de 1% 2003					
Balance primario SPNF	-0,44	-0,43	-0,43	-0,43	-0,43
Balance económico SPNF	-0,50	-0,61	-0,74	-0,86	-0,98
Caída en el precio del petróleo de 10% 2003					
Balance primario SPNF	-1,37	0,00	0,00	0,00	0,00
Balance económico SPNF	-1,37	-0,41	-0,41	-0,41	-0,42

Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas

Algunos autores como Alesina et. al. (2003), sostiene que existe una relación importante entre instituciones presupuestarias y resultado fiscal, pues cuando las primeras se consideran de tipo *jerárquico*, la cual:

Son aquellas que implican restricciones ex-ante en el tamaño del déficit fiscal, adoptan decisiones de voto que van desde los mayores niveles de autoridad hacia abajo y su transparencia se asocian a una mayor disciplina fiscal. Por ejemplo, se consideran reglas fiscales “jerárquicas” aquellas que limitan el papel del Congreso para aumentar el tamaño del presupuesto o le dan una autoridad y poder de decisión importante al Ministro de Finanzas en las negociaciones presupuestarias, limitando la influencia de otros ministros en las decisiones de gasto (p. 39).

En el estudio mencionado, Venezuela se ubicó cerca de la media de los países de América Latina con respecto al desarrollo de sus instituciones presupuestarias. La Figura 8 refleja la puntuación obtenida en 1996 y la posición relativa del país con respecto a otras naciones latinoamericanas. Recientemente, la legislación referente al presupuesto y endeudamiento ha sufrido cambios significativos, tanto en la nueva Constitución de 1999, como en la Ley Orgánica de la Administración Financiera (LOAF) del año 2000.

Sin embargo, actualmente se encuentra en un proceso de transición, puesto que varios de los cambios contenidos en la LOAF sólo serán aplicados a partir del año 2004.

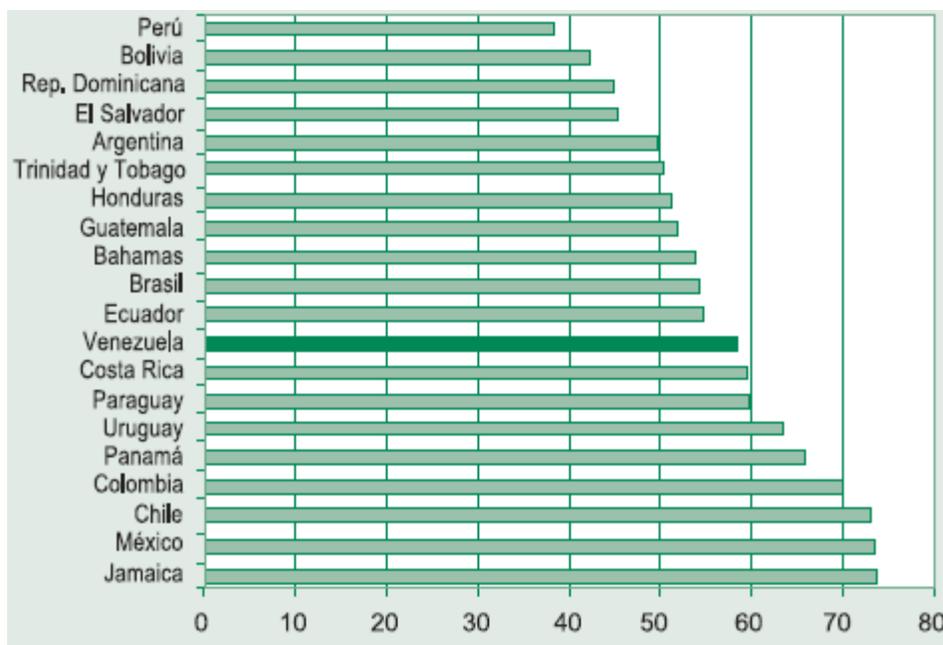


Gráfico 8. Índice de Instituciones Presupuestarias. Fuente: Alesina et. al. (1996).

De manera que, la Constitución de 1999 establece que el presupuesto debe incluir el financiamiento, y la LOAF (a partir del período 2005–2007) establece la formulación de presupuestos plurianuales en los que las cuentas fiscales deben encontrarse inter-temporalmente en equilibrio. A este respecto, la aplicación efectiva de esta Ley hará mucho más consistente la gestión fiscal con las condiciones macroeconómicas previstas en lapsos mayores a un año.

Ciertamente que, una de las nuevas previsiones de la LOAF es el establecimiento de un acuerdo de políticas macroeconómicas entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central, lo que servirá de marco para las

decisiones de política fiscal. En 2002 se realizó un primer acuerdo, pero de carácter indicativo, pues se estimó para el año 2004 este acuerdo fue vinculante y debió regir las decisiones de política fiscal.

Con respecto a las restricciones que enfrenta el Ejecutivo para endeudarse, Ríos (2003), afirma “la legislación vigente establece un tope máximo de endeudamiento externo e interno, pero las condiciones financieras de las operaciones individuales de endeudamiento externo deben ser aprobadas por el órgano legislativo” (p. 369). Por otra parte, los funcionarios públicos perciben que la autoridad del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas es moderada con respecto a los Ministros ejecutores de gasto, haciéndolo susceptible a presiones para aumentar el presupuesto.

De este modo, es interesante destacar que en 1996, los funcionarios consideraban que la autoridad del Ministro de Finanzas era definitivamente mayor que la de los Ministros ejecutores de gastos. Esto implica un aumento en la complejidad para elaborar el presupuesto y tomar decisiones con respecto a ajustes fiscales.

De igual forma, el mencionado autor sostiene que es verificable que el Ejecutivo tiene mayor poder en las decisiones presupuestarias que la Asamblea Nacional, puesto que esta última sólo puede introducir enmiendas al presupuesto con la aprobación del primero. Adicionalmente, una vez que

el presupuesto es aprobado sólo puede ser modificado por iniciativa del Ejecutivo, pero con aprobación de la Asamblea Nacional.

Esto hace menos discrecional la política fiscal, pues si el presupuesto de un año no es aprobado en el plazo fijado por la Constitución, se aplica el mismo del año anterior, lo que se denomina reconducción presupuestaria. Al presupuesto reconducido se le hacen las modificaciones pertinentes para incluir los pagos por deuda y otros gastos legales.

Una vez que la Asamblea Nacional aprueba el presupuesto, el Ejecutivo tiene la potestad de reducir los gastos a su discreción, con la excepción de los fijados por leyes permanentes. Esto puede ser realizado si los ingresos son menores a los proyectados, si existen dificultades para obtener financiamiento o simplemente porque el Ejecutivo considera que la gestión fiscal debe ser ajustada razones de carácter macroeconómicas.

Históricamente, el Gobierno asumió en repetidas oportunidades las deudas externas de empresas públicas y otros entes descentralizados, con la excepción de gobiernos locales que no pueden endeudarse en la práctica. Sin embargo, Zambrano, Faust y Noguera (2006), sostienen “esta situación se ha hecho menos común y actualmente el Gobierno sólo podría asumir deuda de entes descentralizados que haya sido emitida con garantía de la República” (p. 35).

De manera que, para endeudarse, las empresas públicas deben contar sólo con la aprobación de la administración central y, en teoría, los gobiernos locales podrían endeudarse con aprobación del Gobierno Central y de la Asamblea Nacional. Sin embargo, las condiciones para el endeudamiento de éstos son tan restrictivas, que en la práctica nunca han ocurrido.

Finalmente, y con referencia a los mecanismos y herramientas con las que cuenta la Asamblea Nacional para analizar el presupuesto, en el caso de Venezuela existe un solo Comité (Comisión de Finanzas) que analiza el presupuesto entregado por el Ejecutivo. Este Comité, normalmente escucha opiniones de otras comisiones de la Asamblea, pero toma sus decisiones independientemente.

A pesar de los cambios en la legislación presupuestaria mencionados previamente, no han habido cambios significativos en el grado de jerarquización de las reglas presupuestarias en Venezuela. Mención especial merece el Fondo para la Inversión y la Estabilización Macroeconómica (FIEM), una regla fiscal generalmente utilizada por países que dependen de manera importante de los ingresos de un producto básico, como el petróleo.

A pesar de que este instrumento fue diseñado originalmente para contrarrestar la volatilidad del ingreso petrolero, el mismo ha sido modificado en varias ocasiones para adaptarlo a la problemática fiscal del momento. En

este sentido, el FIEM ha perdido su poder de estabilización y ha afectado negativamente la credibilidad de la administración.

2. Evaluar el impacto de los ingresos provenientes de la industria petrolera como componente principal de los ingresos fiscales del Estado Venezolano.

Ingresos 2000-2002

Los ingresos totales del sector público consolidado (SPC) mostraron, al cierre del año 2002, un aumento en términos del Producto Interno Bruto (PIB) de 2,1 puntos porcentuales, con respecto al año anterior, del 26,6% del PIB pasaron a 28,7% en el 2002, como consecuencia, fundamentalmente, del comportamiento favorable en el segundo semestre del año de los ingresos petroleros, dado que los impuestos y contribuciones internas registraron un menor dinamismo.

De este modo, el menor superávit de operación de PDVSA fue determinado por una disminución en el valor de las exportaciones petroleras durante el primer trimestre, producto de la tendencia decreciente que comenzaron a mostrar los precios del petróleo en el mercado internacional de hidrocarburos a partir de septiembre 2001 y que se extendió hasta febrero de 2002. Este hecho se adicionó a la reducción en la producción de crudo, en cumplimiento del acuerdo aprobado por la OPEP en diciembre de 2001.

**Tabla 5. Sector público consolidado restringido1/ Gestión financiera
(Millones de bolívares)**

	2002 (*)	2001 (*)	2000 *	como porcentaje del PIB		
				2002 (*)	2001 (*)	2000 *
Ingresos totales	31.747.273	24.286.982	26.081.490	28,7	26,6	31,6
Corrientes	31.745.224	24.244.103	26.046.545	28,7	26,5	31,6
Capital	2.049	42.879	34.944	0,0	0,0	0,0
Gastos totales	32.851.351	28.372.634	22.537.097	29,7	31,1	27,3
Corrientes	22.359.172	18.588.159	15.655.866	20,2	20,4	19,0
Capital	9.001.896	8.521.206	6.010.655	8,1	9,3	7,3
Gastos extrapresupuestarios	1.170.215	916.908	415.480	1,1	1,0	0,5
Concesión neta de préstamos	320.069	346.361	455.096	0,3	0,4	0,6
Superávit o déficit (-) global	(1.104.078)	(4.085.653)	3.544.393	(1,0)	(4,5)	4,3

Fuente: 1Ministerio de Finanzas (1/ Está conformado por: Gobierno central, Pdvsa, muestra de empresas públicas no financieras, IVSS, Fogade y FIV).

Por su parte, los ingresos tributarios y no tributarios recaudados por el gobierno central provenientes de la actividad económica interna se incrementaron en el primer semestre 0,3 puntos del PIB con respecto al mismo período de 2001. Se tiene en cuenta que, el débil crecimiento de los ingresos fiscales aportados por la economía interna se asocia con la contracción que experimentó el producto durante el semestre de la reseña.

Durante el segundo semestre de 2002, los ingresos totales del SPC mostraron una dinámica expansiva al crecer 3,8 puntos del PIB con respecto al mismo lapso de 2001 y 5,9 puntos del PIB comparado con el primer semestre del año. Resulta claro que esta favorable evolución obedeció, fundamentalmente, al incremento del superávit de operación de PDVSA en 3,8 puntos del PIB y 4,6 puntos del PIB, con relación al segundo semestre de 2001 y al primer semestre de 2002, respectivamente, como consecuencia de

la tendencia al alza que mostraron los precios del petróleo a partir del mes de marzo y la ganancia en términos de bolívares que se produjo durante el año como resultado de la depreciación del tipo de cambio.

En cierto sentido se puede afirmar que los ingresos tributarios y no tributarios generados por las actividades no petroleras, se incrementaron 1,6 puntos del PIB con relación al primer semestre de 2002, y destacan, al igual que en el semestre previo, los ingresos por concepto de IDB y utilidades del BCV los cuales, en conjunto, aportaron 75,0% del aumento señalado. Descontado estos rubros, el crecimiento de los ingresos fiscales no petroleros alcanzó 0,4 puntos del PIB entre el segundo y el primer semestre de 2002, producto, principalmente, de la acentuación de la recesión económica en este lapso.

Por supuesto que este fenómeno en términos del PIB, el aporte fiscal de la actividad económica interna creció levemente de 11,0% en 2001 a 11,3% en 2002, en tanto que los ingresos de origen petrolero aumentaron de 9,2% a 10,2%, contribuyendo con el 47,4% del total de los ingresos recaudados por el gobierno central.

Dentro de esta perspectiva, los efectos negativos que tuvo la contracción económica sobre los ingresos tributarios, entre ellos el IVA y el impuesto a las importaciones, fueron compensados con la incidencia positiva que ejerció sobre los ingresos públicos el aumento del precio promedio de

realización de la cesta de hidrocarburos de Venezuela; la depreciación promedio del tipo de cambio nominal; la reforma de la Ley del IDB, y la reforma de la Ley del BCV.

De igual forma, se puede evidenciar que cifras preliminares suministradas por las empresas petroleras dan cuenta de un deterioro de la actividad petrolera nacional en el año 2003, toda vez que el favorable desempeño de la actividad privada (20,0%) no fue suficiente para compensar la fuerte contracción que registró la actividad pública (13,1%). Por lo que, esta última estuvo considerablemente afectada por la paralización de la industria petrolera nacional (PDVSA) en los meses de diciembre de 2002 y enero de 2003 y en el caso de la actividad de refinación, adicionalmente, por labores de mantenimiento en la infraestructura.

De esta manera, el PIB petrolero registró una caída de 10,7%, por lo que se alejó 16,3% de su valor tendencial, pues las actividades más afectadas por la paralización fueron: la refinación (22,2%) y comercialización de productos (17,4%). Además, la actividad del petróleo crudo acusó una reducción menos acentuada (8,2%), asociada con la recuperación registrada a partir del segundo trimestre del año.

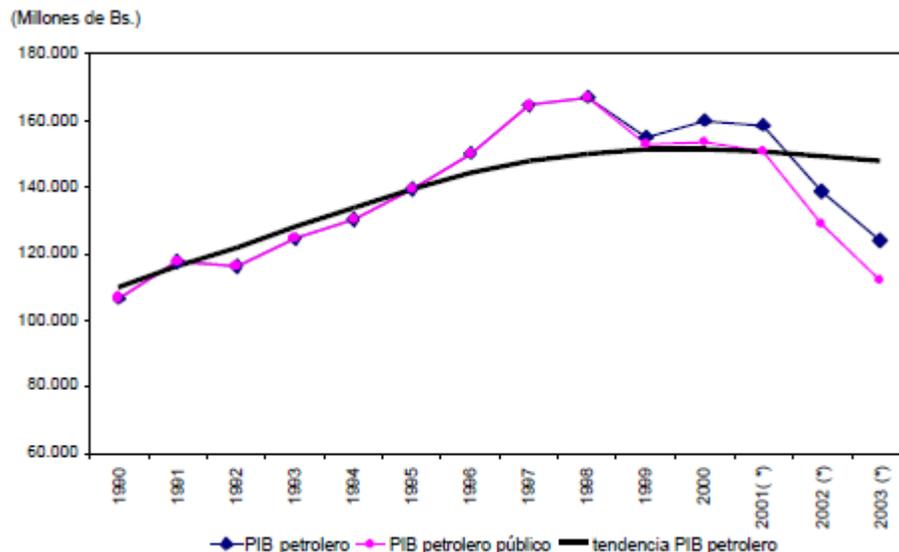


Gráfico 9. Producto interno bruto petrolero (Base: 1984=100). Fuente: Banco Central de Venezuela

En este sentido, la producción física del petróleo crudo nacional medida en miles de barriles diarios reportó una disminución de 5,6%. Posterior a la contracción anualizada de 43,9% registrada en el primer trimestre del año, se observó una recuperación en el segundo y cuarto trimestre de 11,8% y 21,4%, respectivamente.

Lo anterior fue posible por el restablecimiento de la producción de PDVSA, aunque a niveles inferiores a los reportados antes del conflicto, así como por el considerable aumento de la producción en las asociaciones estratégicas (20,6%), lideradas por la entrada en funcionamiento de la planta de mejoramiento de Sincor, y por la producción bajo la figura de convenios

operativos, cuyo nivel se mantuvo por encima de los 500 mil bpd desde el mes de junio.

De hecho, los convenios y asociaciones adquirieron una mayor relevancia, ya que representaron el 32,3% de la producción total, un aumento de 3,7 puntos porcentuales en comparación con el año 2002, cuando fue de 28,6%. Por ello, la producción de crudos fue canalizada mayoritariamente a los mercados internacionales, lo que se evidenció en el crecimiento de las exportaciones de petróleo crudo (3,0%), para lo cual se requirió incluso la utilización de inventarios.

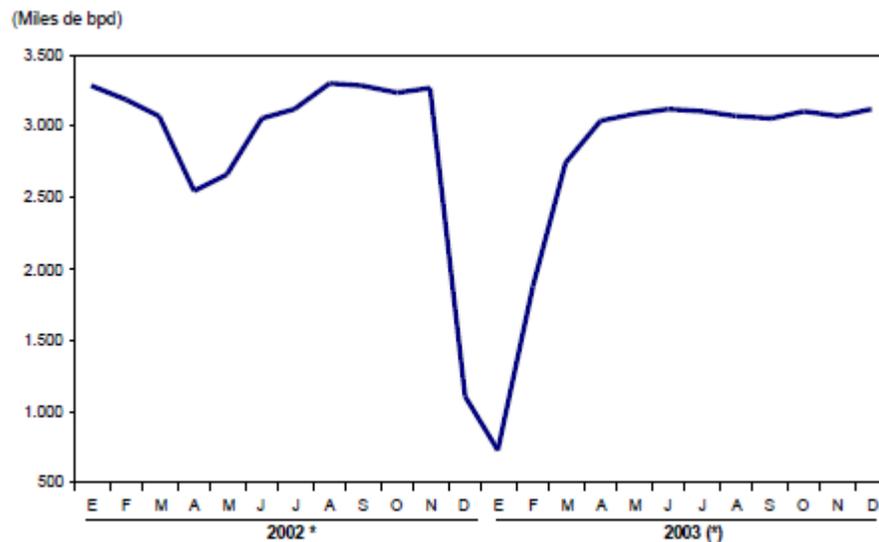


Gráfico 10. Producción nacional de petróleo crudo. Fuente: PDVSA, empresas petroleras privadas y BCV

De igual forma, las limitaciones en la producción de derivados del petróleo y gas en el país, también se reflejaron en los indicadores disponibles de ventas en el mercado interno, cuyas cifras preliminares para el período enero-octubre, indican una caída de 20,9%. Según esta información, las ventas internas de productos se contrajeron en 14,6%, explicado principalmente por la reducción en el renglón de gasolina y nafta de 17,4%.

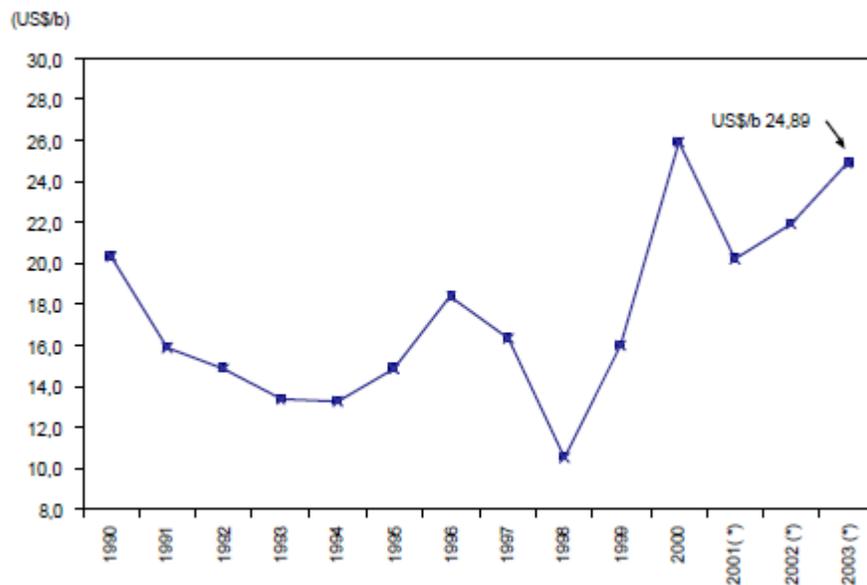


Gráfico 11. Cesta petrolera venezolana de crudo y productos. Fuente: Banco Central de Venezuela

Ante la necesidad de una acción fiscal efectiva en virtud del déficit acumulado en la provisión de bienes y servicios públicos, y la disminución de la capacidad de financiamiento de los ingresos petroleros en términos reales, destacan los esfuerzos acometidos durante el año 2004 para incrementar la participación de los ingresos internos en el financiamiento del gasto. En efecto, al impacto positivo del crecimiento económico del año sobre la ampliación de la base imponible no petrolera se aunaron los esfuerzos de la autoridad tributaria para mejorar la recaudación y administración de impuestos, lo cual ha permitido que el nivel de ingreso no petrolero real en 2004 sea 76,0% superior al promedio del período 1990-2003.

