

Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN)

Pedro A. Palma

Especial para el Diccionario de Historia de Venezuela de la Fundación Empresas Polar

Mayo 2013

A fines del año 2003, el presidente Hugo Chávez planteó en uno de sus programas televisivos su deseo de que el Banco Central de Venezuela (BCV) le transfiriera al Gobierno Central un millardo de dólares de las reservas internacionales con el fin de utilizar esos recursos en el financiamiento de proyectos agrícolas. Ese planteamiento, que no fue atendido por el instituto emisor, causó estupor, ya que el mismo estaba reñido con el estamento legal vigente y, de materializarse, violaría la Constitución, la cual establece taxativamente que el BCV no puede financiar políticas fiscales deficitarias. No obstante, el presidente insistió en su planteamiento, lo cual llevó a que la Asamblea Nacional, institución que en esos momentos estaba conformada en su gran mayoría por diputados afectos al gobierno, sancionara en julio de 2005 una modificación a la Ley del BCV, con el fin, entre otras cosas, de posibilitar la transferencia de parte de las reservas internacionales en poder de esa organización a un fondo que sería creado por el Poder Ejecutivo con el fin de acumular recursos que serían utilizados para financiar gasto público. El fondo que se creó a tales fines vía decreto presidencial fue el Fondo de Desarrollo Nacional, Fonden, el cual tendría la forma de una sociedad anónima.¹

Fuentes de recursos

En la modificación de la ley del BCV del 20 de julio de 2005, se estableció que Pdvsa ya no tendría que vender al instituto emisor la totalidad de las divisas obtenidas de la venta de los hidrocarburos, como hasta ese momento tenía que hacerlo, sino sólo aquella parte que le generase los bolívares necesarios para cubrir sus gastos operativos y de

¹ Ver Gaceta Oficial No. 38.261 del 30 de agosto de 2005

financiamiento en el país y sus contribuciones fiscales, pudiendo mantener en forma de divisas el resto de los fondos obtenidos, con el fin de atender sus pagos operativos en el exterior y de inversión; el remanente de las divisas serían transferidas mensualmente al Fonden. También se estableció en dicha modificación legal que el BCV calcularía periódicamente el nivel adecuado de reservas internacionales del país, y que en el segundo semestre del año 2005 transferiría al Fonden seis millardos de dólares de las reservas internacionales, consideradas como reservas que excedían al nivel adecuado de las mismas, recursos con los que se financiarían proyectos de inversión en la economía real, educación, salud, mejoramiento del perfil de la deuda externa y atención de situaciones especiales y estratégicas.² A partir de entonces, y después de realizar aquella primera transferencia de seis millardos de dólares, el instituto emisor ha tenido que transferir periódicamente al Fonden las llamadas reservas excedentarias, sin que a cambio reciba compensación ninguna por esos activos de los que se desprende.

En abril de 2008 se creó el impuesto por ganancias súbitas dado los altos precios petroleros que entonces existían. De esta forma, si el precio de exportación superaba el precio umbral de 70 dólares se aplicaba una tasa de 50% sobre la diferencia de los precios, y si la cotización superaba el precio umbral de 100 dólares por barril, la tasa subía al 60% del diferencial de los precios. Esto aseguraba un incremento importante en los ingresos del Fonden, hacia donde se canalizarían los recursos generados por el nuevo impuesto.³

Implicaciones monetarias

En un principio se anunció que los recursos canalizados al Fonden serían utilizados para la realización de pagos en el exterior, con lo que se evitaría que su uso tuviera

² Ver Gaceta Oficial No. 38.232 del 20 de Julio de 2005

³ Ver Gacetas Oficiales No. 38.910 del 15 de abril de 2008, No. 38.939 del 27 de mayo de 2008, y No. 38.870 del 10 de julio de 2008.

implicaciones monetarias internas. Esto último no era cierto, ya que después de la modificación de la ley del BCV de 2005 los dólares que transferirían Pdvsa y el instituto emisor al Fonden no le generarían costo alguno al fisco nacional para obtenerlos, por lo que éste dispondría de más bolívares para gastarlos internamente, expandiendo así la oferta monetaria. Esa era una situación muy diferente a la existente previamente, de acuerdo a la cual, el gobierno tenía que comprarle al BCV las divisas requeridas para hacer sus pagos en el exterior a cambio de bolívares, con lo que se reducía la disponibilidad de recursos para la realización de gasto interno, y se limitaban las posibilidades de expansión monetaria.

