

RONALD BALZA GUANIPA
HUMBERTO GARCÍA LARRALDE
Coordinadores

FRAGMENTOS DE VENEZUELA

20 Escritos sobre economía



Universidad Católica Andrés Bello
Academia Nacional de Ciencias Económicas
Caracas, 2017

FRAGMENTOS DE VENEZUELA

20 Escritos sobre economía

Ronald Balza Guanipa / Humberto García Larralde (Coordinadores)

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y Producción: abediciones

Diagramación: Isabel Valdivieso

Diseño de portada: Isabel Valdivieso

Fotografía de portada: Ronald Balza Guanipa

Corrección: Ronald Balza Guanipa

© Universidad Católica Andrés Bello

Primera edición

Hecho el Depósito de Ley

Publicaciones UCAB

Depósito Legal: DC2017001596

ISBN: 978-980-244-869-2

Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

Por: Gráficas LAUKI, C.A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

EL FONDEN, “FONDOS CHINOS” Y SECTOR EXTERNO EN VENEZUELA: 2005 A 2014¹

RONALD BALZA GUANIPA²

El diseño de la política fiscal tiene consecuencias económicas, políticas y sociales. En ausencia de contrapesos, el uso unilateral de recursos públicos sin rendición previa y posterior de cuentas facilita la concentración del poder. El grupo que lo concentra puede, además de pretender destruir la democracia para hacer permanente su posición, tomar decisiones que destruyen capacidades productivas e impulsan la pérdida de valor interno y externo de la moneda nacional.

Venezuela es un ejemplo. A pesar de expresas prohibiciones apuntadas en la Constitución de 1999, el Poder Ejecutivo ha utilizado discrecionalmente y sin transparencia los ingresos petroleros. Dos de los mecanismos por medio de los cuales logró hacerlo cerca de una década: el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y los llamados “Fondos Chinos”.

Estos fondos fueron creados para permitir al Presidente de la República disponer de millardos de dólares fuera del presupuesto nacional y el escrutinio público. La información sobre su uso no ha sido suficiente, consistente, oportuna, detallada ni verificable. Esta limitación ha sido reconocida por el Banco Central en diversas oportunidades, así como sus consecuencias sobre la elaboración de sus propios informes. Recientemente, el BCV (2015b) consideró indispensable incorporar “revisiones sustanciales en las estimaciones de las cuentas principales de la Balanza de Pagos y la Posición de Inversión Internacional” derivadas de “actualizaciones en las fuentes de información, mejoras en el tratamiento metodológico y ampliación de la cobertura de la base estadística utilizada en la medición de algunas variables”. Entre los “cambios profundos” que destacan, refieren “la creación de los Fondos de Desarrollo para el manejo de los recursos del sector público, que financian proyectos de inversión en sectores productivos, el impacto de los Convenios internacionales firmados por el Estado, que entre otros acuerdos, permitieron la creación

1 Agradezco el apoyo del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro para la realización de esta investigación, especialmente a Ramón Guillermo Aveledo y a Aída Porras.

2 Economista de la Universidad Central de Venezuela (UCV) con Maestría en Teoría Económica de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCAB. Ha sido profesor de microeconomía en la UCV, la UCAB, la Universidad de Los Andes (ULA) y la Universidad Metropolitana (Unimet), todas en Venezuela.

de mecanismos de financiación por parte del Gobierno, como el Fondo Conjunto Chino-Venezolano y el Financiamiento de Largo Plazo y Gran Volumen, la aparición de nuevas empresas públicas y la migración de importantes empresas del sector privado al sector público, así como importantes colocaciones de instrumentos de deuda en los mercados internacionales”.

La revisión de las cifras se publicó en noviembre de 2015, junto con cifras macroeconómicas básicas que el emisor había dejado de publicar entre el IV trimestre de 2014 y el III trimestre de 2015. Desde entonces, el BCV discontinuó por segunda vez la difusión de la mayor parte de sus cifras oficiales.

Completar la historia de los fondos paralelos es necesario. A pesar de cambios de definición y de vacíos informativos, es evidente su uso como instrumento de poder personal y partidista. Estas páginas pretenden hacer un aporte en esa dirección. Incluso utilizando las series publicadas antes de las difundidas por BCV (2015a,b), eran evidentes graves motivos de preocupación.

FONDEN

El Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) fue creado en 2005 para acumular divisas y colocarlas a disposición del Presidente de la República [Balza (2005, 2013)]. Hasta 2014, BCV y PDVSA le habrían transferido US\$ 143.200 millones aunque, como se explica luego, el Ministerio competente declaró haber recibido US\$ 127.921 millones. Con la caída de los ingresos petroleros y la eliminación de información antes disponible, solo puede documentarse por sus propias páginas web que las últimas transferencias conocidas del BCV y PDVSA fueron en 2015 por US\$ 200 millones y US\$ 976 millones, respectivamente.