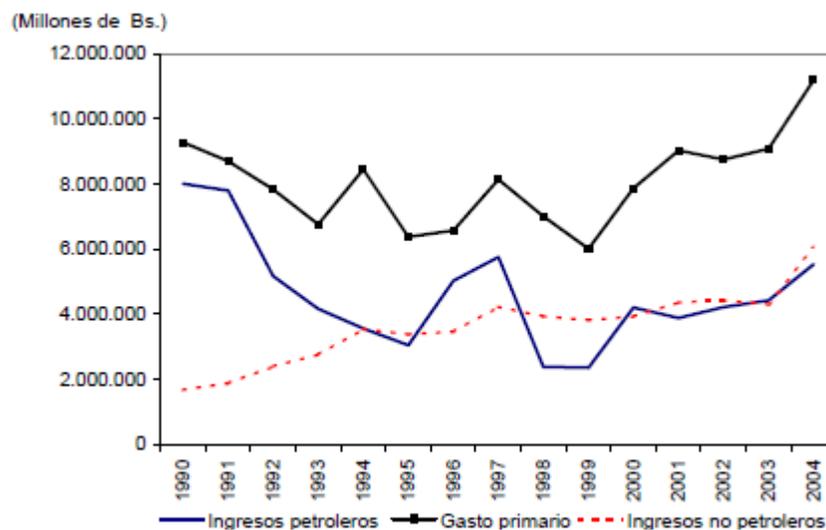


Gráfico 12. Ingresos petroleros, no petroleros y gasto primario del Gobierno central (A precios de 1997). Fuente: BCV y Ministerio de Finanzas.

Como puede notarse, persiste un déficit fiscal moderado, con una mayor base de ingresos ordinarios, el registro de crecimiento económico en el año con relación a comportamiento de la tasa de interés real junto con los efectos de la estrategia de reordenamiento de la deuda, han implicado una evolución favorable de los indicadores de liquidez y solvencia. Estos indicadores evidencian una reducción del tamaño de la deuda total con respecto al PIB y como proporción de los ingresos fiscales totales. La razón deuda/PIB de 2004 (39,6%) se ubica en un nivel moderado al compararlo con su evolución histórica.

Por otra parte, el servicio de la deuda pública con relación a los ingresos totales es inferior en 23,6 pp al valor observado en 2003. Por ello, diversos indicadores de liquidez y solvencia evidencian que el gobierno tiene la capacidad de cubrir sus obligaciones financieras siempre y cuando no existan bajas bruscas en el precio del petróleo o aumentos importantes en el gasto primario y/o en las tasas de interés internacionales.

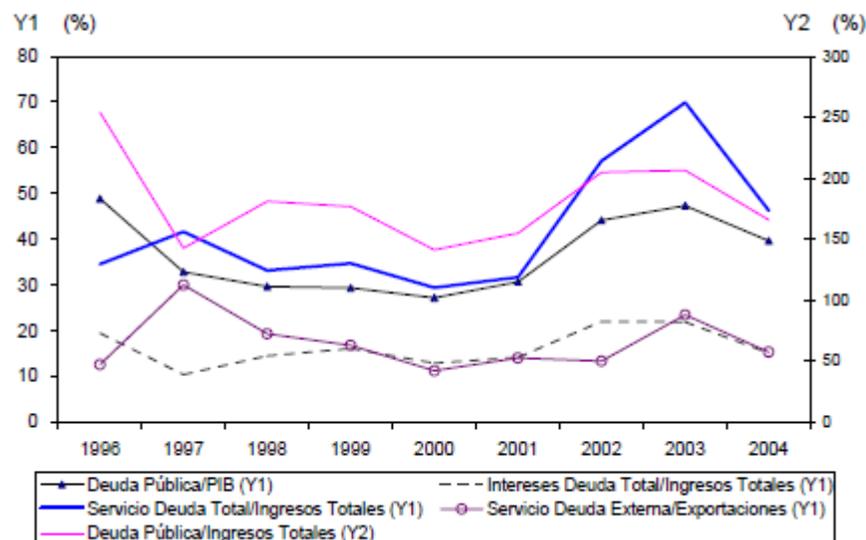


Gráfico 13. Deuda pública: Indicadores de solvencia y liquidez.
Fuente: BCV y Ministerio de Finanzas.

Con relación a la capacidad del gobierno para generar resultados primarios sostenibles con la finalidad de honrar sus compromisos de deuda y otorgarle viabilidad a la política fiscal, el año 2004, se caracterizó por una mejora respecto a periodos previos que registraron altos niveles de insolvencia primaria: este año el superávit primario fue de 0,8% del PIB, mientras que el valor promedio para el período 1990-2003, alcanzó 0,4% del PIB. Sin embargo, este saldo aún resulta insuficiente para cubrir el servicio de intereses de la deuda pública (tan solo 22,7% en 2004), lo que implicaría la necesidad de nuevo endeudamiento para pagar los intereses correspondientes a deuda emitida en períodos anteriores.

Por tal motivo, la capacidad de lograr superávits primarios en las fases expansivas de la economía que compensen en valor presente los déficits primarios obtenidos en las fases contractivas, constituye un componente de primer orden para la viabilidad económica en el mediano y largo plazo; a su vez. Puesto que, ello dependerá de la capacidad para generar crecimiento económico sostenido en el marco de un manejo prudente de las finanzas públicas que permita a la política fiscal alcanzar sus objetivos sociales sin descuidar su necesaria contribución a la estabilidad macroeconómica.

Bajo este precepto, los ingresos totales del sector público consolidado restringido se mantuvieron relativamente estables al situarse en 37,9% del PIB (37,8% del PIB en 2005). Por lo que, este comportamiento se asocia, fundamentalmente, a la continuación del proceso de crecimiento económico que favoreció la recaudación de ingresos tributarios (12,6% del PIB), así como al mantenimiento de los ingresos no tributarios, incluido el superávit de operación de la industria petrolera nacional, en torno a 25% del PIB.

Por esto, en los ingresos tributarios del sector público, la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las actividades internas se incrementó en 71,5% (0,8 puntos del PIB), mientras que las contribuciones al Seguro Social lo hicieron en 45,2% (0,1% del PIB). Además, los otros ingresos de tipo tributario, los cuales detentan el mayor porcentaje respecto al PIB (8,7% del PIB), aumentaron en 23% (48,8% en 2005).

En estos últimos, la recaudación del Gobierno central por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) aumentó en 34,5% como producto de la expansión registrada por la actividad económica. No obstante, con respecto a 2005, los ingresos derivados de este tributo desaceleraron su crecimiento nominal (13,4 puntos porcentuales), lo que se asocia, en parte, a la menor alícuota impositiva respecto a 2005 (14% frente a 15%). Entre tanto, los ingresos del Gobierno central por importación ordinaria aumentaron nominalmente en 38,4% (77,2% en 2005), mientras que el Impuesto al Débito Bancario disminuyó su aporte fiscal (88,1%), dada su derogación a partir del 10 de febrero de 2006.

En la composición de los ingresos tributarios no petroleros del Gobierno central (12% del PIB) se observa la mayor participación (de 24,1% en 2005 hasta 28,4% en 2006) que alcanzó el Impuesto sobre la Renta entre las tres fuentes principales de ingreso interno (ISLR, IVA y aduanas). La participación del IVA se redujo de 64% a 60% en 2006, en tanto que la correspondiente a importación ordinaria disminuyó en 0,4 puntos porcentuales para ubicarse en 11,6%.

En los ingresos internos no tributarios del Gobierno central destaca la disminución nominal en 2006 de los recursos percibidos por concepto de utilidades del BCV en 80,9% (1,5 puntos del PIB). Por su parte, en los ingresos petroleros del Gobierno central (15,9% del PIB) destaca un aumento

de 64,8% (52,7% en 2005) en el aporte de la regalía, derivado del efecto favorable del nivel de precio nominal de la cesta petrolera venezolana, particularmente en el segundo y tercer trimestre del año (US\$/b 60,8 y US\$/b 60,6).

Asimismo, los mayores recursos obtenidos por regalías estuvieron favorecidos por los cambios introducidos en el segundo trimestre del año al esquema impositivo para las empresas petroleras a partir del establecimiento del Impuesto de Extracción en 33,3% del valor de todos los hidrocarburos líquidos extraídos de cualquier yacimiento. El Impuesto sobre la Renta al fisco nacional pagado por la industria petrolera durante 2006 se incrementó en 36,1% (193,4% en 2005) y se ubicó en 3,9% del PIB (3,7% en 2005), mientras que los dividendos cancelados en el año alcanzaron a 0,7% del PIB (0,9% en 2005).

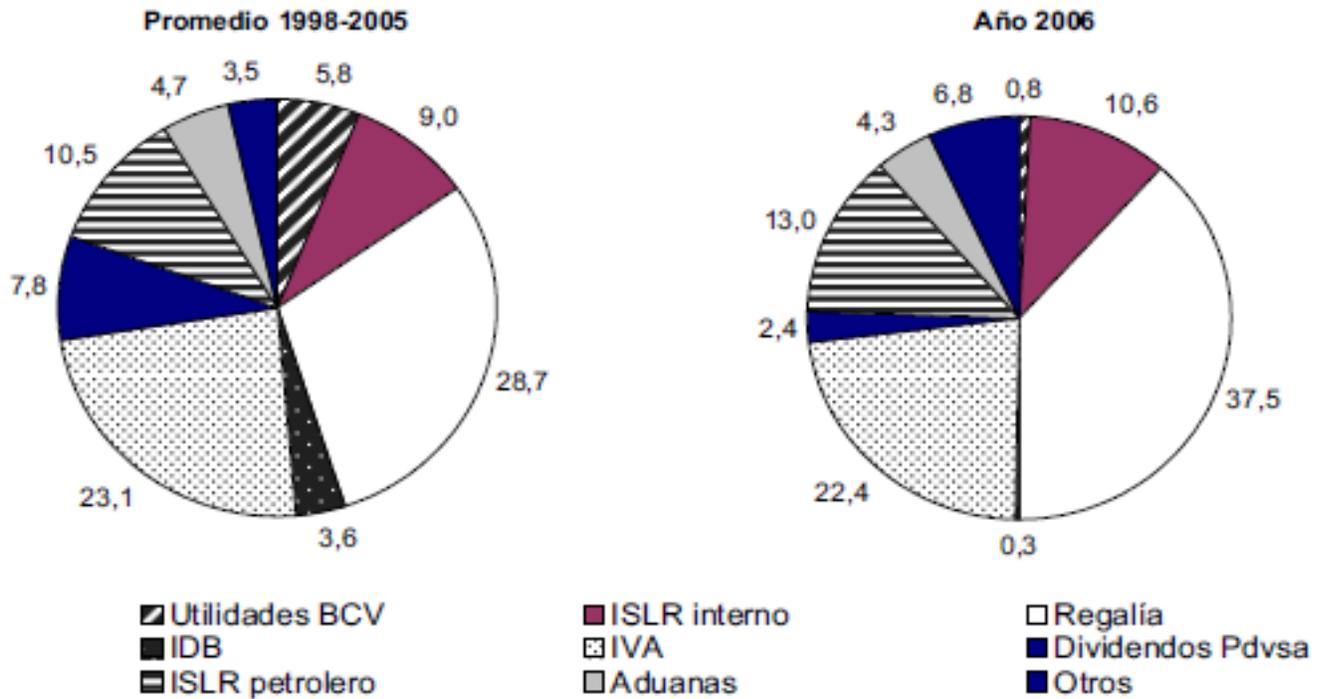


Gráfico 14. Ingresos fiscales Gobierno central 1/(participación en el total). Cifras preliminares. Sujetas a revisión. **Fuente:** Ministerio del Poder Popular para las Finanzas.

En 2007, la gestión financiera del Gobierno central resultó menos expansiva con respecto a la de 2006, hecho que se reflejó en un importante superávit financiero (3% del PIB). En efecto, el monto de los ingresos registró un incremento nominal (20,5%) superior al de los gastos que sólo aumentaron en 7,9%, en relación con el nivel de 2006. En el primer caso influyó de manera determinante el comportamiento de los ingresos fiscales no petroleros, que crecieron en 26,2%, pues los petroleros reportaron un menor incremento nominal (15,4%).

En términos del PIB, la expansión se presenta mucho más moderada; los ingresos no petroleros aumentaron su participación en 0,2 puntos porcentuales, al pasar de 14% en 2006 a 14,2% en 2007; mientras que los segundos la disminuyeron en 1,1 puntos porcentuales, de 15,7% en 2006 a 14,6% en 2007.

El comportamiento de los ingresos petroleros se debe fundamentalmente a la evolución de los precios de exportación en dólares de la cesta venezolana de crudos y productos, puesto que el volumen de producción disminuyó con relación a 2006. Por lo que, el precio de la cesta venezolana durante el período 2003-2007 ha mantenido una evolución favorable, al alcanzar USD/b 64,74 dólares en el año 2007.

Si bien este nivel de precios significó un incremento de 17,3% con respecto al año anterior, se observa una desaceleración del ritmo de crecimiento en relación con la variación interanual registrada en 2006 (21,8%). Por tanto, la evolución mensual del precio del petróleo presentó un incremento continuo durante todo el año, según el reporte de precios de la canasta de crudos y productos del Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, con un nivel de cierre para diciembre de 2007 de USD/b 83,44.

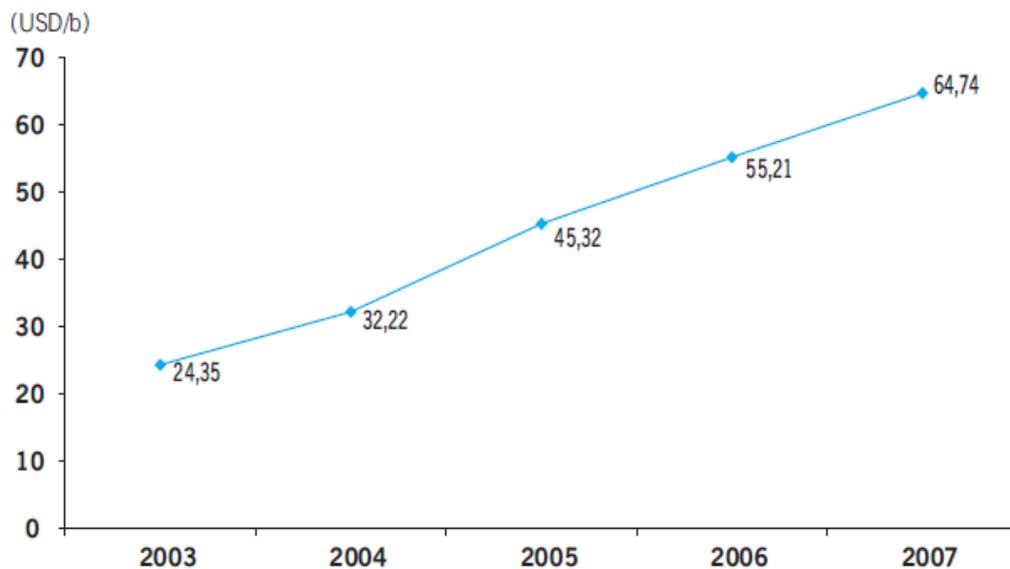


Gráfico 15. Precio promedio de exportación de PDVSA. Fuente: PDVSA

Al revisar en detalle la composición de los ingresos petroleros se encuentra que a pesar del aumento registrado por el precio de la cesta venezolana, el monto de los pagos por concepto de impuesto sobre la renta y regalía petrolera creció menos en 2007 con respecto al año previo. En efecto, la variación nominal del ISLR petrolero disminuyó de 36,1% en 2006 a 31,1% en 2007, mientras que la de la regalía petrolera lo hizo de 64,8% en 2006 a 4,8% en 2007, resultado que se explica en parte por la reducción de la producción petrolera, así como por la estabilización del pago de la regalía una vez fijada su tasa en 2006.

En cambio, el monto por concepto de dividendos de PDVSA experimentó un considerable aumento nominal de 95,3% en 2007 (0% en 2006). En términos del PIB, el ISLR y los dividendos apenas aumentaron en 0,3 y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente. La regalía petrolera, por su parte, disminuyó sensiblemente su participación en 1,7 puntos porcentuales.

El aumento de los ingresos fiscales ocurrió básicamente en las áreas de Impuesto sobre la Renta, importación ordinaria, licores, cigarrillos e Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). Estos resultados se explican por la mejora en la recaudación del Seniat y por los cambios legislativos en materia tributaria ocurridos en 2007. Concretamente, la aprobación del aumento de las alícuotas del impuesto sobre cigarrillos y licores, el pago de tributos especiales por parte de las actividades de juegos de envite y azar y la implementación del Impuesto a las Transacciones Financieras.

Al considerar la recaudación tributaria interna por regiones, se evidencia que los recursos percibidos por el fisco nacional se originan principalmente de las regiones capital y central, las cuales aportan un 34,6% y 21% del monto total proveniente de las nueve regiones del país.

En el detalle de los ingresos del Gobierno central para el año 2008, cuya participación en el PIB bajó de 28,9% en 2007 a 24,7% en 2008, se observó la influencia determinante del efecto conjunto de la disminución real de los ingresos petroleros y no petroleros de 12,4% y 8,7%, respectivamente. Por lo que, tal situación condujo a una modificación, aunque ligera, en la estructura económica de los ingresos fiscales, en la que el 50,4% de los recursos recaudados en 2008 (49,4% en 2007) provino de la actividad económica interna, mientras que el 49,6% fue generado por el sector petrolero (50,6% en 2007).

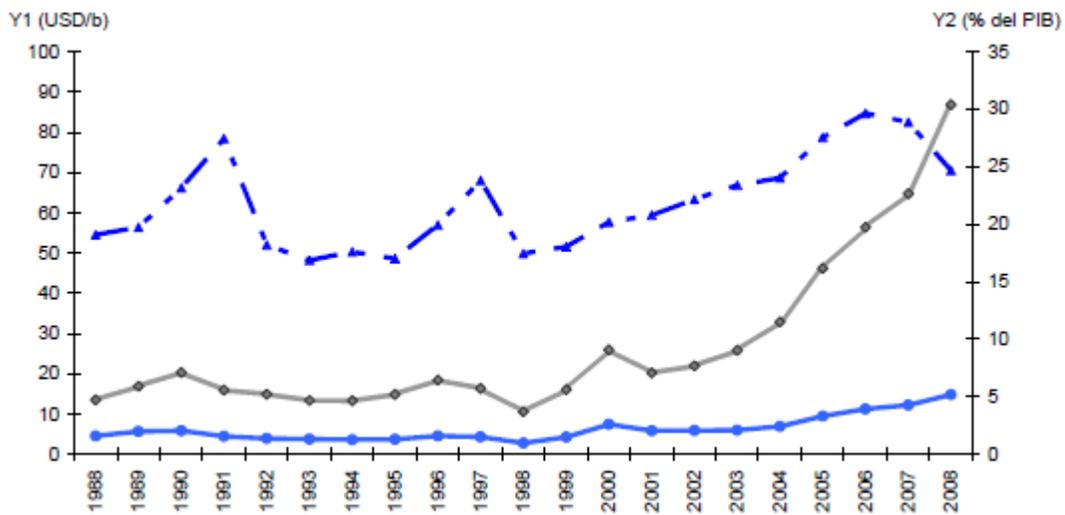


Gráfico 16. Ingresos del Gobierno central (como % del PIB) y precio promedio de exportación de PDVSA. Fuente: Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, OPEP y MENPET.