Fuente de los recursos

Como puede observarse en la siguiente tabla, desde su fundación a mediados de 2005 hasta fines de 2012, el Fonden recibió transferencias de Pdvsa y del BCV por un monto superior a los 105 millardos de dólares norteamericanos.

Transferencias al Fondo de Desarrollo Nacional, Fonden (Millones de US\$)

	<u>BCV</u>	<u>PDVSA</u>	<u>TOTAL</u>
2005	6000	1525	7525
2006	4275	6855	11130
2007	6770	6761	13531
2008	1538	12384	13922
2009	12299	600	12899
2010	7000	1692	8692
2011	4329*	14475	18804
2012	<u>10453**</u>	<u>8311</u>	<u>18764</u>
TOTALES	52664	52603	105267

Fuentes: PDVSA: Informe de Gestión Anual 2012, p. 108, y Estados Financieros Consolidados al 31 de diciembre de 2012, 2011 y 2010, Nota No. 12, p. 41.

BCV: Balances Generales (varios) y Cuadro "Movimiento Cambiario, Ingresos y Egresos de Divisas del Banco Central de Venezuela, Año 2012"

*Incluye una transferencia del FIEM por US\$ 829 MM.

** Incluye transferencias de reservas internacionales excedentarias por US\$ 4003 MM, y transferencias por la contribución especial por precios extraordinarios y exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos (Decreto 8.807 de fecha 27/02/2012).

Uso de los recursos

El manejo de esos cuantiosos recursos ha sido potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, quien ha asignado el destino de los mismos de forma totalmente discrecional, sin que ello responda a presupuestos aprobados por la Asamblea Nacional o a planes previamente discutidos, y sin ser sometidos a los normales procesos de contraloría pública. Todo ello, combinado con la muy escasa y esporádica información suministrada por las autoridades, no sólo referida al uso de los recursos del Fonden, sino también a los de otros fondos que han recibidos cuantiosos recursos,⁴ ha generado una opacidad en el manejo de las finanzas públicas, creándose estructuras de gasto parafiscales de las que se tiene muy poco conocimiento.

En el caso específico del Fonden, la limitada información provista permite llegar a algunas conclusiones de interés acerca del uso parcial que se ha hecho del dinero hacia allí canalizado. En sus inicios, una parte importante de los fondos captados fueron invertidos en la adquisición de bonos argentinos, de notas estructuradas basadas en bonos venezolanos, argentinos, brasileños y ecuatorianos, y otros instrumentos financieros, algunos de ellos emitidos por Lehman Brothers, inversiones que se consideraban riesgosas y de mercados limitados. De hecho, la quiebra de Lehman Brothers y la moratoria declarada por Ecuador en diciembre de 2008 le generaron importantes pérdidas al Fonden.⁵

A lo largo de la vida del fondo se han hecho asignaciones a diferentes ministerios para la realización de inversiones en centrales eléctricas, construcción de viviendas, compra de armamento y aportes a fondos binacionales, como el Fondo Conjunto Chino-

⁴ Fondo Miranda, Fondo Simón Bolívar, Fondespa, Fondo Conjunto Chino-Venezolano y otros

⁵ Ver "Informe del Comisario del Ejercicio Económico 01 de enero al 30 de junio de 2011", presentado a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas del Fonden, S.A. Pp. 9-11.