El propósito de este trabajo es examinar el efecto del FONDEN sobre las cuentas externas, pero su función al caer los ingresos petroleros ilustra la arbitrariedad de su administración previa. Luego de hacerse aprobar un Decreto de Emergencia Económica por el Tribunal Supremo, el Ejecutivo publicó el Decreto 2.185 en la Gaceta Oficial número 40.829, del 15 de enero de 2016, ordenando la transferencia al FONDEN de los saldos líquidos y no líquidos no causados al cierre del ejercicio económico financiero 2015. Estos se destinarían a “atender las necesidades sociales económicas, productivas y de proyectos de infraestructura y servicios de la población venezolana enmarcados en el Plan de la Patria [, como] la continuidad de las misiones y las grandes misiones sociales, el financiamiento para la recuperación del aparato productivo, el abastecimiento de

alimentos y demás productos esenciales para el bienestar colectivo”. La afectación de estos recursos solo podría hacerse con la instrucción del Presidente de la República.

A continuación, se compararán el monto de las transferencias hechas con distintas cuentas de la balanza de pagos, la posición de inversión internacional y la deuda pública externa, utilizando en casi todos los casos las cifras anteriores a la actualización de BCV (2015b).

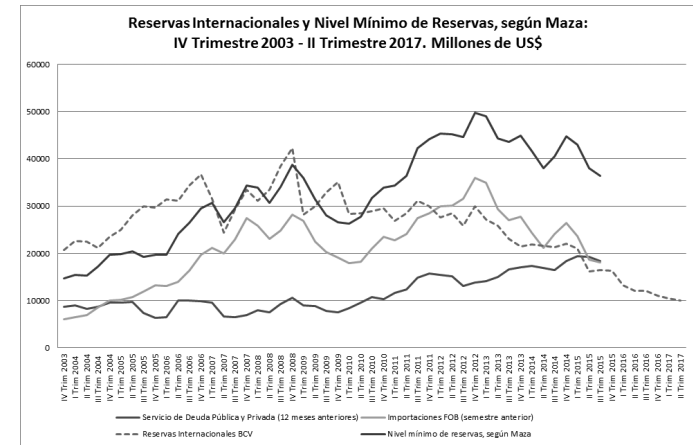
FONDEN y reservas internacionales

Según BCV (2013), el FONDEN fue creado “a partir de los recursos que se obtienen de aportes ordinarios y especiales de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y los traspasos de las reservas excedentarias por parte del Banco Central de Venezuela (BCV)”. La Memoria 2014 del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública estableció como líneas de acción política del FONDEN durante el ejercicio fiscal 2014 “administrar eficaz y eficientemente los recursos petroleros excedentarios transferidos por Petróleos de Venezuela, producto de la factura petrolera, así como, los provenientes del Banco Central de Venezuela, generados del diferencial del nivel óptimo de Reservas Internacionales, todo ello con el fin de financiar proyectos dirigidos al desarrollo económico, social y productivo del país” (sic.).

La discusión sobre la existencia de “reservas excedentarias” en el BCV precedió la aprobación de la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.232 de fecha 20 de julio de 2005 [Balza (2005)]. Sin embargo, aunque se mencionan en su Exposición de Motivo, las “reservas excedentarias” y su destino no aparecen en el articulado de la Ley. La Ley requiere del cálculo de un “nivel adecuado de reservas internacionales”, sin vincular su valor con transferencias de recursos. Tampoco el Decreto N° 3.854 publicado en la Gaceta N° 38.261 del 30 de agosto de 2005, menciona “reservas excedentarias” al autorizar la creación del FONDEN por parte del Ministro de Finanzas. Según el Decreto, el BCV “liberará y transferirá por única vez al Ejecutivo Nacional” US\$ 6.000 millones al entrar en vigencia la reforma de la Ley del BCV. El “remanente de divisas” que se transferiría mensualmente al FONDEN respondería a “la implementación de un nuevo mecanismo de distribución del ingreso petrolero en divisas, que permite que un porcentaje significativo del ingreso de Divisas Petroleras no se convierta en Reservas Internacionales y modifique la masa monetaria”. Sin embargo, el BCV no hizo una única transferencia en 2005, por US\$ 6.000 millones. Según el mismo ente, entre 2005 y 2015 transfirió US\$ 62.823 millones al FONDEN con el aval del Tribunal Supremo de Justicia [Balza (2013)].