De igual forma, se apreció una reducción de los ingresos petroleros respecto al PIB en sus distintos componentes: la proporción del Impuesto sobre la Renta bajó de 4,1% en 2007 a 2,6% en 2008, la de los dividendos pasó de 1,1% del PIB en 2007 a 0,6% en 2008 y la de la regalía disminuyó de 9,4% en 2007 a 8,9% en 2008. En relación con esta última variable, debe señalarse que el incremento en 2008 del precio promedio de la cesta venezolana en términos reales fue menor en comparación con los registros de períodos anteriores de bonanza petrolera.

Efectivamente, a pesar de alcanzar un nivel nominal promedio de USD/b 86,49, en realidad el incremento en el valor real de la cesta petrolera venezolana fue menor al máximo alcanzado desde 2003 (37,1% en 2005).

	2008	2007	2006	como porcentaje del PIB		
				2008	2007	2006
Ingresos totales	166.098.284	141.333.362	117.326.096	24,7	28,9	29,6
Corrientes	166.098.284	141.333.362	117.326.096	24,7	28,9	29,6
Petroleros	82.432.206	71.583.050	62.047.285	12,2	14,6	15,7
Impuesto sobre la renta	17.834.247	19.958.537	15.220.148	2,6	4,1	3,8
Regalía petrolera	60.297.959	46.092.513	43.995.136	8,9	9,4	11,1
Dividendos de Pdvsa	4.300.000	5.532.000	2.832.000	0,6	1,1	0,7
No petroleros	83.666.078	69.750.311	55.278.811	12,4	14,2	14,0
Impuesto sobre la renta actividades internas	21.797.872	17.605.655	12.416.831	3,2	3,6	3,1
Impuesto al valor agregado	31.396.222	27.895.386	26.253.862	4,7	5,7	6,6
Importación ordinaria	7.266.985	7.573.354	5.054.386	1,1	1,5	1,3
Débito bancario/Transacciones financieras	6.131.758	2.609.656	326.851	0,9	0,5	0,1
Renta de licores	1.322.500	908.145	567.601	0,2	0,2	0,1
Renta de cigarrillos	3.246.492	1.364.058	944.868	0,5	0,3	0,2
Derivados del petróleo	1.173.880	703.930	759.235	0,2	0,1	0,2
Utilidades BCV	442.379	71.279	997.015	0,1	0,0	0,3
Otros ingresos	10.887.989	11.018.849	7.958.142	1,6	2,3	2,0
Capital	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Gastos totales y concesión neta de préstamos	174.132.756	126.462.056	117.255.400	25,8	25,8	29,6
Gastos totales	172.691.540	125.937.257	115.361.303	25,6	25,7	29,1
Corrientes	132.262.766	95.950.715	86.491.903	19,6	19,6	21,8
Remuneraciones	28.062.462	19.196.047	14.874.217	4,2	3,9	3,8
Compra de bienes y servicios	6.781.494	4.247.166	8.094.938	1,0	0,9	2,0
Otros	1.957.507	1.785.919	1.255.939	0,3	0,4	0,3
Intereses y comisiones de deuda pública	8.770.230	7.402.441	8.157.766	1,3	1,5	2,1
Internos	3.412.609	2.564.601	3.167.850	0,5	0,5	0,8
Externos	5.357.621	4.837.840	4.989.915	0,8	1,0	1,3
Subsidios y transferencias	86.691.073	63.319.143	54.109.043	12,9	12,9	13,7
Al sector público	75.805.000	55.519.306	48.314.648	11,3	11,3	12,2
Al sector privado	10.792.191	7.703.859	5.733.309	1,6	1,6	1,4
Al sector externo	93.882	95.978	61.086	0,0	0,0	0,0
Capital	38.843.994	28.623.969	26.346.671	5,8	5,8	6,7
Formación bruta de capital	972.283	715.875	1.291.113	0,1	0,1	0,3
Transferencias	37.871.711	27.908.094	25.055.558	5,6	5,7	6,3
Al sector público	37.690.242	27.852.506	25.017.423	5,6	5,7	6,3
Al sector privado	181.469	55.588	38.135	0,0	0,0	0,0
Gastos extrapresupuestarios	1.584.780	1.362.573	2.522.729	0,2	0,3	0,6
Concesión neta de préstamos	1.441.216	524.799	1.894.097	0,2	0,1	0,5
Interna	1.412.152	504.128	1.797.558	0,2	0,1	0,5
Externa	29.064	20.671	96.539	0,0	0,0	0,0
Superávit o déficit (-) corriente	33.835.518	45.382.646	30.834.193	5,0	9,3	7,8
Superávit o déficit (-) primario	735.757	22.273.747	8.228.462	0,1	4,5	2,1
Superávit o déficit (-) global	(8.034.473)	14.871.306	70.896	(1,2)	3,0	0,0

Figura 8. Gobierno central 1/ Gestión financiera
(miles de Bs.F). Fuente: Fuente: Ministerio del Poder Popular para
Economía y Finanzas. 1/ Cifras preliminares. Sujetas a revisión.

La implementación de la política fiscal durante 2009 estuvo afectada de manera importante por el impacto adverso que tuvo la crisis económica global sobre el comportamiento de los precios internacionales del petróleo y, por ende, sobre las finanzas públicas del país. En este sentido, el Ejecutivo

Nacional adoptó a comienzos de 2009 un conjunto de medidas de ajuste fiscal con el propósito de atenuar el efecto en las finanzas públicas de la caída de los ingresos petroleros. Puesto que, La medida de reducción del gasto público presupuestado buscó eliminar los egresos superfluos, a la vez de continuar fortaleciendo la inversión social.

En este sentido, destaca el crecimiento en términos reales y nominales del gasto de inversión que realizó Fonden y Fondo Conjunto Chino-Venezolano durante 2009. En particular, el Fonden desde su creación en 2005 ha destinado la mayor parte de los recursos al financiamiento de proyectos en las áreas de obras públicas y vivienda, energía y petróleo, industrias básicas y minería, agricultura y tierras, entre otros.

Por el lado de los ingresos, se reformuló el presupuesto de la nación establecido para el ejercicio fiscal 2009, siendo particularmente relevante la modificación de los supuestos en materia petrolera. A este respecto, el precio de referencia de la cesta venezolana utilizado para la estimación de los ingresos petroleros se redujo de USD/b 60 a USD/b 40, mientras que la producción de crudo se ajustó de 3,6 a 3,2 millones de barriles diarios.

Con el fin de compensar esta reducción prevista en los recursos públicos, el Ejecutivo Nacional incrementó la alícuota del IVA, de 9% a 12%, una medida que entró en vigencia el 1 de abril de 2009. Asimismo, se

aumentó el límite máximo de endeudamiento en Bs. 25.000 millones, para situarlo en Bs. 37.243 millones, lo que requirió la reforma parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP). Otra modificación a esta normativa legal se publicó en abril, para permitir que los entes autorizados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros realicen operaciones de crédito público, cuando se considere necesario para el interés nacional.

A través de todo ello, la enmienda de las premisas condujo a una reducción de 4,5% en el presupuesto de gastos de la República, equivalente a Bs. 7,5 millardos, con lo cual el monto total de las erogaciones previstas se ubicó en Bs. 159,97 millardos. Con el fin de implementar este recorte, se dictó un Instructivo Presidencial para la eliminación del gasto suntuario o superfluo en el sector público nacional. Esta normativa contempló la restricción a la compra de determinados bienes y servicios, el establecimiento de límites máximos en las remuneraciones del personal de alto nivel y la estandarización de las tarifas de las contrataciones de servicios de asesoría profesional y técnica.

No obstante, el ajuste presupuestario, las autoridades aprobaron un monto de créditos adicionales por la cantidad de Bs. 37,1 millardos, menor en 32,5% a la registrada en 2008. En consecuencia, el gasto acordado al cierre de 2009 para el Gobierno central aumentó 20,4% con respecto al

monto establecido en la ley reformulada (Bs. 159,97 millardos) y 2,4% en relación con el gasto acordado en 2008.

En el ámbito de los ingresos petroleros, la recaudación disminuyó entre 2008 y 2009 en todas las formas de medición: 35,4% en términos nominales, 49,8% en términos reales y 4,7 puntos porcentuales del PIB. La reducción se observó en la recaudación de Impuesto sobre la Renta y en el cobro de la regalía petrolera. En términos del PIB, la primera bajó de 2,7% en 2008 a 1,8% en 2009; mientras que la segunda pasó de 9,0% a 5,1% en esos años. El monto de los dividendos, por su parte, no presentó variaciones significativas respecto al producto. En estos resultados incidió de manera fundamental la baja en los precios del crudo, la peor observada entre 1988 y 2009, y la contracción de los volúmenes de exportación (7,6%).

	2009	2008	2007	como porcentaje del PIB		
				2009	2008	2007
Ingresos totales	151.525.494	166.098.284	141.333.362	21,6	24,9	29,1
Corrientes	151.525.494	166.098.284	141.333.362	21,6	24,9	29,1
Petroleros	53.230.829	82.432.206	71.583.050	7,6	12,3	14,7
Impuesto sobre la renta	12.944.054	17.834.247	19.958.537	1,8	2,7	4,1
Regalía petrolera	35.986.775	60.297.959	46.092.513	5,1	9,0	9,5
Dividendos de Pdvsa	4.300.000	4.300.000	5.532.000	0,6	0,6	1,1
No petroleros	98.294.665	83.666.078	69.750.311	14,0	12,5	14,3
Impuesto sobre la Renta actividades internas	26.022.205	21.797.872	17.605.655	3,7	3,3	3,6
Impuesto al Valor Agregado	41.611.046	31.396.222	27.895.386	5,9	4,7	5,7
Importación ordinaria	6.408.894	7.266.985	7.573.354	0,9	1,1	1,6
Débito bancario/Transacciones financieras	0	6.131.758	2.609.656	0,0	0,9	0,5
Renta de licores	1.764.659	1.322.500	908.145	0,3	0,2	0,2
Renta de cigarrillos	4.204.548	3.246.492	1.364.058	0,6	0,5	0,3
Derivados del petróleo	755.853	1.173.880	703.930	0,1	0,2	0,1
Utilidades BCV	151.083	442.379	71.279	0,0	0,1	0,0
Otros ingresos	17.376.377	10.887.989	11.018.849	2,5	1,6	2,3
Capital	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Gastos totales y concesión neta de préstamos	187.134.605	174.132.756	126.462.056	26,7	26,1	26,0
Gastos totales	184.161.339	172.691.540	125.937.257	26,3	25,9	25,9
Corrientes	143.752.684	132.262.766	95.950.715	20,5	19,8	19,7
Remuneraciones	34.583.213	28.062.462	19.196.047	4,9	4,2	3,9
Compra de bienes y servicios	6.150.426	6.781.494	4.247.166	0,9	1,0	0,9
Otros	2.429.268	1.957.507	1.785.919	0,3	0,3	0,4
Intereses y comisiones de deuda pública	9.406.802	8.770.230	7.402.441	1,3	1,3	1,5
Internos	4.191.234	3.412.609	2.564.601	0,6	0,5	0,5
Externos	5.215.568	5.357.621	4.837.840	0,7	0,8	1,0
Subsidios y transferencias	91.182.975	86.691.073	63.319.143	13,0	13,0	13,0
Al sector público	78.450.786	75.805.000	55.519.306	11,2	11,3	11,4
Al sector privado	12.666.784	10.792.191	7.703.859	1,8	1,6	1,6
Al sector externo	65.405	93.882	95.978	0,0	0,0	0,0
Capital	38.186.968	38.843.994	28.623.969	5,5	5,8	5,9
Formación bruta de capital	412.962	972.283	715.875	0,1	0,1	0,1
Transferencias	37.774.006	37.871.711	27.908.094	5,4	5,7	5,7
Al sector público	37.616.818	37.690.242	27.852.506	5,4	5,6	5,7
Al sector privado	157.188	181.469	55.588	0,0	0,0	0,0
Gastos extrapresupuestarios	2.221.687	1.584.780	1.362.573	0,3	0,2	0,3
Concesión neta de préstamos	2.973.266	1.441.216	524.799	0,4	0,2	0,1
Interna	2.928.634	1.412.152	504.128	0,4	0,2	0,1
Externa	44.632	29.064	20.671	0,0	0,0	0,0
Superávit o déficit (-) corriente	7.772.811	33.835.518	45.382.646	1,1	5,1	9,3
Superávit o déficit (-) primario	(26.202.309)	735.757	22.273.747	(3,7)	0,1	4,6
Superávit o déficit (-) global	(35.609.111)	(8.034.473)	14.871.306	(5,1)	(1,2)	3,1

Figura 9. Gobierno central/ Gestión financiera
(miles de Bs.). Fuente: Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas. 1/ Cifras preliminares. Sujetas a revisión.

Resulta claro, la orientación de la gestión de gasto fiscal en 2009 estuvo determinada, además de lo establecido en la Ley de Presupuesto de ese año, por el programa de ajuste presupuestario decretado en marzo de 2009, así como también por la aprobación de créditos adicionales que condujeron al incremento del gasto acordado para el Gobierno central. En términos nominales, el incremento del gasto total de 7,5% resultó inferior al observado en 2008, cuando registró un aumento de 37,7% interanual. Igualmente, en términos del PIB, el gasto muestra un leve incremento de 0,7 puntos porcentuales entre 2008 y 2009.

En cambio, desde el punto de vista de su medición real, esta variable mostró una contracción importante (16,4%), pues el gasto primario y los intereses de la deuda pública a cargo del Gobierno central mostraron estas mismas variaciones en todas las mediciones consideradas. En estos resultados fue determinante el comportamiento del gasto corriente, pues el de capital experimentó una contracción nominal (1,7%) y real (23,5%).

Desde el punto de vista nominal, las partidas que registraron un mayor aumento se encuentran bajo la categoría de gasto corriente: remuneraciones (23,2%), otros gastos de operación (24,1%), intereses sobre la deuda interna (22,8%), transferencias corrientes al sector privado (17%) y gasto extrapresupuestario (40,2%). Sólo en este último caso, el incremento fue

mayor que el reportado en 2008, pero de importancia marginal por su bajo peso en el gasto total (alrededor del 1% del PIB).

Por otro lado, el aumento en remuneraciones y transferencias corrientes al sector privado se explicó, fundamentalmente por el aumento del salario mínimo decretado para el año y su incidencia en los pagos a los pensionados y jubilados de la Administración Pública Nacional y el IVSS; mientras que el de los intereses obedece a la influencia de la acumulación de endeudamiento de años anteriores y el importante aumento que experimentó este año.

Entre las partidas que disminuyeron destacan las clasificadas como gasto de capital: en orden de importancia se observa reducción en la formación bruta de capital (57,5%) y en las transferencias de capital al sector privado (13,4%). Dentro del gasto corriente se aprecia una menor disminución nominal en compras de bienes y servicios (9,3%) y en intereses sobre la deuda externa (2,7%). En términos reales, todas menos los intereses sobre la deuda interna y el gasto extrapresupuestario disminuyeron. En general, la escasa variación interanual de la proporción en el PIB de las diferentes categorías de gasto sugiere la existencia de un cierto nivel de rigidez de esta variable hacia la baja.

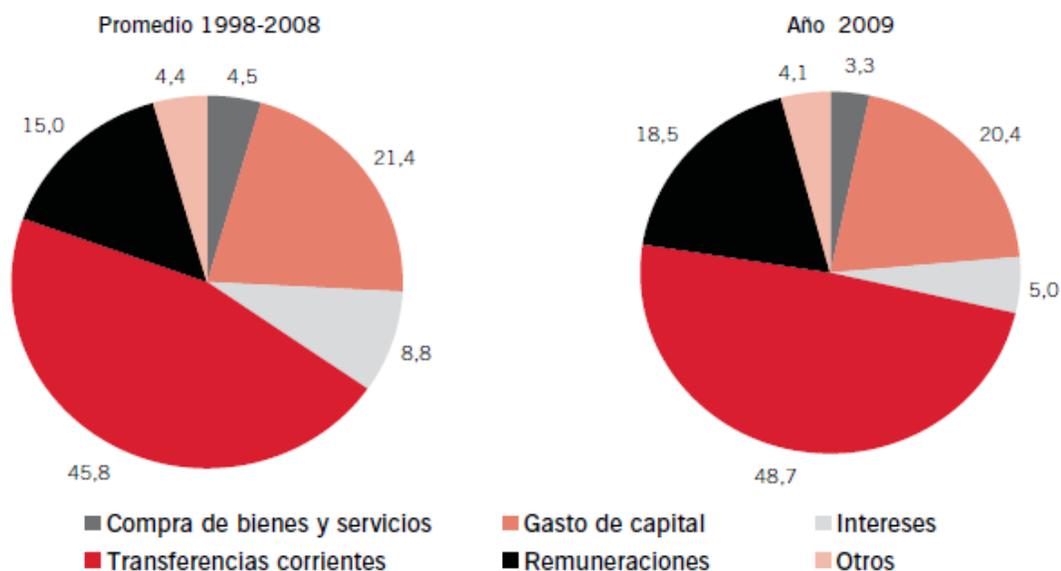


Gráfico 16. Gastos del Gobierno central^{1/} (participación en el total). Fuente: Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas. 1/ Cifras preliminares. Sujetas a revisión.

3. Evaluar las fluctuaciones de la renta petrolera en los últimos años y el impacto en la economía Venezolana.

Los cambios en el escenario petrolero han impulsado al Ejecutivo a adelantar una agresiva política de endeudamiento que permita cubrir el aumento de sus necesidades de financiamiento tras la caída de los ingresos fiscales esperados. En consecuencia, se han producido cambios en la orientación de la política monetaria con la finalidad de incentivar la demanda de títulos públicos por parte del sistema financiero interno.

De manera que, el Banco Central de Venezuela (2009), señala el desempeño de la política fiscal en materia de deuda pública se ha caracterizado en los últimos años por una importante disminución de su peso con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), además de materializar la reestructuración del perfil de vencimiento de los distintos instrumentos emitidos por el Estado, sustituyendo títulos de corto vencimiento y elevado rendimiento por otros de larga maduración y menor costo financiero.

Sin embargo, tras la caída de los precios petroleros y la consecuente merma de los ingresos ordinarios el Ejecutivo ha visto comprometido el financiamiento del presupuesto de gastos, impulsándolo a efectuar una agresiva política de endeudamiento interno que permita cubrir el déficit fiscal estimado por un monto total de Bs.F. 37,24 millardos en 2009.

En este sentido, de cara a evaluar el impacto que el elevado nivel de financiamiento programado para período 2000-2009, a continuación se presenta un análisis de la evolución y perspectivas de la deuda pública venezolana. La estrategia de financiamiento de la brecha entre ingresos y egresos fiscales ha presentado históricamente en Venezuela una alta dependencia del comportamiento del mercado petrolero. Es así como en períodos de niveles de precios de crudo bajos las necesidades de endeudamiento han resultado superiores a lapsos de tiempo con precios altos.

Asimismo, el saldo de la deuda pública total al principio de la década se ubicaba en términos del PIB en torno al 27,2%. Para el año 2000 la composición de los pasivos públicos estaría inclinada hacia deuda externa con una representación de 69% sobre el total, manteniendo la deuda interna en 31%. Al año siguiente, tras un leve deterioro de la actividad petrolera (contracción anual del PIB petrolero de 0,9%) y una fuerte caída del precio promedio de la cesta venezolana (de 23,3% al pasar de US\$/b 26,4 hasta US\$/b 20,3), el peso de la deuda total sobre la economía se incrementó hasta 29,8%. Este hecho contribuyó a que para el año 2002 la deuda pública alcanzara 36,5 puntos del PIB.