Venezolano.⁶ Sin embargo, al examinar una información que enviara el ministro de Planificación y Finanzas a la Asamblea Nacional a mediados de 2011⁷ sobre parte de las asignaciones y desembolsos que hasta ese momento había realizado el Fonden, se infiere que la eficiencia de muchas de esas erogaciones es muy limitada y deficiente, no traduciéndose las mismas en bienestar y desarrollo. Así, de los desembolsos por 37,52 millardos de dólares allí reportados, 4,5 millardos correspondieron a gastos militares, 5,16 millardos, es decir el 13,7% de los mismos, se destinaron al financiamiento de proyectos en Cuba, y 540 millones se han desembolsado para la construcción de una planta de pulpa y papel que muestra enormes retrasos. Adicionalmente, más de 1,5 millardos de dólares fueron utilizados para compensar a los propietarios de la Siderúrgica del Orinoco, Sidor, empresa estatalizada en 2008 que ha sufrido un notable deterioro operativo desde que pasó a ser manejada por el Estado, ya que en 2012 produjo menos de la mitad del acero líquido que produjo en 2007, último año que estuvo en manos privadas.

Generador de más recursos parafiscales

En fechas más recientes se ha tomado una serie de medidas con la finalidad de ampliar la capacidad de financiamiento de gasto público por el Fonden. Así, en abril de 2011 se incrementaron las alícuotas para el cálculo las contribuciones especiales sobre precios extraordinarios petroleros que tiene que hacer Pdvsa,⁸ y en febrero de 2012 se reformó el decreto que norma las operaciones del Fonden con el fin de ampliar notablemente sus operaciones, pudiendo ahora otorgar garantías, emitir títulos y endeudarse.⁹

⁶ Desde 2008 el gobierno nacional ha suscrito una serie de acuerdos de financiamiento con China. Como parte de los mismos se creó el Fondo Conjunto Chino-Venezolano, un fondo binacional al que hacen aportes ambas naciones. El Fonden ha hecho dos aportes de 2 millardos de dólares cada uno a ese fondo.

⁷ Proyectos y Recursos 2010 del Fonden y Fondo Chino, Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas. Abril 2011. (Mimeografía)

⁸ Ver Gaceta Oficial No.6022, Extraordinaria del 18 de abril de 2011.

⁹ Ver Gaceta Oficial No. 39.869 del 23 de febrero de 2012.

Como se ve, el Fonden no se puede considerar un fondo de estabilidad macroeconómica, que busca ahorrar parte de los recursos extraordinarios que se generan en los años de altos precios de exportación petrolera, con el fin de contar con recursos que compensen la caída de ingresos en los períodos de menores precios. Por el contrario, es un mecanismo que se creó con el fin de financiar gasto público, contribuyendo a la implementación de políticas pro-cíclicas típicas de economías rentistas, con el agravante de que esas erogaciones parafiscales, además de formar parte de presupuestos paralelos que rompen el principio de la unidad del Tesoro, son hechos sin los necesarios controles y sin la debida aprobación previa del poder legislativo, como manda la ley.

PAP

Bibliografía

Banco Central de Venezuela (Varios), **Balance General**, Caracas.

-----, <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> (Información Estadística).

Fondo de Desarrollo Nacional, Fonden, <http://www.Fonden.Gob.ve>

Gaceta Oficial, (Varios), Caracas.

Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (2011), **Proyectos y Recursos 2010 del FONDEN y Fondo Chino**. Caracas. Mimeografía

PDVSA, **Balance de la Gestión Social y Ambiental 2011 y 2012**, Caracas.

-----, **Informe de Gestión Anual 2011 y 2012**, Caracas.

-----, **Estados Financieros Consolidados**, 31 de diciembre de 2012, 2011 y 2010, Caracas.

Zambrano S., L. (2012), **Nota con relación a las reformas a la Ley del Banco Central de Venezuela**,
[http://www.academia.edu/334101/Nota con relacion a las reformas a la ley del Banco Central de Venezuela](http://www.academia.edu/334101/Nota_con_relacion_a_las_reformas_a_la_ley_del_Banco_Central_de_Venezuela). Caracas