A pesar de su importancia, el BCV no hizo explícita la metodología con la que calcula el nivel adecuado de reservas. Maza (2007:50) propuso sumar seis meses de importaciones más un año de servicio de la deuda externa para calcular un mínimo, advirtiendo que “mientras mayor sea el nivel de reserva, mucho mejor”. A partir del III trimestre de 2010, las reservas internacionales quedaron por debajo del mínimo propuesto, que se incrementó hasta US\$ 50.000 millones en el IV trimestre de 2012. Desde entonces, las importaciones han caído más de lo que se ha incrementado el servicio de la deuda, a pesar de lo cual al III trimestre de 2015 (cuando el emisor dejó de publicar las cifras de importaciones) la brecha entre el mínimo de Maza y el nivel de reservas se mantuvo cerca de los US\$ 20.000 millones. Sin embargo, entre el IV trimestre de 2010 y el I de 2015, el BCV transfirió al FONDEN US\$ 25.041 millardos.

Gráfico 1



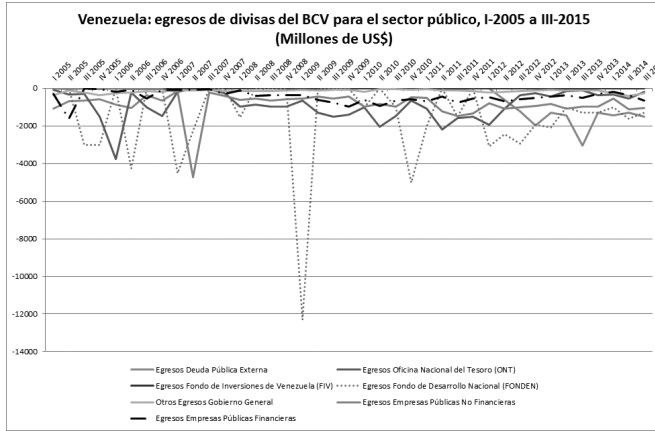
Fuente: BCV

El FONDEN y los egresos de divisas del BCV

El BCV registra las transferencias que hace al FONDEN como egresos de divisas hacia el Gobierno General, que se restan del saldo inicial de las reservas internacionales de cada período. Puede observarse que las transferencias han sido irregulares, aunque significativas. Fueron los mayores egresos del sector público en 2005, 2007, 2009, 2010

y 2012, siendo por primera vez los correspondientes a deuda pública externa los mayores en 2013.

Gráfico 2



Fuente: BCV

El efecto de la discrecionalidad en las transferencias del BCV puede ilustrarse con el registro del I trimestre de 2009. Simultáneamente cayeron los ingresos de divisas aportados por empresas públicas no financieras y los egresos permitidos al sector privado. La caída en las reservas internacionales, por debajo del mínimo expuesto por Maza, correspondió a las transferencias que hizo el BCV al FONDEN.

El FONDEN y la discrepancia de registros

En su Memoria 2014, el Ministerio declaró haber recibido entre 2005 y octubre de 2014 US\$ 130.169 millones. El texto afirma que “adicionalmente se han recibido USD. 1.300.00 millones por Otros Ingresos (BANDES + PDVSA)”, pero no los incluyen en los USD. 3.196,33 millones registrados en el Cuadro por el mismo concepto. La Memoria anunció que esperaba recibir US\$ 1.800 millones entre el 01/11/2014 y el 31/12/2014 por Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos (CEPEPEMIH), calculando 50% en dólares

americanos y 50% en bolívares. No detallándose información sobre transferencias en bolívares, no se conoce la cantidad exacta de dólares transferida al FONDEN.

Cuadro 1: Transferencias recibidas por el FONDEN según el Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública (en millones de US\$)

	BCV	PDVSA Ordinario	Otros ingresos (BANDES + PDVSA)	Ganancia súbita	Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos (CEPEPEMIH)	Recuperado por créditos reembolsables e inversiones	Total
2005	6.000	1.525	0	0	0	0	7.525
2006	4.275	6.855	0	0	0	0	11.130
2007	6.770	6.761	0	0	0	0	13.531
2008	1.538	5.964	0	5.731	0	0	13.232
2009	12.299	569	0	35	0	147	13.050
2010	7.000	1.300	0	47	0	184	8.531
2011	3.500	210	1.128	2.444	10.493	280	18.054
2012	4.003	0	0	0	15.967	83	20.053
2013	1.788	0	2.069	0	10.447	42	14.345
2014 al 28/10	1.751	0	0	0	8.850	115	10.716
29/10 al 31/12	0	0	0	0	1.800	0	1.800
TOTAL	48.925	23.184	3.196	8.257	47.557	850	131.969

Fuente: FONDEN, en Memoria 2014 del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública

La información provista por el Ministerio es insuficiente. Peor aún, no coincide con la suministrada por PDVSA y el BCV. El Informe de Gestión Social y Ambiental 2014 de PDVSA no distingue los aportes de la empresa al FONDEN, publicando en una única línea sus transferencias anuales. Comparándolas con la suma (PDVSA Ordinario + Ganancia Súbita + CEPEPEMIH), publicada por el Ministerio, se detecta acumulada entre 2008 y 2014, una diferencia de US\$ 1.579 millones faltantes en la cuentas del Ministerio. Las diferencias con las cuentas del BCV son aun mayores.