Con el deterioro de la actividad económica durante el año 2002 que redundó en una contracción del PIB de 8,9%, fomentada principalmente por el agotamiento de la capacidad productiva y exacerbada por la paralización temporal de la producción petrolera y no petrolera al final de año, el fisco vería comprometido sus ingresos por la vía ordinaria, impulsándolo a incrementar el financiamiento del gasto estimado por la vía de endeudamiento público, hasta alcanzar al cierre de año 47,5% del PIB. A ese efecto debe adicionarse la caída del precio promedio de crudo en US\$/b 5,7 entre los años 2002 y 2003, representando una disminución de 13,4 puntos porcentuales al pasar de US\$/b 42,2 hasta 36,5.

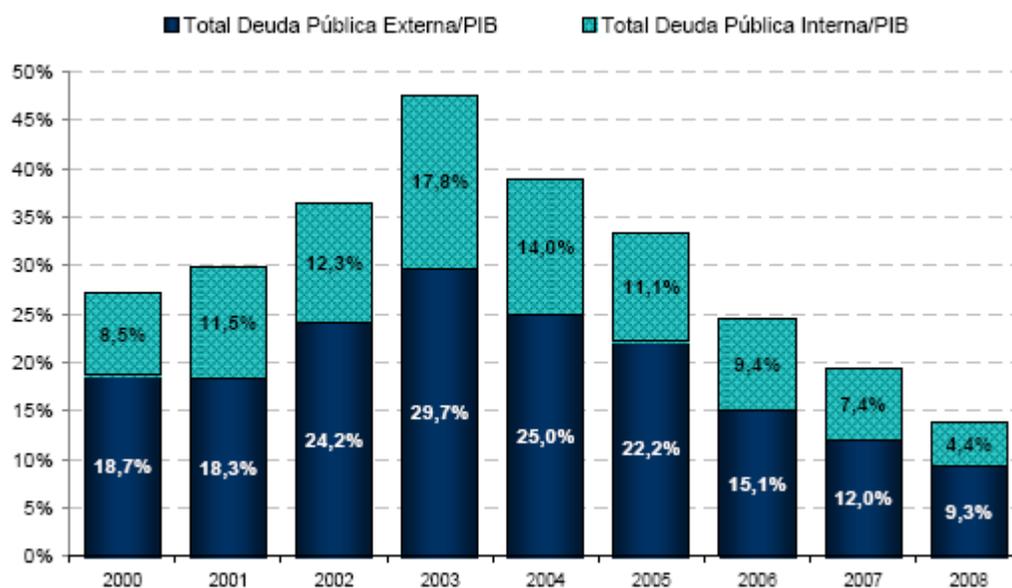


Gráfico 17. Deuda Pública (%PIB). Fuente: Ministerio de Finanzas: Estimaciones propias

Posteriormente, para el período 2004- 2008 la deuda pública total disminuiría progresivamente su peso sobre la economía, en respuesta al incremento del ingreso fiscal petrolero impulsado por mayores precios del crudo y la recuperación de la producción. En adición, el incremento de la recaudación tributaria no petrolera estimulada por el crecimiento económico habría contribuido al acrecentamiento de los ingresos fiscales.

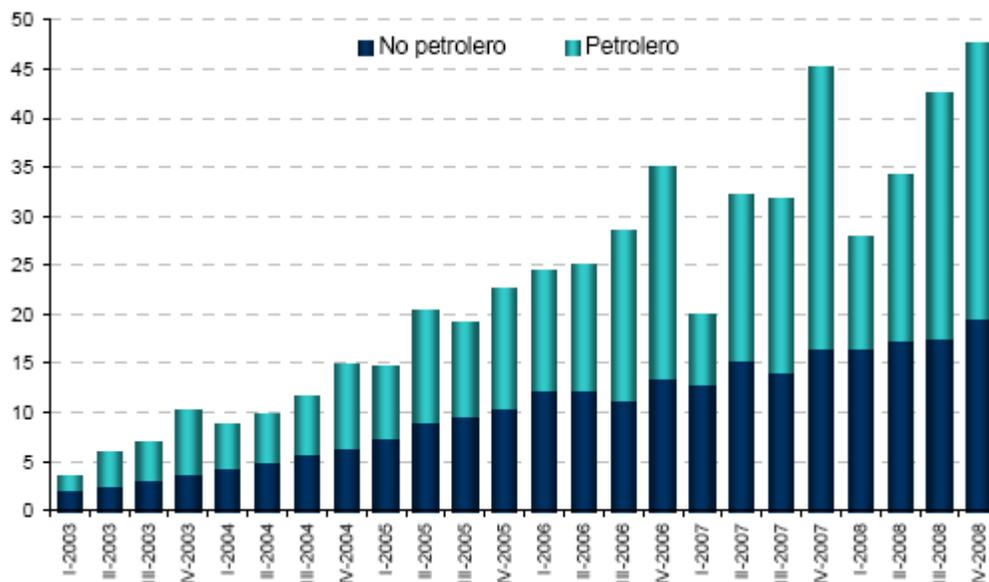


Gráfico 18. Ingresos Fiscales Ordinarios (En millardos de Bs.F). Fuente: Ministerio de Finanzas

En este sentido, el peso de la deuda al cierre de 2008 acumularía una disminución de 33,7 puntos porcentuales respecto al cierre de 2003, al ubicarse en 13,8% del PIB. Esta variación se encuentra explicada en mayor medida por la reducción de los compromisos con el exterior desde 29,7% del PIB en 2003 hasta niveles de 9,3% al cierre del 2002, lo que se traduce en una disminución del peso de la deuda externa de 20,4 puntos porcentuales.

En tanto, en el mismo período la deuda interna también experimentó una disminución de su peso sobre la economía de 13,4 puntos porcentuales, al pasar desde 17,8% al inicio del período hasta 4,4% al cierre de 2008. No obstante, a pesar del incremento de los ingresos ordinarios generado por los altos precios petroleros y el aumento de la recaudación no petrolera, el saldo

nominal de la deuda pública aumentó en US\$ 4.648 MM (11,8%), con lo cual son otros los factores distintos a la amortización los que han contribuido a disminuir indirectamente el peso de la deuda sobre la economía.

En primer lugar, el mantenimiento del tipo de cambio oficial en Bs.F/US\$ 2,15 desde marzo de 2005 ha anclado el valor en moneda nacional de la deuda denominada en divisas. En segundo lugar, el crecimiento nominal del PIB estimulado en mayor medida por altas tasas de inflación y en menor medida por la expansión real de la producción, impulsaría a la baja la relación Deuda/PIB.

Situación Actual de las Cuentas Fiscales

Con la reciente rectificación del presupuesto de gastos programados para 2009, tras los cambios en el escenario petrolero, estimulados por la coyuntura económica mundial, se estima que el fisco podría lograr una importante desaceleración del gasto público, con un crecimiento nominal anual de sólo 2,6%, ubicándose al cierre del presente año en Bs.F 180,2 millardos.

Este comportamiento del gasto implicaría una recomposición importante de los egresos fiscales a favor del gasto corriente y en detrimento del gasto de capital. En este sentido, el gasto corriente podría presentar un crecimiento

nominal de 5,8% hasta alcanzar Bs.F 150,1 millones, mientras que el gasto de capital pudiera registrar una contracción de 11,6% para ubicarse en Bs.F 27,9 millardos, en respuesta a la intención del Ejecutivo Nacional de contraer los gastos destinados a proyectos de inversión.

Tabla 6. Composición del Gasto Fiscal (Millones Bs.F)

	2008	2009 e	Var %
Gastos Corrientes	141.856	150.051	5,8%
Gastos de Capital	31.558	27.906	-11,6%
Gasto Extrapresupuestario	1.567	1.678	7,1%
Concesión Neta de Préstamo	577	582	0,9%
Gastos Totales	175.558	180.218	2,7%

Fuente: BCV. Cálculos y estimaciones propias

En este sentido, respecto a la estrategia adoptada por el gobierno para incrementar los ingresos fiscales, se espera que el fisco, a través del aumento de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado en 3 puntos porcentuales (de desde 9% hasta 12%), logre un crecimiento de sus ingresos ordinarios por cerca de Bs.F 9,4 millardos. Con este ascenso de los ingresos no petroleros, y considerando un precio promedio de la cesta petrolera venezolana de US\$/b 47,0 y un nivel de producción de crudo de 2,13 millones b/d, los ingresos totales pudieran alcanzar al cierre de 2009 Bs.F 150,8 millardos lo que se traduciría en una contracción nominal de 18,6 puntos porcentuales respecto al valor alcanzado en 2008.

Tabla 7. Composición de los Ingresos Fiscales (Millones de Bs.F)

	2008	2009 e	Var %
Ingreso Petrolero	104.552	54.971	-47,4%
Regalia	68.009	32.413	-52,3%
ISLR	26.868	17.183	-36,0%
Dividendos	9.675	5.375	-44,4%
Ingreso No Petrolero	80.782	95.817	18,6%
ISLR	22.476	26.072	16,0%
IVA	31.256	43.759	40,0%
Otros	27.050	25.986	-3,9%
Ingresos Ordinarios Totales	185.334	150.788	-28,8%

Fuente: BCV. Cálculos y estimaciones propias

De esta manera, el balance entre ingresos y gastos estimados generaría al fisco un déficit financiero por Bs.F 29,3 millardos, que al agregar Bs.F 7,8 millardos por concepto de servicio de deuda pública a ser cancelada durante este año, impulsaría las necesidades de financiamiento del gobierno hasta niveles de Bs.F 37,2 millardos. Por tal razón, el Ejecutivo modificó la Ley de Endeudamiento para este ejercicio fiscal, incrementando en Bs.F 25,0 millardos el total de contratación de deuda pública autorizada, hasta alcanzar Bs.F 37,24 millardos.

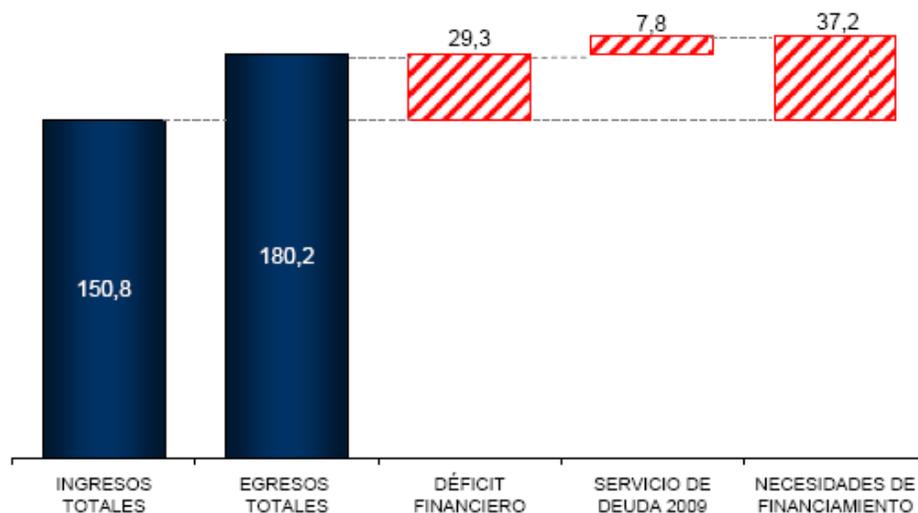


Gráfico 19. Necesidades de Financiamiento del Gobierno (Año 2009* - En millardos de Bs.F). Fuente: MF. Cálculos propios y *Estimaciones propias

Sostenibilidad de las Cuentas Fiscales

La necesidad del gobierno de generar incentivos para la demanda de los títulos de deuda daría lugar a la oferta de instrumentos con alto rendimiento y cada vez plazos más cortos, que permitan a los agentes económicos, y más específicamente al sistema financiero interno, mitigar el riesgo de insolvencia en el corto plazo por parte del fisco. Esto implicaría un encarecimiento del financiamiento público, lo que tendería a comprometer una porción mayor de los ingresos fiscales al pago del servicio y amortización de deuda interna y externa.

Al evaluar la evolución de los gastos por concepto de servicio y amortización de deuda pública sobre los ingresos fiscales, se aprecia que ésta se habría mantenido en torno al 29% durante el período 1998-2001. Es en el año 2002 cuando, en un ambiente coyuntura económica y fiscal adversa, el peso de los gastos por deuda pública se incrementa significativamente, ubicándose al cierre de 2003 en 48,3%.

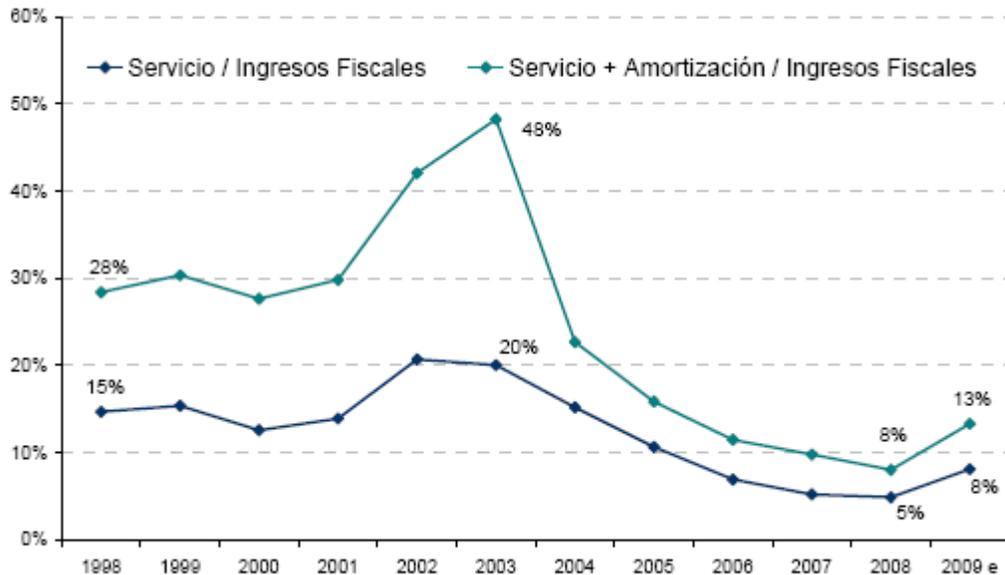


Gráfico 20. Peso de los gastos por Deuda Pública sobre Ingresos Fiscales. Fuente: Ministerio de Finanzas e: estimaciones propias

Posteriormente la relación mantendría una tendencia negativa, motivada principalmente por mayores precios de crudo y el consecuente incremento del ingreso fiscal petrolero. Al cierre de 2008 la relación habría

alcanzado el punto más bajo de la serie, ubicándose en 8,1%. No obstante, la caída del ingreso fiscal estimada para este año incrementaría la porción de éstos que habría que destinar al pago de servicio y amortización de la deuda pública hasta 13,4%. En perspectiva, esta relación podría mantener una tendencia creciente, en la medida que el costo del financiamiento sea más elevado y se ofrezcan títulos con corta maduración.

Por tal motivo, la sostenibilidad de las cuentas fiscales dependerá de que a través de la emisión de nuevos títulos se fomente un incremento del plazo promedio de la deuda hasta un nivel en el que se evite o mitigue una crisis de solvencia.

Otro aspecto que pudiera condicionar el estado de las cuentas fiscales es la aceptación por parte de los demandantes de bonos de participar en un refinanciamiento de la deuda interna. Al respecto conviene señalar que éste método se ha utilizado durante los años de coyuntura fiscal adversa, especialmente bajo la presencia de rigidez cambiaria y en períodos de bajo nivel de producción que han fomentado excedentes de liquidez en el sistema financiero, impulsando a los bancos a adquirir nuevos títulos de deuda al tiempo que se va venciendo la proporción de dichos instrumentos mantenidos en su cartera de inversiones.

Por otra parte, pese a que no se ha planteado una idea clara y general en el debate sobre qué nivel de deuda (en relación al tamaño de la economía) debe considerarse alto como para representar una amenaza de crisis de solvencia por parte del fisco, estudios realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalan que no se han registrado casos de *default* para países emergentes con niveles de deuda inferiores a 20% del PIB.

No obstante, dichos estudios indican que la mayoría de las economías emergentes que han incurrido en *default* han tenido niveles de deuda entre 20% y 40% del PIB en el año anterior. Además, es importante mencionar que si bien el nivel estimado de deuda pública se ubicaría en torno al 13,5% del PIB al cierre de 2009, quedando así fuera de la zona de posible *default*, ésta condición tendería a revertirse al aplicar la valoración de la deuda denominada en divisas con la medida de tipo cambio real presentada anteriormente. Acorde a la definición suministrada por el FMI, un gobierno se asume como solvente si se espera que sea capaz de generar suficientes excedentes presupuestarios futuros para poder cumplir con sus compromisos de deuda pendiente.

Para el caso venezolano, ésta capacidad está condicionada actualmente por el incremento de los ingresos tributarios no petroleros, que serían fomentados sólo con una recuperación del producto y/o aumento de la

carga impositiva, así como por la recuperación del ingreso fiscal petrolero, bajo la hipótesis de incremento de precios del crudo. Si bien históricamente el financiamiento del gasto fiscal ha estado condicionado en mayor medida por la evolución del mercado petrolero, y las actuales políticas fiscal y monetaria parecen estar enmarcadas dentro de una expectativa del gobierno de recuperación del precio del crudo en el mediano plazo, la sostenibilidad de las cuentas fiscales merece ser analizada bajo la hipótesis de un mantenimiento de las condiciones actuales, dada la alta volatilidad e incertidumbre del precio petrolero.

De este modo, bajo la hipótesis de un mantenimiento de las actuales condiciones económicas internas y externas, principalmente del escenario petrolero y actividad económica, el fisco aprovecharía su capacidad de endeudamiento durante los años 2009 y 2010 al tiempo que progresivamente se haga uso de los recursos mantenidos en fondos cuasi-fiscales (FONDEN, Fondo Miranda, entre otros). En consecuencia, para próximos ejercicios se haría necesario la aplicación de un ajuste fiscal (contracción del gasto público) de existir diferencias entre el gasto necesario y los ingresos fiscales estimados.

En síntesis, pese a que el Ejecutivo ha adelantado durante los últimos años un programa de reestructuración y refinanciamiento de deuda interna y externa que ubica a Venezuela en una posición ventajosa en contraste con

los países de la región, dicha posición se vería afectada ante la presencia de factores como la volatilidad del precio petrolero y la sobrevaluación cambiaria. Estos factores sitúan al Gobierno en una posición en la que la política de endeudamiento para los próximos años deba formar parte de una estrategia fiscal integral.

Comportamiento del Crecimiento Económico en Venezuela

La producción interna ha sido insuficiente para cubrir la demanda nacional, los esfuerzos del sector privado para llenar esta brecha enfrentan desde mediados del siglo XX a la incertidumbre con relación a la propiedad privada, a limitaciones a la rentabilidad, pérdida de competitividad por los crecientes costos laborales, controles de precios y la fijación del tipo de cambio.

A partir de 1999, la coyuntura social, económica, política y moral de Venezuela era muy problemática. Al respecto, Maza Zavala (2007), sostiene “es posible empaparse con informaciones sobre la compleja situación de dependencia y sumisión a que el país fue sometido durante los años ochenta y noventa, por lo que, la encrucijada y los obstáculos parecían invencibles, superiores a todo” (p. 79).

Por lo que, la lectura de ese cuadro económico es una de las mejores maneras de interpretar el actual avance a tropezones rumbo a una Venezuela independiente y productiva. Además, en el período comprendido (1999-2008) el barril de petróleo costaba 16,2 dólares, a precios constantes del año 2006, el nivel más bajo desde antes del *boom* de 1974. Por lo demás, existía un conjunto de leyes conservadoras que impedía la realización de las transformaciones propuestas por el proyecto bolivariano.

De manera que, las dificultades se imponían tanto en la coyuntura como en el campo estructural. Pues, frente a ese cuadro, las tres medidas iniciales del gobierno fueron: 1) estimular la creciente participación social en el sentido de modificar, siempre respaldado por referendos populares, a la Constitución Nacional y a las normas jurídicas vigentes; 2) articular internacionalmente, en el seno de la OPEP, el fortalecimiento de esa organización, los cortes en la producción diaria de petróleo (aunque esa reducción perjudicaría el desempeño económico del gobierno en el corto plazo) y la elevación de los precios petroleros hacia niveles más justos; y 3) implementar el “Plan Bolívar 2000”, el cual era un megaproyecto de emergencia en el área social.

Aunque aisladamente dichas acciones no conformen una agenda de

política económica, deben ser interpretadas como providencias de fundamental importancia para la economía de Venezuela. Pues, el diseño de acciones gubernamentales estaba plasmado, de forma muy general, en el “Programa de Gobierno Revolucionario”, delineado antes del levante cívico-militar de febrero de 1992, en la Agenda Alternativa Bolivariana (AAB), de 1994, y en el “Programa Económico de Transición 1999-2000”, presentado por CORDIPLAN. Es decir, mucho tiempo antes de llegar a Miraflores el presidente contaba con un conjunto de planes, previamente estudiados, que trataban de desatar los nudos de la dependencia y de rescatar el control nacional sobre la economía. Sin embargo, Cano (2001), señala:

Los bajos precios del petróleo, la apatía del sector privado, la hostilidad del capital internacional y el poco tiempo entre la elección y la toma de posesión no permitieron que Hugo Chávez adoptara inmediatamente una política económica más intervencionista y progresista (p. 37).

De manera que, el Presupuesto Nacional del año 1999 no fue debidamente aprobado por la Asamblea Nacional y para el ejercicio de 1999 se optó por la adopción del Presupuesto Nacional del año 1987. Asimismo, López Maya (2006), afirma “se mantuvieron los compromisos con el FMI y se aplicó un ajuste que contribuyó para la mayor depresión del PIB en la década de los noventa, ocurrieron cortes de un 10% en el gasto público y aumentos de los tributos” (p.158).

De esta forma, el Banco Central de Venezuela (1999-2009), muestra los resultados trimestrales de 1999 indicando un sucesivo deterioro en los indicadores económicos, donde se evidencia permanentes caídas del PIB en todos los trimestres: el -8,9% en el primero, el -8,7% en el segundo, el -4,3% en el tercero y el -2,0% en el cuarto.

Asimismo, durante el año 1999 el PIB cayó el -6,0%, el PIB per cápita bajo el -7,8% y la actividad económica se frenó en la mayoría de los sectores. Los resultados deben atribuirse esencialmente a la compleja situación económica: el proceso de desinversión evidenciado desde principio de los años noventa y la baja cotización del petróleo.

Debido al aumento de los precios internacionales del petróleo, al final de 1999 y principios del año 2000 era posible identificar un nuevo momento de la economía. En este sentido, Cano (2001), sostiene “en marzo se divulgó el “Programa Económico del año 2000”, que presentó acciones inmediatas para enfrentar la crisis, pues fueron anunciados nuevos planes sectoriales para agropecuaria, industria, infraestructura, construcción, turismo y petróleo” (p. 42).

Por lo general eran muy superficiales, pero ya no hacían tanta referencia a privatizaciones e incluso apuntaban hacia una mayor intervención estatal.

De igual forma, se anunciaron inversiones en la ampliación y readaptación de líneas férreas, del metro de Caracas, la red de carreteras y transmisiones de electricidad. Además, se anunció la expansión de la capacidad de refinación de petróleo, la adopción de mejores tecnologías en la petroquímica y la mayor explotación del gas natural (Cano, 2001).

Otro tema bastante discutido fue la revalorización de la agricultura, el aumento de la producción de alimentos y el desarrollo de actividades en pequeñas propiedades. Ganaron impulso los planes de ocupación del territorio venezolano, especialmente en el importante espacio aledaño a los ríos Orinoco y Apure.

El gobierno para este periodo mantiene una política fiscal expansionista, según información del Banco Central de Venezuela (1999-2009), estimuló la activación económica y el PIB creció en todos los trimestres: el 3,3% en el primero, el 3,6% en el segundo, el 2,3% en el tercero y el 5,4% en el cuarto. Por lo que, el alza acumulada durante el año 2000 fue del 3,7%, pese a los buenos resultados, todavía no era posible hablar en crecimiento sostenido. El PIB per cápita creció solamente el 1,8% y se mantuvo el -20,6% por debajo del promedio de los años setenta, el -9,5% por debajo del promedio de los años ochenta y el -5,6% por debajo del

promedio de los años noventa.

Respaldado por los ingresos petroleros, el gobierno profundizó sus acciones a lo largo del año 2001. En septiembre, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) presentó las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”, pues el Plan, basado en los “Cinco Equilibrios” (político, económico, social, territorial e internacional), propuso soluciones para problemas estructurales como la disforme concentración de la renta, mala utilización de las tierras agrícolas, distorsión de la demanda y oferta internas, excesiva dependencia de los ingresos petroleros, política internacional poco diversificada, entre otros temas.

En noviembre de 2001, la Asamblea Nacional aprobó una Ley Habilitante, que autorizó al presidente de la República a promulgar decretos con fuerza de ley y carácter de urgencia, facilitando la adopción de las reformas. Poco tiempo después, el primer mandatario presentó un paquete de 49 leyes en temas estratégicos como: petróleo, gas, propiedad rural, sistema financiero, impuesto sobre la renta, cooperativas, pesca, entre otros. Estas medidas han caracterizado el auge del segundo momento de la economía venezolana durante el gobierno de Hugo Chávez.

Sin duda, lo más apremiante para el gobierno era la aprobación de la denominada Ley Orgánica de Hidrocarburos. Al respecto, Lander y López Maya (2002), sostienen:

Esa norma proponía la mayor recaudación de impuestos sobre las compañías petroleras, priorizaba la participación del capital nacional en el sector y garantizaba la soberanía nacional en las actividades de explotación, refino, industrialización, transporte, almacenaje, comercialización y conservación del petróleo (p. 8).

De igual forma, los mencionados autores afirman la Ley de Hidrocarburos poseía cinco objetivos claros:

1. Recuperar el papel central del Estado en el tema petrolero, a través del Ministerio de Energía y Minas (a partir del año 2005 convertido en Ministerio de Energía y Petróleo);
2. Aumentar los ingresos fiscales de origen petrolera, estableciendo el cobro del 30% de regalía para los hidrocarburos líquidos y el 20% para el gas natural;
3. Fortalecer la OPEP y hacer con que Venezuela respetara los compromisos soberanamente asumidos con la organización, promocionando la recuperación de los precios internacionales;
4. Romper con las tendencias favorables a la privatización de PDVSA, garantizando en el artículo 303 de la Constitución de 1999 que por razones de soberanía económica, política e de estrategia nacional, el

Estado conservara la totalidad de las acciones de Petr6leos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, y;

5. Estimular la participaci6n de empresarios petroleros nacionales.

Por esta raz6n, dicha Ley buscaba internalizar la utilizaci6n de los recursos provenientes de la exportaci6n petrolera (representando lo que se considera una versi6n actual de la idea de sembrar el petr6leo), de nada servía si el Estado no controlase efectivamente PDVSA. Es decir, era primordial que el Estado venezolano asumiera el control absoluto sobre la empresa, sus gastos, costos, contratos, convenios, inversiones y asociaciones internacionales. Exactamente en ese momento, los sectores conservadores salieron a manifestar su insatisfacci6n contra el gobierno.

De igual forma, en 2001 el ingreso nacional se mantuvo relativamente elevado pese a tres factores negativos: la caída de los precios del crudo (del 16,9% en relaci6n al ano 2000), los cortes de producci6n combinados con la OPEP y la crisis de la economía estadounidense (impulsada a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre). Por lo que, dichos ingresos permitieron que el gobierno mantuviera las polítimas fiscal y monetaria expansionistas, adoptadas desde el año anterior, pues el PIB creci6 durante

los cuatro trimestres: el 2,1%, el 3,7%, el 5,6% y el 2,1% (BCV, 2008). De igual forma, Severo (2004), señala:

El año 2001 acumuló un incremento del 3,4%, con expansión de un 4,0% en la actividad no petrolera, pues todos los sectores acompañaron el alza; la industria manufacturera se expandió el 3,7% sobre el 5,1% del año anterior. Además, el crecimiento de la economía caracterizó esa segunda fase, que abarca los años 2000 y 2001 prácticamente enteros, lo cual fueron ocho trimestres en los cuales el PIB creció un promedio del 3,5%. Por tanto, se registraron caídas en el índice de desempleo, en el índice de precios al consumidor y en las tasas de interés; con el aumento del crédito, del consumo popular y del PIB per cápita (p. 93).

De manera que, Venezuela llegó a ser considerada por dos años consecutivos como el país latinoamericano con la economía más pujante. Puesto que, las previsiones de la CEPAL, de la Organización de Estados Americanos (OEA) e incluso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FMI y el Banco Mundial apuntaban que el país continuaría creciendo durante el año 2002.

En este sentido, la situación política volvió a complicarse en octubre y explotó en diciembre de 2002, cuando el gobierno decidió nombrar una nueva directiva en PDVSA. Al respecto, Lander y López Maya (2002), alegan que:

Se había violentado los criterios tradicionales de nombramiento de los integrantes de la directiva de PDVSA al no respetarse la 'meritocracia', terminaron por convocar un paro que fue respaldado por las centrales sindical y empresarial (CTV y FEDECAMARAS), pues la alta gerencia se

muestra renuente a renunciar a las cuotas de poder que alcanzo con la Apertura Petrolera. Por lo que, no parecen estar dispuestos a aceptar que el centro de conducción de las políticas públicas petroleras vuelvan al Ministerio, lo cual la empresa ha llegado a ser 'un Estado dentro del Estado' y eso ahora con la reforma esta en riesgo (p. 9).

De lo anteriormente expuesto se infiere, hubo también señales claras que mostraban que la gerencia de PDVSA retomaría plenamente la conducción de las políticas públicas para el sector. Todo ello, auguraba un radical cambio de rumbo en la política petrolera venezolana y una vuelta con renovados bríos a las orientaciones que guiaron la apertura petrolera. Por tal razón, Weisbrot y Sandoval (2008), afirma:

El PIB desmoronó el -8,9% en el año 2002, con caídas en todos los trimestres: el -4,4% en el primero, el -8,7% en el segundo, el -5,9% en el tercero y el -5,8% en el cuarto. El sector industrial quedo prácticamente paralizado: había caído el -13,1% en 2002 y bajo el -6,8% en 2003. Pues, la actividad manufacturera venía encogiendo desde los años noventa; durante los años 2002-2003 llegó al fondo del pozo (p. 20).

Por su parte, el Banco Central de Venezuela (1999-2009), señala que durante el primer y el segundo trimestres de 2003, el PIB cayo el -15,8% y el -26,7%, respectivamente. En el mismo periodo, el PIB petrolero desmorono el -25,9% y el -39,5%, a su vez, el PIB no petrolero fue derribado en el -11,1% y el -17,8%, lo cual fueron en total siete trimestres consecutivos de caída de la economía, casi dos años de graves tensiones.

De igual forma, cayeron bruscamente el PIB per cápita, las reservas internacionales y la tasa de inversión como proporción del PIB. Se expandió el desempleo (20,7% en febrero de 2003), la inflación (32,4% en mayo de 2003) y las tasas de interés (37,1% en diciembre de 2002)²³. La caída de la economía en 2003 fue del -7,7%; en términos reales, tocó un nivel inferior al del año 1991.

Por su parte, Giordani (2007), sostiene “entre julio de 2001 y enero de 2003, las reservas internacionales cayeron de 20,1 mil millones de dólares para 13,8 mil millones de dólares (reducción del -30,1%)” (p. 68).

Para frenar la fuga de capitales y la especulación, el gobierno determinó la creación de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), ente responsable por el control de cambio.

Como puede evidenciarse, la producción de petróleo se fue recuperando poco a poco a lo largo del año, hasta normalizarse a niveles cercanos a los 3 millones de barriles diarios. Al respecto PDVSA (2008), afirma:

Ya en el tercer trimestre de 2003, empezó la reactivación: el PIB creció el 8% sobre la caída del -15,8% del año anterior, por lo que dicha recuperación fue producto de la efectiva nacionalización de PDVSA, la adopción del control de los precios de los productos básicos y del control de cambio. Esa es la cuarta etapa de la economía del actual gobierno (p. 28).

Por tal razón, la economía ha presentado resultados muy positivos durante todos los trimestres: el 36,1% en el primero, el 13,1% en el segundo, el 15,7% en el tercero y el 12,9% en el cuarto. En total, el PIB creció el 18,3% y volvieron a activarse con fuerza sectores como construcción civil, comercio e industria manufacturera.

Para el año 2005, según números del Instituto Nacional de Estadísticas (1999-2009), el desempleo cayó del 17% para el 13,5% y la renta del trabajador acumulo un alza del 14%. Por lo demás, PDVSA, así como otras importantes estatales, pasó a impulsar el combate a la pobreza, transfiriendo sus estructuras físicas y miles de millones de dólares para áreas sociales y actividades no petroleras.

En julio del 2005 se aprobó una reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela (BCV), determinando el establecimiento anual de un techo para las reservas internacionales: todo lo que este por encima del monto determinado debería pasar al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), donde se apalancan planes estratégicos en sectores como industrias básicas, industrias ligeras, agricultura, petróleo, gas, infraestructura, transportes y vivienda, entre otros. Asimismo, Chávez (2009), señala:

Desde su creación del BCV, se ha transferido al FONDEN exactamente 21.818 millones de dólares: 1.500 en el 2005, 6.800 en el 2006, 6.700 en el 2007 y 6.677 millones de dólares en 2008, por ello, cuando el petróleo se disparó por encima de 100 dólares, yo fui el primero que dije: 'hay que crear una contribución especial', porque eso es lo que llaman ganancia súbita, producto de esos meses del año 2008, en los cuales el petróleo llegó hasta casi 130 dólares el barril, el venezolano, pues quedaron en el FONDEN, 5.730 millones de dólares (p. 86).

Dentro de estos planes estratégicos se han creado iniciativas cuyos proyectos están en plena marcha, como las nuevas refinerías de petróleo, aserraderos de madera, plantas de cemento, de laminación de aluminio y de pulpa y papel, una siderurgia para la producción de aceros especiales, la fábrica de tubos sin costura, las plantas de rieles y de concentración de mineral de hierro, puertos, aeropuertos, puentes, líneas de metro, ferrovías, carreteras, termoeléctricas, hidroeléctricas, gasoductos, tendidos de fibra óptica (telefonía fija, telefonía celular y red de Internet), redes de distribución de agua, entre otros.

En el caso de las empresas mixtas, la CEPAL (1999-2008), señala:

El Estado controla por lo menos el 51% de su capital, aunque muchas serán concretadas a través de asociaciones estratégicas con otros países o con inversionistas privados, nacionales o extranjeros. La meta ha sido estrechar relaciones especialmente con las naciones latinoamericanas, obedeciendo a la orientación de volcarse para el Sur:

construir el ALBA, ampliar y fortalecer el MERCOSUR (p. 62).

Por ello, la integración Latinoamericana y del Caribe solamente se justifica si es concebida como definición de una política común entre Estados Nacionales. Y no como articulación entre grandes empresas extranjeras que operan en la región.

Seguidamente, desde el principio de 2006 el petróleo ha financiado la estructuración y el fortalecimiento del mercado nacional, el llamado desarrollo endógeno, con un proceso soberano de industrialización, la creación de nuevas empresas básicas e importantes obras de infraestructura. Tal como lo sostiene Parra Luzardo (2006):

De aquí que cuando se habla de industrias básicas, de industrialización, tengamos que hacer la pregunta, .en beneficio de quien? Y, por tanto, para que la industrialización se realice en beneficio de Venezuela, tengamos que plantear en acción concomitante, sincronizada, la destrucción de la estructura atrasada y la acumulación en el interior del país de la riqueza que aquí se produzca, a fin de que se pueda pasar de lo cuantitativo a lo cualitativo, es decir, a la estructura económica propia e independiente [...]. Un país será tanto más independiente económicamente y, por tanto, más soberano, cuando dentro de sus fronteras existan minerales o yacimientos explotados por sus nacionales y en manos de ellos las industrias básicas, principalmente las metalúrgicas (p. 15).

Por tal razón, es importante tomar en cuenta las consideraciones de Fiori (2001), sobre la formación de un sistema económico nacional, que tendría tres condiciones indispensables:

1) la creación y el fortalecimiento de 'centros endógenos de decisión' capaces de garantizar a la sociedad el poder de ordenar el proceso en función de sus propias prioridades; 2) que ese proceso sea acompañado por una creciente homogenización de la sociedad, abriendo cauce para la plena realización del potencial cultural nacional; y 3) que la idea de formación se transforme en voluntad colectiva y en un poderoso proyecto político capaz de transformar la agenda de prioridades nacionales (p.47).

Los recursos del petróleo han sido utilizados como instrumento para la integración latinoamericana y caribeña, así como para el impulso a la construcción de un mundo multipolar. Asimismo, Venezuela ha asumido una nueva posición en sus relaciones internacionales: intenta diversificar su producción y sus exportaciones; diversificar los orígenes y los destinos del intercambio, no dependiendo comercialmente de un país comprador o un país proveedor.

Por lo que, el permanente aumento de los gastos sociales en Venezuela acontece desde 1999 aunque el actual gobierno haya recibido hasta 2004 mucho menos recursos por las exportaciones de petróleo que las cinco administraciones anteriores.

Por lo que, Weisbrot y Sandoval (2008), sostienen “para recibir por las ventas petrolíferas los valores reales equivalentes a 1974, el barril debería costar por lo menos 73 dólares y en realidad costaba menos de 40 dólares. Aun así, el gasto social aumento del 8,2% para el 13,6% del PIB entre 1998 y 2006” (p. 14). Adicionalmente, los mencionados autores afirman el gasto social per cápita (que toma en cuenta el crecimiento demográfico) tuvo un alza del 170% en el mismo periodo. Por lo demás, si se toman en cuenta los aportes realizados por PDVSA, los gastos sociales alcanzan el 20,9% del PIB y en términos per cápita representaron un incremento del 314% sobre el año 1998 (p.15).

Por otro lado, Rodríguez Araque (2008), señala la economía nuevamente creció en todos los trimestres del año 2006: “el 10,3% en el primero, el 9,4% en el segundo, el 10,2% en el tercero y el 11,4% en el cuarto. En el total del año 2006, acumulo un alza del 10,3%” (p. 27. Pues, la industria manufacturera creció el 9,7% y su participación en el PIB toco el 17,1%, además se verifico una enérgica activación del consumo: alimentos, vestimentas, calzados, materiales de construcción, medicamentos, automóviles, entre otros. Fruto del recalentamiento de la economía y el surgimiento de algunos cuellos de botella, a partir del mes de mayo de 2006, empezó a notarse una tenue presión sobre la inflación: el IPC37 acumulo el

17,0% a finales del año.

En lo que respecta, los primeros meses de 2007 el gobierno pasó a empujar una serie de importantes medidas. En el área económica, las acciones más substanciales según PDVSA (2008), fueron:

1. Estatizar empresas estratégicas concentradas en manos de grupos extranjeros (algunas de ellas habían sido privatizadas durante los años noventa), mediante el pago de indemnizaciones, caso de la C.A. Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV), y eléctricas como C.A. Electricidad de Caracas (EDC), Sistema Eléctrico del Estado Nueva Esparta C.A. (SENECA), C.A. Electricidad de Valencia (ELEVAL) y C.A. Luz y Fuerza Eléctrica (CALIFE);
2. Avanzar efectivamente en la nacionalización de las principales riquezas del país (petróleo de la Faja del Orinoco, latifundios, minería, Reforma de la Ley de Minas, entre otros);
3. Crear unidades productivas bajo control estatal y comunal (Empresas de Producción Socialista);
4. Profundizar la reforma agraria y buscar aumentar la producción agrícola;
5. Acelerar el nuevo proceso de industrialización pesada (sobre todo a través del MIBAM, CVG y CONIBA);
6. Intensificar la participación popular en la elaboración, control e

implementación de políticas públicas, a través de los Consejos Comunales;

7. Transformar a las corruptas y ineficientes estructuras del Estado (guerra al burocratismo y a la corrupción);
8. Aumentar la producción, reducir las importaciones de bienes de consumo final a mediano plazo y frenar el aumento de los precios.

Nuevamente las reacciones sobre todo en el campo económico fueron inmediatas, aportaciones hechas por el Banco Central de Venezuela (2008), señalando: el acaparamiento y la especulación (intensificados por algunos problemas en el control de cambio, morosidad de CADIVI y los bancos privados para liberar las divisas de importación, y en el control de precios) han generado el desabastecimiento y el alza generalizado de los precios. Dichos problemas ganaron mayores proporciones cuando estallo la crisis internacional de los alimentos (aproximadamente en abril de 2008), resultado de la desenfrenada especulación financiera con los *commodities*.

Asimismo, el Banco Central de Venezuela (2008), afirma la economía nuevamente creció durante todos los trimestres: el 8,8% en el primero, el 7,6% en el segundo, el 8,6% en el tercero y el 8,5% en el cuarto. Pues, el alza acumulada durante el año fue del 8,4%, se ha impulsado mucho a los sectores productivos, sobre todo a la industria manufacturera y a la

construcción (obras de infraestructura).

Adicionalmente, la CEPAL (1999-2008), señala:

En 1998, las deudas externa e interna representaron el 25,5% y el 5% del PIB, respectivamente. En 2003, alcanzaron altos niveles: el 29,7% y el 17,9% del PIB, respectivamente. En 2007, ya se veía la reducción de ambas deudas: la externa (cerca de 52,9 mil millones de dólares) represento el 12,0% y la interna el 7,3% del PIB, respectivamente. En 2007, la deuda publica total represento el 19,3% del PIB⁴³, bastante inferior a los niveles de 1989 (83,6%), 1995 (69,2%), 1999 (29,5%) y 2003 (47,6%). El nivel actual es el más bajo de los últimos treinta años y uno de los menores de la región.

De igual forma, PDVSA (2008), dando cumplimiento a lo establecido en la Ley de Hidrocarburos, “PDVSA asumió la mayoría accionaria en los negocios petroleros con terceros: se eliminó la figura de los convenios operativos y nacieron las empresas mixtas entre Venezuela y las transnacionales” (p. 17). Aunque algunos sectores nacionalistas contesten esa medida, considerando que hubo retroceso y no avance, el gobierno afirma haber puesto fin a la Apertura Petrolera y haber consolidado su política de Plena Soberanía Petrolera.

Entre los beneficios de esa medida se pueden enumerar: la reducción de los costos reales de PDVSA en cerca de 2,7 mil millones de dólares, entre 2006 y 2007, y el incremento de 40,4 mil millones de dólares en la recaudación tributaria, entre 2002 y 2007 (PDVSA, 2008). Es decir, además

del alza de los precios internacionales del crudo, las medidas gubernamentales en materia petrolera han garantizado que cada día más la mayor parte de los recursos se quede en Venezuela. Si entre 1998 y 2007 el precio del petróleo aumentó cerca de seis veces, en el mismo periodo el ingreso petrolero para el Estado ha crecido cerca de 23 veces.

Por otro lado, el Banco Central de Venezuela (1999-2008), señala el 1º de enero de 2008 entro en vigor la llamada “Reconversión Monetaria”, que consistió en la eliminación de tres ceros (000) del bolívar y en la alteración del nombre de la moneda venezolana para a ‘bolívar fuerte’ (Bs.F). A lo largo del año, el PIB trimestral continuó su crecimiento, aunque su tracción visiblemente haya presentado menos fuerza: un 4,9% en primero, un 7,1% en el segundo y un 4,6% en el tercero, acumulando, según el BCV, un 5,6% de alza hasta septiembre, por lo que se estima que actualmente es PIB venezolano asciende a 328 mil millones de dólares.

Asimismo, durante el año 2008 continuó en aplicación la política de rescatar para el control estatal los patrimonios que fueron desnacionalizados durante los años noventa (caso de la poderosa Siderúrgica del Orinoco – SIDOR y del Banco de Venezuela-*Santander*). Por otro lado, buscando combatir los monopolios privados que han representado trabas en sectores clave de la economía, especialmente alimentación y construcción civil

(exactamente los sectores que arrastran hacia arriba la inflación), el gobierno adelanto la estatización de tres cementeras: *Cemex, Lafarge y Holcim*.

Analizando detenidamente el PIB, el Banco Central de Venezuela (1999-2008), sostiene que los subsectores que más crecieron hasta el mes de septiembre fueron: comunicaciones, un 21,3%; construcción, un 7,6%; y comercio y servicios de reparación, un 5,4%. A su vez, otros subsectores presentaron tasas mas bajas: electricidad y agua, un 3,6%; transporte y almacenamiento, un 3,5%; servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler.

De manera que, durante los tres trimestres, el subsector instituciones financieras y seguro presentó caídas, acumulando un -5,2% hasta la fecha. Otro resultado importante es referente al subsector de la industria manufacturera: pese al mantenimiento de su crecimiento por el vigésimo trimestre consecutivo, ha presentado fuerte desaceleración. Por ello, en el tercer trimestre creció solamente 0,3% y bajó todavía más su participación en el PIB, para un 16,1%, el porcentaje más bajo desde el sabotaje petrolero.

Según la CEPAL (2008), en el 2008 cambió la evolución de algunas variables que habían incidido en forma significativa en el dinamismo de la

economía de la República Bolivariana de Venezuela a partir de 2003. Agregados como la formación bruta de capital fijo, la liquidez monetaria y el crédito bancario mostraron una reducción en términos reales, mientras que el gasto público se moderó considerablemente, también en términos reales. En igual período, la demanda interna se desaceleró significativamente como resultado de la disminución de la formación bruta de capital fijo.

De igual forma, la CEPAL (2008), expresa respecto a la disminución en el ritmo de su crecimiento, es importante destacar dos argumentos:

1) la reducción ha sido planificada y anunciada hace muchos meses por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, que pretende mantener las tasas alrededor de los 5% o 6%, y 2) el buen nivel de crecimiento actual se da pese a la incierta coyuntura internacional, generada por la crisis financiera (p. 64).

De manera que, las particularidades de la economía nacional han permitido analizar el desenvolvimiento de la actividad económica, manteniendo el seguimiento a la serie de cifras correspondientes a un conjunto de variables evaluadas en el comportamiento de la actividad económica durante la década que va de 1999 hasta 2008. Asimismo, se cobran relevancia datos sobre la deuda pública venezolana tanto los Saldos de la Deuda Pública Externa, y los Saldos de la Deuda Pública Interna.

Por ello, es importante mencionar que un diagnóstico de la economía venezolana desde el punto de vista de los números, parece transmitir la percepción de contar con un país de balance muy favorable, pero que sus efectos positivos a nivel de la población no se traducen ni llegan en condiciones equitativas para todos, pues el convencimiento de que las cosas deben mejorar es una especie cada vez más difundida. Posiblemente, esta deducción se reafirma por el contraste que se produce cuando se sabe que ha entrado al país una mayor cantidad de ingresos debido a los altos precios del primer producto de exportación del país, el petróleo y la sociedad no logra palpar resultados que le proporcionen un cierto grado de confianza y seguridad.

4. Evaluar la política estratégica petrolera en los años 2000-2009 y su alineación con los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Desde el año 1999 se inició una reforma de la política petrolera que había sido dominante en la década anterior, pues la nueva orientación rescata aspectos esenciales de la larga tradición petrolera venezolana y busca superar algunas orientaciones consideradas equivocadas y que se habían venido estableciendo desde la nacionalización de 1976. Según

Viergutz (2003), una manera de calificar la nueva política petrolera venezolana es de Nacionalista.

Por ello, el nacionalismo, dentro del nuevo contexto, implicaría darle prioridad al desarrollo de las empresas y capitales venezolanos sin menospreciar el aporte que puedan hacer los inversionistas y corporaciones extranjeras. En materia de hidrocarburos, el gobierno promulgó dos nuevas leyes. La primera, la Ley de Hidrocarburos Gaseosos, fue promulgada en septiembre de 1999 y la segunda la Ley de Hidrocarburos Líquidos, fue promulgada en noviembre de 2001, derogándose, con estas dos leyes, todas las leyes previas relacionadas con los hidrocarburos.

Al respecto, Rodríguez Araque (2003), afirma que la política del actual gobierno, en materia petrolera, se dirige a cumplir las directrices marcadas por la Constitución Bolivariana. De forma general se puede destacar como objetivos fundamentales:

Recuperar el control del Poder público Nacional sobre los recursos de hidrocarburos. En esta dirección se pretende acabar con el “Estado dentro del Estado” representado por la antigua PDVSA. Así pues, se restituye al Ministerio de Energía y Minas como órgano nacional competente en todo lo relacionado con la administración de los hidrocarburos. Esto significa que el MEM goza de la potestad para formular, regular y hacer seguimiento de las

políticas y planificación realización y fiscalización de las actividades en materia de hidrocarburos.

La nueva realidad política venezolana circunscribe a la todopoderosa PDVSA al papel de instrumento dedicado exclusivamente a las actividades de exploración, extracción, transporte, refinación y distribución de los hidrocarburos y sus productos elaborados.

Restablecimiento por parte del Estado del derecho a definir y garantizar una contribución patrimonial por el acceso al recurso natural. En sintonía con el reconocimiento que hacen las Naciones Unidas al derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales, se reestablece en Venezuela un piso para las tasas de regalía, un mínimo a ser pagado en cualquier condición. La nueva legislación en materia de hidrocarburos establece un mínimo para la regalía, en el caso del gas natural de, 20%, y de 30% para los hidrocarburos líquidos. Se incorporó, no obstante, alguna flexibilidad a la baja respecto a ese 30%. El gobierno venezolano está autorizado, según la nueva legislación, a rebajar temporalmente la tasa de regalía al 20% y hasta un sexto, en el caso de la Orimulsión, si un inversor ya en marcha confronta dificultades. Cabe destacar que si bien se incrementa el nivel de las regalías, con la nueva legislación, se está reduciendo el impuesto sobre la renta, con

lo que en realidad no se está incrementando la presión tributaria aunque si la eficacia en la recaudación.

En la dirección de garantizar el mayor beneficio para la nación en las actividades de mayor rentabilidad el estado se reserva la participación mayor del 50% en las empresas mixtas dedicadas a las actividades primarias. Los primeros acuerdos firmados bajo este nuevo marco datan de agosto de 2005 momento en que las primeras ocho empresas operadoras firmaron los convenios transitorios para su transformación. Las primeras empresas firmante fueron: Repsol, CNPC, Harvest Vinccler, Hocol, Vinccler Oil and Gas, Inemaca, Suelopetrol y Open. En esta dirección, en la actualidad, se ha conseguido convertir definitivamente a empresas mixtas el resto de convenios operativos que continuaban vigentes desde la etapa de la apertura petrolera.

Dar un nuevo impulso a los procesos de industrialización de los hidrocarburos para mejorar la composición de la cesta de exportación venezolana. Contrariamente a las políticas de internacionalización y apertura que habían marcado los lineamientos estratégicos de la política petrolera venezolana ahora se trata de conseguir incorporar un mayor valor agregado nacional a la cesta de exportación, incrementando los beneficios derivados de la diversificación de actividades en el interior del mismo sector de los

hidrocarburos. Se persigue romper el carácter de enclave que ha tenido históricamente la industria petrolera venezolana. En este sentido, a la práctica, el objetivo se centra en revertir una composición de la cesta petrolera dominada tradicionalmente en más de un 60% por el componente del petróleo crudo.

La estrategia petrolera internacional. Una de las primeras medidas que impulsó el gobierno del presidente Chávez fue restituir el papel de Venezuela en la denostada OPEP. Así, en septiembre del año 2000, como resultado de las distintas reuniones que previamente se habían mantenido por parte del nuevo ejecutivo venezolano con miembros de la OPEP, durante los días 27 y 28 se celebró en Caracas la II cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de los Países miembros de la OPEP.

Con el objetivo de desarrollar los contenidos recogidos en la Declaración de Caracas, entre el 18 y 19 de octubre del 2000 se realizó, también en Caracas, una reunión que contó con la participación, además de Venezuela, de representantes del más alto nivel de diez países de Centro América y el Caribe, para la firma del Acuerdo Energético de Caracas. Este acuerdo, al cual también se ha incorporado Cuba, tiene como objetivo central aliviar la factura petrolera de los países firmantes cuando el precio internacional del crudo sea elevado.

En la dirección anterior, en el marco de la integración y bajo la propuesta de cooperación regional conocida como el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), el gobierno venezolano impulsa la iniciativa de Petroamérica como una propuesta de integración energética de los pueblos del continente, fundamentada en los principios de solidaridad y complementariedad de los países en el uso justo y democrático de los recursos en el desarrollo de sus pueblos. El desarrollo de esta iniciativa de integración energética pasa por:

- Redefinir las relaciones existentes entre los países sobre la base de sus recursos y potencialidades.
- Aprovechar la complementariedad económica, social y cultural para disminuir las asimetrías en la región.
- Minimizar los efectos negativos que sobre los países de la región tiene los costos de la energía, originados por factores especulativos y geopolíticos.
- Fortalecer otras iniciativas regionales como MERCOSUR y la Comunidad Suramericana de Naciones.

De manera que, en Petroamérica confluyen tres iniciativas subregionales de integración energética, que son Petrosur, donde se agrupan Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay; Petrocaribe cuyo nacimiento fue suscrito por 14 países de la región caribeña el 29 de junio de

2005. Cabe señalar que el convenio de Petrocaribe lleva implícita la articulación de los acuerdos existentes anteriormente como el convenio de San José y el Acuerdo energético de Caracas.

Sin embargo, mejora las condiciones financieras de este último, pues propone una escala de financiamiento de la factura petrolera tomando como referencia el precio del crudo. Igualmente extiende el período de gracia para el financiamiento a largo plazo de uno a dos años y prevé una extensión del período de pago de 17 a 25 años, reduciendo el interés al 1%, si el precio del petróleo supera los 40 dólares por barril. En el marco de este acuerdo, Venezuela además está dispuesta a aceptar que el pago diferenciado de la factura se realice con bienes y servicios.

Plan Siembra Petrolera

La nueva PDVSA está perfectamente alineada con las orientaciones del Estado Venezolano y las líneas maestras del actual Proyecto Nacional Simón Bolívar, bajo las cuales se ha venido ejecutando el Plan Siembra Petrolera, que ha establecido los lineamientos estratégicos y directrices de actuación que guían el desarrollo petrolero y gasífero nacional, y permite la participación de PDVSA en el proceso de desarrollo social y económico del país.

En este sentido, el plan contempla las siguientes iniciativas:

Perspectivas de la Faja del Orinoco

Nuevos Desarrollos en el área de La Faja Petrolífera del Orinoco: el Plan Siembra Petrolera considera el aprovechamiento de los inmensos recursos que ofrece La Faja Petrolífera del Orinoco para ampliar nuestra participación en el mercado internacional e impulsar el desarrollo sustentable. En este sentido, se contempla la producción de 2,6 millones de barriles diarios para el año 2021, a través del desarrollo de seis mejoradores de crudo con una capacidad entre 200 y 240 MBD.

Proyecto Socialista Orinoco

Para la debida articulación de los proyectos petroleros con los no petroleros, en el año 2010 se continuó con el Proyecto Socialista Orinoco, dentro del cual se consolidó la estrategia de Ordenamiento Territorial de La Faja Petrolífera del Orinoco, a través del desarrollo de proyectos orientados a cubrir necesidades básicas relacionadas con las líneas estratégicas de educación, salud e infraestructura de servicios, por medio de los cuales se han generado más de 20.000 empleos y beneficiado a más de 180.000 personas de la región.

Costa Afuera Occidental

Durante el año 2010 se continuó el avance de los proyecto Rafael Urdaneta, se realizó un importante hallazgo de gas natural con la perforación del Pozo Perla 1X ubicado en el Bloque Cardón IV, al norte del estado Falcón, a través de las empresas licenciatarias REPSOL de España y ENI de Italia; dicho descubrimiento abarca alrededor de 8 billones de pies cúbicos de Gas Original En Sitio (GOES), lo cual representa un hecho histórico en nuestro país. Otro aspecto importante a destacar, es la profundidad de agua del área donde se encuentra el yacimiento, de aproximadamente 60 metros; así como la cercanía del pozo con diferentes facilidades de infraestructura y distribución, como el Centro de Refinación Paraguaná (CRP), en el estado Falcón, lo cual significa que el desarrollo de este campo podrá realizarse en un corto período de tiempo.

Aumentos y Mejoras en Refinación

En el año 2010 se continuó la construcción de nuevas refinerías en suelo venezolano (Cabruta, Batalla de Santa Inés y Zulia) y la adecuación de las plantas de Refinería Puerto La Cruz y El Palito, orientado a incrementar la capacidad de procesamiento de crudos pesados y extrapesados a 210 MBD y 280 MBD, respectivamente, manteniendo la estimación de incrementar en 600 mil barriles diarios la capacidad de procesamiento a partir del año 2013.

Comercialización de Crudos y Productos

El plan de negocios en el área de comercio y suministro se fundamenta en garantizar la seguridad y confiabilidad energética nacional, fortalecer la integración regional e incrementar la diversificación de mercados, previendo que la colocación de crudos alcance un promedio de 4 millones de barriles diarios para el año 2015.

Infraestructura

El Plan Siembra Petrolera contempla el desarrollo de la infraestructura necesaria para ampliar nuestra capacidad de recolección, almacenamiento y transporte de los hidrocarburos. Esta estrategia busca crear las condiciones necesarias a través de la construcción y desarrollo de nuevas instalaciones para el almacenamiento, y más capacidad de transporte a través de oleoductos, nuevos poliductos y terminales para lograr una mayor flexibilización en el manejo de la expansión volumétrica prevista en el plan.

En el año 2010, se continuó con el desarrollo de los proyectos Gas Delta Caribe Oriental y Sistema Nor Oriental de Gas; y se comenzó la construcción de la Planta de Procesamiento de Líquidos de Gas Natural SOTO I para la producción de 16 MBD de LGN, así como la construcción de

la infraestructura requerida para incorporar al mercado nacional 500 millones pies cúbicos del Proyecto Gas San Tomé.

Apoyo al Desarrollo Social Integral del País

PDVSA continua apoyando las obras y servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividades agrícolas, producción, salud, educación, así como otras inversiones productivas en Venezuela, efectuando aportes por un total de 20.549 millones de dólares, que incluyen 19.215 millones de dólares para las Misiones y otros programas sociales y 1.334 millones de dólares para el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura.

Los resultados de la gestión operacional, financiera, ambiental y social de PDVSA correspondientes a los últimos 10 años demuestran el fortalecimiento y crecimiento experimentado por la empresa a pesar de la crisis que sufre en la actualidad el capitalismo global. Por lo que, se puede constatar los elementos fundamentales que convierten a la Política Petrolera en una permanente confrontación internacional entre los intereses legítimos de los países productores y exportadores de petróleo, y los intereses y necesidades de las grandes economías industrializadas, los grandes consumidores.

Esta confrontación internacional, tiene su expresión nacional y sus consecuencias directas en los países productores, en la medida en que las grandes potencias consumidoras han interferido e interfieren directamente para controlar la explotación y comercialización de este recurso natural, agotable y no renovable, que es el petróleo. De manera que, se debe tener conciencia que Venezuela es un país productor de petróleo y tiene el deber y derecho inalienable de defender sus recursos naturales e intereses nacionales, además que los recursos de hidrocarburos estén direccionados al mejoramiento del nivel de vida y bienestar social del pueblo.

5. Analizar las políticas económicas más importantes establecidas por el Ejecutivo Nacional que contribuyeron al uso eficiente de los recursos proveniente del petróleo durante los últimos años 10 años.

El presente apartado se dedicará al análisis de las políticas económicas más significativas del periodo bolivariano, estudio que permitirá abordar el grado de cumplimiento del programa de la Revolución bolivariana:

Políticas Sectoriales

El gobierno Bolivariano tuvo desde el principio claro la necesidad de fortalecer el cártel de la OPEP para recuperar el nivel de precios del crudo, al

contrario de lo que había sido la acción del anterior ejecutivo. Por lo que, pero este objetivo supuso un conflicto con la gerencia PDVSA.

En efecto, en el marco de las leyes habilitantes de noviembre de 2001, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, autonomía de PDVSA respecto al Estado, que llevó a la empresa a actuar como un Estado dentro del Estado, al operar con lógica de transnacional energética y como instrumento de realización de los intereses corporativos de los sectores sociales ligados a una estrategia de transnacionalización de la economía venezolana, y opuestos al Ministerio de Energía y Minas.

Por otra parte, se marcan los límites de las asociaciones que PDVSA puede establecer para la creación de empresas mixtas (art. 22), en el que se fija la obligación de mantener una participación mayor al 50% del capital social, en todas las actividades primarias que comprenden las relativas a la exploración en busca de yacimientos de los hidrocarburos, a la extracción de ellos en estado natural, a su recolección, transporte y almacenamiento iniciales (art. 9). De esta forma se acota lo dispuesto en la Sección II De la propiedad de los yacimientos, al frenar el proceso privatizador, pero por medio de un contenido moderado, al poner límites a la iniciativa privada, pero no excluir la entrada al capital privado en el sector, incluida la inversión extranjera.

En este punto, es relevante la reforma impositiva diseñada para elevar los ingresos, estableciendo la regalía como la figura básica debido a su mayor eficacia recaudadora, al fijarla en el 30%, frente al 16% vigente con anterioridad (y en ciertos casos el 1%), mientras se reduce el impuesto sobre la renta del 59 al 50% (art. 34). En segundo lugar, la denominada economía social» abarca los programas sociales de redistribución, la promoción de cooperativas, la creación de núcleos de desarrollo endógeno, la cogestión empresarial y las empresas de producción social, representando el conjunto de medidas de alcance verdaderamente revolucionario, es decir, que aspiran a modificar las relaciones sociales de producción y el proceso de acumulación capitalista, aunque por el momento su protagonismo sea minoritario.

Ciertamente que, mediante estas dimensiones de la economía social el gobierno Bolivariano pretende solucionar el problema del sector informal, avanzar hacia un nuevo modelo socio-productivo endógeno orientado al crecimiento productivo con inclusión social, así como superar los desequilibrios territoriales existentes. Además, dentro de las acciones redistributivas destacan la construcción del nuevo paradigma de política social en curso, y que se abordará posteriormente, y la utilización de microcréditos para la creación de pequeñas empresas y cooperativas, para lo

cual el gobierno ha «creado» el Banco del Pueblo, el Banco de la Mujer y el Fondo de Desarrollo Microfinanciero..

La Ley de hidrocarburos desarrolla los principios constitucionales de recuperación de la soberanía sobre la industria (la re-nacionalización) y de ruptura con la política neoliberal de Apertura Petrolera y el programa de internacionalización de PDVSA, incluido en el programa neoliberal Agenda Venezuela.

En este sentido, destaca la reafirmación de la propiedad del Estado sobre todos los yacimientos de hidrocarburos (art. 3), en consonancia con lo dispuesto en la CRBV. Como materialización de lo anterior, la Ley determina que el Ministerio de Energía y Minas (denominado actualmente de Energía y Petróleo, MEP) será el órgano nacional competente en todo lo relacionado con la administración de los hidrocarburos (art. 8), poniendo fin a la autonomía de PDVSA respecto al Estado, que llevó a la empresa a actuar como un Estado dentro del Estado, al operar con lógica de transnacional energética y como instrumento de realización de los intereses corporativos de los sectores sociales ligados a una estrategia de transnacionalización de la economía venezolana, y opuestos al MEM.

Por otra parte, se marcan los límites de las asociaciones que PDVSA puede establecer para la creación de empresas mixtas (art. 22), en el que se

fija la obligación de mantener una participación mayor al 50% del capital social, en todas las actividades primarias que comprenden las relativas a la exploración en busca de yacimientos de los hidrocarburos, a la extracción de ellos en estado natural, a su recolección, transporte y almacenamiento iniciales (art. 9). De esta forma, se acota lo dispuesto en la Sección II De la propiedad de los yacimientos, al frenar el proceso privatizador, pero por medio de un contenido moderado, al poner límites a la iniciativa privada, pero no excluir la entrada al capital privado en el sector, incluida la inversión extranjera. En este sentido, es relevante la reforma impositiva diseñada para elevar los ingresos, estableciendo la regalía como la figura básica debido a su mayor eficacia recaudadora, al fijarla en el 30%, frente al 16% vigente con anterioridad (y en ciertos casos el 1%), mientras se reduce el impuesto sobre la renta del 59 al 50% (art. 34).

En segundo lugar, la denominada economía social abarca los programas sociales de redistribución, la promoción de cooperativas, la creación de núcleos de desarrollo endógeno, la cogestión empresarial y las empresas de producción social, representando el conjunto de medidas de alcance verdaderamente revolucionario, es decir, que aspiran a modificar las relaciones sociales de producción y el proceso de acumulación capitalista, aunque por el momento su protagonismo sea minoritario. En efecto, mediante estas dimensiones de la economía social el gobierno Bolivariano

pretende solucionar el problema del sector informal, avanzar hacia un nuevo modelo socio-productivo endógeno orientado al crecimiento productivo con inclusión social, así como superar los desequilibrios territoriales existentes.

Dentro de las acciones redistributivas destacan la construcción del nuevo paradigma de política social en curso, y la utilización de microcréditos para la creación de pequeñas empresas y cooperativas, para lo cual el gobierno ha creado el Banco del Pueblo, el Banco de la Mujer y el Fondo de Desarrollo Microfinanciero. Asimismo, tras el golpe de Estado de 2002 se impulsaron experimentos en empresas cogestionadas por los trabajadores, en sectores como la electricidad (Cadafe), papel (Invepal) o aluminio (Alcasa). No obstante, los resultados han mostrado ciertas deficiencias. Las Empresas de Producción Social (EPS), aunque todavía con una reducida significación económica, deberían erigirse en el germen y el camino para el Socialismo del Siglo XXI.

En tercer lugar, respecto de las nacionalizaciones, tras la referida victoria electoral de 2006 una de las promesas electorales lanzadas al comienzo del segundo mandato en abril del año siguiente fue nacionalizar todos los sectores privatizados antes de 1999, en consonancia con lo establecido en la Constitución de 1999 y el marco de protección de la propiedad privada que otorga. Por tanto, las primeras nacionalizaciones se llevaron a cabo en 2007, en sectores considerados estratégicos para la

nación, correspondieron al sector servicios como el eléctrico, destacando Electricidad de Caracas, Electricidad de Valencia y SENECA de Margarita; telecomunicaciones, en el que figura la primera empresa del sector, la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV), privatizada en 1991; y la actividad petrolera.

En esta última hay que mencionar la nacionalización de las instalaciones de las asociaciones estratégicas de las empresas privadas que explotaban desde 1996 la Faja bituminosa del Orinoco, efectuada el primero de mayo de 2007. Asimismo, la conocida como segunda ola se produjo en 2008/2009, afectando a los sectores productivos, en especial cementeras, agroindustria, energía, industrias de transformación del hierro y sector siderúrgico.

De allí que, se ha de mencionar la renacionalización de la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), conglomerado industrial de 11.000 trabajadores privatizada durante la presidencia de Rafael Caldera en 1996, intervención que puede ser considerada como una de las decisiones de mayor alcance político desde la Ley de Hidrocarburos. Además, se nacionalizaron 32 campos petroleros de la Faja del Orinoco, una cadena frigorífica, la firma *Lácteos Los Andes*, con el propósito de garantizar la soberanía alimentaria, y se aprobó el marco legislativo para incorporar el transporte interno de combustible y la mina de oro Las Cristinas.

En 2009, y con la pretensión de controlar toda la cadena productiva de la industria petrolera, se nacionalizaron 76 empresas del lago de Maracaibo que proporcionaban servicios a las actividades pertenecientes a las ramas del sector primario de hidrocarburos, varias compañías del sector briquetero, de hierro y fábricas de cerámica. En relación a la banca, se adquirió el Banco de Venezuela al Banco Santander. Finalmente, en el marco de una crisis de abastecimiento que enfrentó al gobierno con las empresas privadas, el Estado decidió nacionalizar una serie de empresas del sector agroindustrial (procesamiento de arroz, café, frigoríficos de carnes, entre otros.) con la intención de acabar con el desabastecimiento y el control ejercido por las grandes cadenas sobre la red de comercialización de productos alimenticios.

Cuatro son los motivos que permiten abordar el significado del proceso de nacionalizaciones emprendido en Venezuela. Primeramente, se constatan motivos económicos, con la perspectiva de lograr la integración vertical de la economía en el medio plazo y un desarrollo autocentrado a más largo plazo. Ideológicamente, dentro de la etapa de transición hacia la construcción socialista se debe lograr un equilibrio entre los sectores de economía social (empresas de producción social), el sector estatal (empresas nacionalizadas) y el privado (cooperativas y empresas privadas).

Además, existen importantes motivos políticos, dada la disputa entre el Ejecutivo bolivariano con el empresariado venezolano encuadrado dentro de

la patronal (Fedecamaras), aliados de los sectores transnacionales del país, así como dentro del mismo bloque social que apoya al presidente, en especial con los sectores de obreros industriales sindicalizados, que se sitúan a la cabeza de las reivindicaciones más de izquierdas dentro del bloque bolivariano, los cuales plantean la profundización y extensión de las nacionalizaciones.

Cabe señalar motivos de política internacional, en especial en la explotación petrolera del Bajo Orinoco, donde la compra del Estado de las acciones ha permitido constituir posteriormente, nuevas empresas mixtas con potencias energéticas emergentes como China, Irán, Rusia, Bielorrusia y la India, con las que Venezuela pretende diversificar la exportación de crudo y romper la concentración de su oferta en Estados Unidos.

La construcción del nuevo paradigma de política social

La política social encuentra su fundamento en los avanzados derechos sociales que establece la CRBV de 1999 y en el enfoque progresista del Plan 2001-2007 (MPD, 2001). Pero la ruptura con las políticas anteriores es progresiva, con un primer período hasta 2003 en el cual la política social desplegada presenta todavía elementos de continuismo y está influida por el enfoque neoliberal de tipo compensatorio y focalizado. Asimismo, con el propósito de centralizar los recursos dispersos en varios entes se crea el

Fondo Único Social (FUS), un fondo financiero vinculado al Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) que debería supervisar los programas sociales.

Por otra parte, en estos primeros años se constatan algunos elementos con contenido rupturista que adelantan el salto cualitativo que se va a producir en 2003. El Estado asumió el pago de las pensiones y las equiparó al salario mínimo, y el anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS) de diciembre de 2002, uno de los más avanzados del mundo establece en su artículo IV que toda persona tiene derecho a los beneficios de la Seguridad Social aunque no tenga capacidad económica para contribuir a su sustento.

De manera que, rompe así con la lógica neoliberal de la anterior LOSSS de 1997 y evita la derogación del Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS), así como la tendencia privatizadora que se había iniciado con la política de recuperación de costos al instaurar el principio de universalidad y gratuidad, que por mandato constitucional se extiende a la sanidad y la educación (CRBV). Además, se restringe la financiación de los organismos multilaterales y se hace un cierto esfuerzo por incrementar el gasto social.

En efecto, el nuevo paradigma en curso de política social en desarrollo parte del propósito de inclusión social mediante tres líneas programáticas

dirigidas a la transformación de la estructura social la *Construcción de ciudadanía*, mediante la mejora de las capacidades sociales de los grupos de menos ingresos y garantía de derechos que representan las misiones educativas y de salud; ii) la *Inclusión productiva*, mediante la promoción del desarrollo endógeno y de la economía social; y iii) *Participación y control social*, afirmando el carácter protagónico de la participación y el rol de corresponsabilidad que la CRBV establece.

Más específicamente, la nueva política social avanza en la lógica de servicio público en tanto que derecho ciudadano, con el Estado como órgano rector frente al mercantilismo con propósito de obtención de beneficio del sector privado vigente con los gobiernos anteriores. En consecuencia, se antepone el principio de universalidad, que ya había adquirido rango constitucional como principio vertebrador, prohibiendo incluso privatizar los bienes y servicios públicos, declarados propiedad del Estado, frente a la focalización compensatoria en la acción social, explícitamente rechazada.

Asimismo, se ha restaurado la financiación a la oferta en detrimento de la demanda, lo que significa priorizar el gasto en la infraestructura que va a proporcionar el servicio de carácter social en lugar de transferir renta al usuario potencial, en consonancia con esta nueva perspectiva. Uno de los aspectos que se han modificado sustancialmente es la tendencia hacia la descentralización vigente con anterioridad.

Debido a la proximidad del referéndum revocatorio de 2004, la recuperación de los ingresos petroleros y la radicalización del movimiento chavista, en 2003 se instauran las misiones sociales, elemento crucial en este giro cualitativo frente al neoliberalismo. En efecto, constituyen una variada gama de programas sociales impulsados al margen de la institucionalidad vigente y su actuación tradicional para eludir el burocratismo estatal, la ineficiencia, la lentitud y ciertos intereses contrarios en el aparato estatal, configurando un nuevo tipo de política social financiado al margen del presupuesto público, fundamentalmente a partir del ingreso petrolero de PDVSA en virtud de la toma de control de la empresa a principios de 2003.

Una vez que, el problema radica precisamente en que se ubican fuera del marco de las instituciones estatales, ya que la consolidación a largo plazo del proyecto social de la Revolución Bolivariana requerirá conformar una nueva institucionalidad que albergue su nuevo proyecto o paradigma de política social, y que sea financiada con el conjunto de recursos fiscales del Estado. Como requisito, ello otorgaría un estatus superior a su voluntad de integración social en la medida que no la vinculara a una fuente de ingresos determinada, con la inestabilidad que ello supone, incorporándola así como un ámbito estructural del nuevo gobierno.

En cualquier caso, gran parte de este conjunto de políticas sociales (misiones educativas, Mercal, reformas del suelo urbano...) enfrenta un

problema: pese a contar con el respaldo constitucional, no están garantizadas por ley, sino únicamente por un decreto presidencial, por lo que podrían desaparecer ante restricciones presupuestarias o un cambio en el signo del partido gobernante.

La Política Macroeconómica

En líneas generales, no ha existido una política macroeconómica sustancialmente alternativa en este período, y principalmente en los primeros años del gobierno Bolivariano, cuando está signada por un marcado continuismo respecto de la ortodoxia de los gobiernos anteriores. Inicialmente se implementa una política económica restrictiva, tanto en lo fiscal como en lo monetario, lo cual se irá modificando posteriormente.

Por el lado de los ingresos fiscales, incluso en el Plan 2001-2007 no se otorga mucha importancia a la progresividad fiscal, porque aunque se la menciona no resulta ser ninguna prioridad ni se plantean medidas radicales y específicas al respecto. Debido a que, la necesidad de mejorar la recaudación fiscal llevó a introducir un impuesto a las transacciones financieras, se amplió la fiscalización del consumo suntuario, el impuesto sobre la renta fue reformado y se modificó el de las ventas al por mayor para crear un impuesto al valor agregado.

El nivel de este impuesto ha evolucionado en función de las necesidades de liquidez, si bien es cierto que en la segunda fase del período se ha reducido su alícuota considerablemente del 16 al 9% en 2007, año en el que además se eliminó el IVA de una serie de alimentos y se redujo para los servicios de transporte de los mismos. Por lo que, se han implementado ciertas medidas progresistas como el intento de reducir la evasión fiscal (2005), aunque en general de carácter efímero, como el impuesto sobre los activos empresariales, que desaparece en 2004, el que grava el débito bancario, vigente hasta 2006, la limitación del precio de los alquileres (2004-2005) o el impuesto sobre las transacciones bancarias realizadas por las empresas, vigente entre finales de 2007 y mediados de 2008.

En definitiva, la excepción radica en la fiscalización del sector petrolero con la ley de 2001, la cual ha permitido que en materia de gasto público los avances sí sean verdaderamente relevantes, tanto por cuantía como por el tipo de gasto. A excepción de los primeros momentos de crisis, y posteriormente durante la inestabilidad política de 2002-2003, resulta claro que el Gobierno ha mostrado un propósito de expansión del gasto para impulsar la demanda agregada en beneficio de los sectores más desfavorecidos.

En relación a la política monetaria, el continuismo se evidencia por el hecho de que la CRBV establezca la autonomía del BCV en su

implementación. (arts. 311 y 318), lo que se intentó corregir en la fallida propuesta de modificación del texto constitucional en 2007. Por tanto, el gobierno ha priorizado la financiación interna de la deuda pública, de un monto elevado en los primeros años, dadas las condiciones adversas en el ámbito externo.

De manera que, este giro supuso tener que ofrecer condiciones jurídicas ventajosas para atraer inversión extranjera y un impulso alcista sobre los tipos de interés, con el consiguiente encarecimiento de la financiación ante la percepción de riesgo y a las expectativas de devaluación. Así pues, hasta 2003 la política monetaria tuvo un carácter restrictivo, pues su propósito era contribuir a la estabilización del tipo de cambio del bolívar, por lo que el nivel de tipos de interés fijados por el BCV dependía de la acumulación de un nivel correspondiente de reservas internacionales.

En este sentido, se supeditaba a la prioridad de contención inflacionaria aún perjudicando al crédito interno, y la consiguiente necesidad de enfrentar la salida de capitales, especialmente en los momentos de mayor inestabilidad política, como sucedió a finales de 2001 y principios de 2002, cuando ni las medidas de política monetaria restrictiva pudieron evitar la devaluación del bolívar. En los meses siguientes, igualmente convulsos, las políticas monetaria y fiscal se supeditaron a los objetivos del tipo de cambio flotante y la contención inflacionaria.

En efecto, A partir de la instauración en 2003 del control de cambios (capitales), por el cual sólo las empresas que demostraran haber abonado los impuestos y que verdaderamente necesitaran importar podían acceder a divisas, se logró mantener fijo el tipo de cambio con el dólar. De ahí que, la política económica se liberó así del corsé de supeditarse a dicha estabilidad externa y tuvo un carácter expansivo, con un sustancial descenso de las tasas de interés reales que coadyuvó a la recuperación de la senda del crecimiento económico.

Es evidente que, las consecuencias fueron el incremento del volumen de reservas, decisivo para hacer frente a la crisis actual, el freno a las salidas de capitales y por consiguiente mayor capital disponible para invertir, y que llevó a un auge bursátil. Puesto que, el aumento del precio del petróleo desde 2002, junto con una política de gasto expansiva, supuso una expansión de la demanda interna y de la base monetaria, lo que ha incrementado la inflación y el del tipo de cambio en el mercado paralelo.

El diferencial de inflación positivo en relación a Estados Unidos ha supuesto una apreciación del tipo de cambio real que ha incrementado las importaciones para satisfacer la demanda interna, pero retirando dinero en circulación y contribuyendo a controlar la inflación, que no obstante es de las más elevadas de la región.

La Política Exterior

El significado económico de la política exterior venezolana se centra en dos ámbitos: el aumento de los precios del petróleo por medio de la revitalización de la OPEP y la política de integración latinoamericana. En esencia, el primer objetivo se empezó a concretar justo después de la llegada al poder de H. Chávez, tras un período de 15 años en el que los precios del crudo se mantuvieron en niveles muy bajos.

En septiembre de 2000 se celebró en Caracas la II Cumbre de Jefes de Estado, 25 años después de la primera, realizada en Argelia, para diseñar una política de largo plazo aplicando bandas de precios e incluyendo aspectos ambientales y sociales. Es claro que, este apoyo al restablecimiento del papel de la OPEP en el mercado energético mundial coadyuvó en la recuperación de los precios a partir de 2001.

Conseguido el objetivo de reactivar la OPEP, la política exterior se centró en la propuesta de integración, regionalismo que encuentra sanción constitucional en el artículo 153. Posiblemente pueda considerarse como uno de los de mayor trascendencia dentro de la política de diversificación productiva y de acumulación *auto-centrada* que marcan el programa económico del Ejecutivo venezolano en la actualidad.

A partir de estas premisas se llegó a la creación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) en la Habana el 14 de diciembre de 2004 y el rechazo de la propuesta estadounidense del ALCA, que pretendía instaurar un área de libre comercio en todo el continente, y en cuyo final tuvo una especial participación el Presidente Chávez en la Cumbre de Mar de Plata de noviembre de 2005. Por ello, se han impulsado asimismo procesos de integración por medio de políticas de desarrollo en infraestructura energética común con la intención de minimizar los impactos negativos que tiene la volatilidad de los precios de la energía en la región, en muchos casos originada en factores especulativos y geopolíticos, sobre todo mediante la reducción de costes de transacción (eliminación de intermediarios), acceso a financiación internacional y facilidades en el pago (PDVSA, 2005).

Al mismo tiempo, A finales de 2004 firmó el acuerdo de Petrosur con la empresa pública argentina ENARSA, completado posteriormente con la Petrobras brasileña y la ANCAP de Uruguay. En la misma línea, al año siguiente se firmó el acuerdo de Petrocaribe con 14 países caribeños, mientras que Petroandina, que incluye a Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, ha tenido ciertos problemas para concretarse.

En base a ello, la idea que subyace en estos acuerdos es formar en el futuro Petroamérica, que culminaría la integración latinoamericana en materia energética. Por otra parte, en el marco de la cumbre extraordinaria entre los

países del ALBA de abril de 2008 se firmó un acuerdo para la puesta en marcha de programas que contribuyan a la soberanía alimentaria, estableciendo un Fondo de Seguridad Alimentaria dotado con un capital inicial de 100 millones de dólares, y una Red de Comercialización Alimentaria del ALBA para evitar el alza de precios a causa de los intermediarios.

En consecuencia, Venezuela ha logrado desligarse paulatinamente de las grandes instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En 2007 saldó todas las deudas que tenía con estos organismos, por lo que la financiación se ha conseguido a partir de los recursos del Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), perteneciente al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, de préstamos bilaterales con ciertos países, así como fondos con terceros creados en los últimos años (China o Rusia).

En síntesis, se puede afirmar que el principal logro descansa en la capacidad de movilizar la renta petrolera, por ello, el propósito ha consistido en implementar una política social alternativa a la desarrollada en lograr la universalización de los derechos sociales, principalmente educación, salud y alimentación, con una lógica ajena al mercado bajo una restituida rectoría estatal, y con una notable expansión del gasto gubernamental.

A pesar de todo, la modificación de la correlación de fuerzas entre los grupos sociales, la mejora de las condiciones de vida y el consiguiente descenso de los índices de pobreza y desigualdad, la articulación de una política exterior “anti-imperialista” y la profundización en la democracia política interna parecen elementos más que reseñables para ubicar esta experiencia.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

En atención a los objetivos planteados en la presente investigación y el análisis de los resultados, se muestra un cuerpo de conclusiones que resume los hallazgos más relevantes del estudio. Igualmente, se establecen algunas sugerencias como alternativas posibles para contribuir para analizar el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera y su incidencia en la economía venezolana, para el periodo 2000 – 2009.

De manera que, varias medidas de sostenibilidad fiscal muestran que las cuentas fiscales tienden a no ser viables en el mediano plazo. Sin embargo, el esfuerzo fiscal necesario para obtener sostenibilidad pareciera estar al alcance de las autoridades a través de un ajuste fiscal moderado, que representa un incremento en el superávit primario de entre 1,4% y 2,0% del PIB. Además, promover condiciones para mayor crecimiento económico y la reducción de los costos del endeudamiento contribuiría a hacer más viables las cuentas fiscales en el mediano plazo.

Por ello, la enorme dependencia del ingreso fiscal petrolero, hace que el

resultado fiscal de Venezuela sea altamente volátil y dependiente de choques externos. En este contexto, es extremadamente difícil para el gobierno tener una política fiscal contra-cíclica efectiva. De esto se desprende, que una medida muy efectiva para mejorar la gestión fiscal y la evolución de las principales variables macroeconómicas es la implementación adecuada de un Fondo de Estabilización Macroeconómica.

Sin embargo, como toda regla fiscal, este mecanismo debe basarse en procedimientos sencillos, tener respaldo político y ser creíble. Por tanto, de nada vale para la estabilidad fiscal contar con un buen fondo que sea modificado cada vez que las condiciones económicas sean adversas. Por otra parte, dada la baja recaudación no-petrolera, es necesario una reforma impositiva integral que armonice los impuestos existentes y que cree tributos eficientes y fáciles de administrar.

Asimismo, una reforma institucional es necesaria a fin de reducir la evasión y elusión impositiva, como para mejorar la eficiencia en la administración tributaria. Esto no significa, necesariamente, aumentar la carga impositiva, se trata más bien de contar con una base sólida de ingresos fiscales no-petroleros que permita reducir la dependencia de los tributos por concepto de hidrocarburos.

Por tal motivo, la política económica que ha sido utilizada históricamente para corregir desbalances fiscales en Venezuela ha sido la depreciación del tipo de cambio. Sin embargo, esto ha producido enormes costos en términos de inflación, estabilidad y credibilidad, pues el tipo de cambio debe utilizarse conjuntamente con la política monetaria para obtener estabilidad de precios y mantener la competitividad, y no como instrumento de política fiscal.

La tesis central del trabajo mantiene que el comportamiento diferenciado se debe a la interrelación de factores económicos e institucionales. Por un lado, cambios del mercado petrolero, y por el otro, la evolución regresiva del arreglo institucional estimulada por auges de precios petroleros. A raíz del primer gran auge de precios petroleros de los años 1970, el arreglo institucional sufrió un importante deterioro, caracterizado por la acentuación del rentismo y del incremento de rol del Estado y su participación en la economía. Esta transformación institucional, combinada con la caída del precio del petróleo después del auge y el comportamiento volátil que adquirió el mercado petrolero internacional, serían razones importantes para explicar el crecimiento negativo de la segunda etapa.

Entre los canales de transmisión venezolana destacan cuatro: Primero, la voracidad fiscal, aumento excesivo del gasto fiscal y público en los auges o período de precios petroleros relativamente altos, inconsistente con las

tendencias de largo plazo del mercado petrolero y la sostenibilidad fiscal. Segundo, la declinación de la producción petrolera, al orientarse la política petrolera en conseguir ingresos externos elevados a través de altos precios con poca producción, lo cual sería consistente con la maximización del aporte petrolero al fisco en el corto plazo.

Tercero, la baja importante del gasto de inversión público durante las últimas décadas, especialmente en los períodos de precios del petróleo moderado o bajo. De ahí que, la importancia que otorga la elite política a permanecer en el poder, en tanto facilita la apropiación de rentas atractivas para los grupos económico-sociales relacionados, la conduce a dirigir el gasto público hacia el gasto corriente con orientación populista y clientelar, en detrimento del gasto de inversión en bienes semi-públicos y el estímulo a la acumulación de capital tanto físico como humano eficaz, que pudiese ayudar a diversificar la economía.

Y cuarto, una caída importante de la eficiencia o productividad global de la economía al aumentar el rol y tamaño del Estado, más allá de aquél compatible con el crecimiento de largo plazo. A grandes rasgos estos aspectos serían comunes a la situación que reinó entre finales de los años 1970s hasta 1999, aunque se debe reconocer que en la década de los años 1990s existieron esfuerzos por reformar el arreglo institucional y se recuperó,

con inversiones importantes, la producción petrolera que había caído a niveles muy bajos.

Se considera que Venezuela requiere instrumentar una estrategia productiva, un conjunto de cambios institucionales y de políticas económicas cónsonos con las características específicas de Venezuela, pues los reformadores tienen suficiente espacio para organizar estos principios en diseños institucionales que son apropiados a las oportunidades y restricciones específicas. Los países exitosos son los que han usado este espacio sabiamente. De manera que, en la estrategia productiva dos elementos de base son imprescindibles, el funcionamiento relativamente adecuado de los mercados, con políticas para subsanar las fallas de los mismos, y respeto de los derechos de propiedad, además, la instrumentación de la estrategia productiva implica restaurar los derechos de propiedad y el funcionamiento de los mercados, dada el deterioro que en este sentido existe.

Recomendaciones

En concordancia con el trabajo realizado y considerando el análisis de resultados encontrados, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Preparar un plan de contingencia fiscal, monetario y económico, para prevenir cualquier movimiento de inestabilidad que resulte en el transcurrir de los años, como medida preventiva ante las fluctuaciones de los precios petroleros.
2. Iniciar con una política de reducción del gasto público, es decir, tratar de mantener un equilibrio entre los ingresos que se generaban y los gastos, de manera que no se tuviere que recurrir al financiamiento con el sector externo.
3. Asimismo, se deben proponer políticas tributarias adecuadas para la obtención de recursos que no sean únicamente de las rentas del petróleo.
4. La utilización de los instrumentos fiscales logrando una estabilización y un crecimiento dentro de lo que corresponde a un adecuado balance macroeconómico, una distribución equitativa de la renta y una eficiencia en la asignación de recursos, es otra estrategia que se debe aplicar. Sin embargo, el mantener las tres equiparadas es algo difícil, por lo que el gobierno debe buscar cuales son los ideales políticos que se desean obtener, en ese momento el gobierno debe decidir entre un sistema tributario eficiente o uno que interfiere menos con el comportamiento

económico.

5. La dependencia que se tiene sobre las rentas que genera el petróleo, es un aspecto muy negativo que debe ser analizado y revisado por el gobierno, dado que es un recurso natural agotable, en el que el país, debe iniciar a buscar nuevos mecanismos de generar ingresos, ya sea con la agricultura o la industria, de manera que se logre un equilibrio con las exportaciones de llamado oro negro (petróleo).
6. El Estado debe aportar instrumentos para poder establecer estrategias de competitividad en las empresas privadas, además, debe fomentar la formación educacional de alto nivel (licenciatura y hasta doctorado), a fin de que las empresas privadas tengan la mano de obra interna necesaria para su desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albi et al. (2000). *Economía Pública I*. Ariel Economía, Barcelona.
- Arce, J. (2002). *América Latina: Indicadores de Sostenibilidad Fiscal y Deuda Pública. Presentado en el seminario Sostenibilidad Fiscal en los Países del FLAR*. Bogotá, Colombia.
- Arellano, N. y Aranguren, R. (2003) *Tendencia de la Balanza de Pagos en el entorno económico y comercial período: 1999-2003*. Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. Administración Mención Recursos Materiales y Financieros. Caracas - Venezuela
- Banco Central de Venezuela (2002) *Informe Económico 2001*. Caracas Venezuela
- Banco Central de Venezuela (2009). *Informe económico 2002 al 2009*. Caracas Venezuela
- Cano, Wilson (2001). Venezuela: Límites para una nueva política económica. *Revista Economía e Sociedade*. Campinas: Instituto de Economía da UNICAMP.
- Capetillo, Carlos (2004). *Influencia de las externalidades en la rentabilidad financiera de la empresa petrolera venezolana. Caso: Petróleos de Venezuela (PDVSA) Período: 1999-2002*, Trabajo Especial de Grado. Universidad Central de Venezuela en la Especialidad de Finanzas
- Chávez, H. (2009). *Mensaje anual a la Nación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*, Hugo Chávez, el 13 de enero de 2009. [Cadena nacional de radio y televisión.
- Código Orgánico Tributario (2001) *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305*. Octubre 17, 2001.

Colina G, J. (2007). *Incidencia Económica de la Recaudación Fiscal del Impuesto Al Valor Agregado (IVA) de Venezuela en el Producto Interno Bruto. Período 2000-2005 Venezuela*. Universidad Santa María. Decanato de Postgrado y Extensión. Dirección de Investigación. Maestría en Finanzas

Colmenares, F. (1986). *Ley de Impuesto Sobre la Renta*. Editora Merroll. Caracas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). *Estudio económico 2007*. Santiago de Chile.

Constantine, V. (s/f). *Crisis económica y finanzas públicas*. Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). *Gaceta Oficial No. 5.453. Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000*.

De Vega A., J. (2004) *El Control Tributario en Venezuela como alternativa para contrarrestar la evasión fiscal del Impuesto Sobre la Renta. Período: 1999-2003*. Especialidad en Gestión Tributaria Integral

Elberg, A. y Velazco, A. (2003). *Volatilidad Macroeconómica en los Países Andinos: Hechos Estilizados y Opciones de Política*. Corporación Andina de Fomento.

Farías F. (2011) *Economía Política de la industria Petrolera en Venezuela*. Grin Verlag

Fiori, J. (2001). Depois da retomada da hegemonia. En: FIORI, José Luis & MEDEIROS, Carlos. *Polarização mundial e crescimento*. Petropolis: Vozes.

Giordani, J. (2007). *La transición venezolana, y la búsqueda de su propio camino*. Valencia: Vadell Hermanos.

Hernández, P. (2005). *El futuro que nos espera*. Soberania.org - 17/08/05
http://www.soberania.org/Articulos/articulo_1437.htm

Hurtado, J. (s/f). *Política Fiscal (Perú)*. Universidad de San Martín de Porres.
Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos45/politica-fiscal-peru/politica-fiscal-peru.shtml>

Lander, L. y López, M. (2002). Venezuela, golpe y petróleo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, n. 2, mayo-ago.

Ley de Hidrocarburos Gaseosos (1999) *Gaceta Oficial N° 36.793*, Extraordinario del 23 de Septiembre de 1999).

Ley de Impuesto sobre la Renta (2001). *Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.566* del 28 de Diciembre de 2001.

Ley del Impuesto al Valor Agregado (2002), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.480*. Julio 09, 2002.

Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2000). *Gaceta Oficial 36920*.

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP) (2000) *Gaceta Oficial N°36.916*. Marzo 22.

Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2005) *Gaceta Oficial N° 38.198* Mayo, 31.

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público correspondiente al año 2007

Ley Orgánica de la Administración Financiera (2000). *Gaceta Oficial No. 36.920*. de fecha 28 de marzo 2000.

Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.323*, 13 de noviembre de 2006

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (2008) *Gaceta 221 – 14 Noviembre 2008*. Decreto N° 34831-H

Ley del Banco Central de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria 2005*.

Maza, D. (2007). *Fundamentos de la Economía*. Caracas: Ediciones el Nacional.

Martínez, Walter y Ramírez, Rafael (2003) *Entrevista*. 18 de Diciembre de 2003, 01:28 AM.

Mejías, Ricardo (2001) en su tesis de grado titulada *valuación de la tendencia de la situación financiera de Petróleos de Venezuela, S. A, luego del Proceso de Apertura de la Industria Petrolera Venezolana. Período: 1997-2000*". Universidad Nacional Experimental "Simón Rodríguez

Méndez, Alberto (2004) *Declaración de la AVHI y regalía petrolera* Analítica.com <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/1524525.asp>

Ministerio de Comunicación e Información (2008). *Venezuela cumple las Metas del Milenio*. Caracas.

Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (2009). *Informe Anual 2009*. Caracas.

Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo *Gaceta Oficial N° 38.443*

Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (2008) *Elaboración de Cuadros Estadísticos de la Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (OEFP) Datos de Oficina Nacional del Tesoro (ONT)

Mommer, Bernard (2002) *Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero* en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol 8, n°2 mayo–agosto.
http://www.revele.com.ve/pdf/revista_venezolana_de_economia_y_ciencias_sociales/vol8-n2/pag201.pdf [consulta: 25/01/09]

Mommer, Bernard (2003) *Petróleo Subversivo*. <http://www.angelfire.com/nb/17m/petroleo/subversivo.html>

Moreno, Yolimar (2009) *Propuesta para la Evaluación del Control Bajo un Enfoque De Riesgo, Fundamentada En El Informe "COSO". (Aplicado en el Área de Auditoría Interna Corporativa De PDVSA)*. Universidad Central de Venezuela.

Moya, Edgar (2001) "Elementos de finanzas públicas y derecho tributario" Mobil – libros, Caracas.

Oficina Central de Presupuesto – OCEPRE (2004) *Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas*. Caracas. Venezuela

Oliveros B. Luis C. (2008) *Situación Fiscal*. Universidad Central de Venezuela.

Oficina Nacional de Presupuesto - ONAPRE (2003) "Conceptos presupuestarios"
<http://www.onapre.gov.ve/conceptos/conceptos.html#tiposclasificacion> [consulta: 30/01/05]

Oficina nacional de Presupuesto - ONAPRE (2008) página web de la ONAPRE,
<http://www.onapre.gov.ve/conceptos/conceptos.html#tiposclasificacion>,

Parra Luzardo, G. (2006). El desarrollo, mito o utopía. En: Parra Luzardo, Gastón *et al. Celso Furtado, vigencia de un pensador*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

PDVSA (2005) *PDVSA en Cifras*. Sitio oficial de Petróleos de Venezuela S.A. <http://www.PDVSA.com> Caracas – Venezuela

PDVSA (2006) *Gestión y Resultados 2006*. La nueva PDVSA rinde cuentas. <http://www.PDVSA.com> Caracas – Venezuela

PDVSA (2008) *Gestión y Resultados 2007*. <http://www.PDVSA.com> Caracas - Venezuela

PDVSA(2008) *Informe Operacional Financiero al 30 de Septiembre de 2008* <http://www.minci.gov.ve/noticiasnuev.asp?numn=8751,31/12/2005>

PDVSA (2008). *Información Financiera y Operacional de PDVSA al 31 de diciembre de 2007*. Caracas: Ministerio de Energía y Petróleo.

Pérez, María Isabel (2007) *Petrosur: Análisis Crítico. Período: 2005-2007*. Universidad Central De Venezuela. Derecho de la Integración.

Rangel Guerrero, C. (2008) *Apuntes de Finanzas Públicas*.

Ríos, G. (2003). *Fiscal Policy in the Andean Region: The Case of Venezuela*. CAF, MIMEO.

Rodríguez Araque, A. (2008). *El petróleo y la Revolución Bolivariana*. Argenpress, 23 de diciembre. [Entrevista concedida a Ernesto Carmona].

Rodríguez Araque, A. (2003). La reforma petrolera de 2001. *Petróleo Subversivo. Poder y Petróleo en Venezuela*. Caracas: Ed. FACES-UCV y PDVSA.

Ramírez, Rafael(2003) *Entrevista de Walter Martínez a Rafael Ramírez*. 18 de Diciembre de 2003, 01:28 AM. <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=17&t=2275>

Reforma Parcial de la Ley de Impuesto al Valor Agregado.(2000) *Gaceta Oficial N° 37.002*. Junio 28, 2000.

Sabino, Carlos (1991) *Diccionario de Economía y Finanzas*. Ed. Panapo, Caracas. [en línea] <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dic-cs.htm> La presente edición en Internet, integrada en el sitio web "*La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes*", se ha realizado con la autorización expresa del autor. [Consulta: febrero/05].

Severo, L. (2004). Venezuela: Reativacao para Valer. *Revista Carta Capital*, 299 ed., 14 de julio.

Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Vicerrectorado de Investigación y Postgrado (2001). *Manual de Trabajo de Grado Especialización, Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas: Autor.

Vera Azaf, Blanca(2009) Que Pasa. El petróleo marca el rumbo de la economía Venezolana.http://www.elpais.com.uy/Suple/QuePasa/08/10/18/quepasa_376217.asp

Viergutz, A. (2003). *La política energética de Venezuela y el sector privado. Petróleo Subversivo. Poder y Petróleo en Venezuela*. Caracas: Ed. FACES-UCV y PDVSA.

Villalobos (2002) Moreno, Yolimar(2009) *Propuesta para la Evaluación del Control Bajo un Enfoque De Riesgo, Fundamentada En El Informe "COSO". (Aplicado en el Área de Auditoria Interna Corporativa De PDVSA)*. Universidad Central de Venezuela.

Waleska, A. (1992) Orientación para la tramitación, preparación y presentación del Trabajo Especial de Grado. Caracas: Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (U.N.E.S.R.).

Weisbrot, M. y Sandoval, L. (2008). *Actualización: La economía venezolana en tiempos de Chávez*. Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research.

Zamora, Héctor (2006) *Geografía Económica de Venezuela*. EDT: Ediciones CO-BO

Zambrano, L., Faust, A., y Noguera, C. (2006). *Déficit e impulso fiscal en Venezuela*. En *Boletín Económico Mensual*. Caracas: Mercantil Banco Universal.

Directorio de Websites

- <http://www.minci.gov.ve/noticiasnuev.asp?numn=8751>
 - <http://www.PDVSA.com>
 - http://www.revele.com.ve/pdf/revista_venezolana_de_economia_y_ciencias_sociales/vol8-n2/pag201.pdf
 - <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=17&t=2275>
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999-2008). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe y Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.cepal.org>.
- Instituto Nacional de Estadísticas (1999-2009). *Información estadística*. Disponible en: <http://www.ine.gob.ve>.