Cuadro 2: Transferencias recibidas por el FONDEN según el Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública comparadas con las declaradas por PDVSA y BCV (en Millones de US\$)

	BCV	PDVSA	Total BCV+ PDVSA según BCV y PDVSA	Total BCV + PDVSA según MPPF	Diferencia Total MPPF- Total (BCV+ PDVSA)
2005	6.000	1.525	7.525	7.525	0
2006	4.275	6.855	11.130	11.130	0
2007	6.770	6.761	13.531	13.531	0
2008	1.538	12.384	13.922	13.232	-690
2009	12.299	600	12.899	12.903	4
2010	7.000	1.334	8.334	8.347	13
2011	3.500	14.728	18.228	16.647	-1.581
2012	10.453	15.572	26.025	19.970	-6.055
2013	5.682	10.418	16.100	12.235	-3.865
2014	5.106	10.400	14.304	12.401	-1.903
TOTAL	62.623	80.577	143.200	127.921	-15.279

Fuente: BCV, PDVSA y FONDEN, en Memoria 2014 del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública

De los US\$ 143.200 millones que PDVSA y el BCV reportaron haber transferido al FONDEN entre 2005 y 2014, faltan sin explicación US\$ 15.279 millones (más de un 10%), en la Memoria del Ministerio. El peso de la cifra resalta teniendo en cuenta que las reservas internacionales caerían a US\$ 9.989 el 18 de julio de 2017.

El FONDEN y el destino de los recursos

Desde su creación en 2005 hasta la fecha, el FONDEN ha sido definido como una empresa bajo la forma de Sociedad Anónima adscrita al Ministerio de Finanzas, que mantiene su control accionario y estatutario. Sus decisiones son tomadas por un Directorio compuesto por cinco miembros, libremente nombrados o removidos por el

Presidente de la República. El alcance legal de sus competencias se ha ampliado desde la reforma de la Ley del BCV del 20 de julio de 2005, que permitió crearlo. La reforma estableció tajantemente que los US\$ 6.000 millones que el emisor le transfirió por única vez solo serían utilizados “en divisas, para el financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas”. Aunque el Decreto N° 3.854 del 29 de agosto de 2005 repite la frase excluyendo la prohibición de usar moneda nacional, coloca como “piedra angular” un mecanismo que no “modifique la masa monetaria”. El mismo Decreto permite al FONDEN realizar operaciones de pago y recompra de deuda pública, pero le prohíbe “dar garantías, emitir títulos y realizar operaciones financieras que representen endeudamiento”.

El contraste es marcado con el Decreto N° 1.350, publicado en la Gaceta N° 40.527 del 27 de octubre de 2014. Permite al FONDEN financiar proyectos “de inversión real productiva en todas las áreas”, mejorar perfil y saldo de la deuda pública interna, además de la externa, así como “dar garantías, emitir títulos y realizar operaciones financieras que representen endeudamiento”. Los recursos asignados podrían ejecutarse “con carácter reembolsable y no reembolsable, a nivel nacional e internacional, en moneda nacional o extranjera”. Sin embargo, el último Decreto no incorporó formas de control sobre el destino de los recursos, ausentes también en el primero. Maza (2007:52), luego de salir del Directorio del BCV, reconoció no “haber encontrado hasta ahora una información que pudiésemos llamar satisfactoria” sobre cuáles programas financiaba el FONDEN, cómo y con cuáles resultados, reprochando a la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República el cumplimiento de sus funciones de supervisión.

La inexistencia de información de acceso público fue confirmada por el BCV (2013). La creación del FONDEN y otros “fondos públicos de inversión” (principalmente Fondo Conjunto Chino-Venezolano) y la firma de “numerosos convenios internacionales orientados a fomentar el intercambio comercial y la participación de países socios” llevó al emisor a realizar cambios metodológicos para el cálculo de la balanza de pagos. Estos cambios comenzaron por seleccionar una “muestra representativa de entes y proyectos receptores” de divisas a partir de información provista por el Ministerio del Poder Popular de Finanzas (MPPF), el Banco de Desarrollo (Bandes) y el Banco del Tesoro (como ente fiduciario), que diera respuesta a una encuesta diseñada “para recopilar información periódica sobre las distintas operaciones reales y financieras con el exterior vinculadas a la ejecución de las obras y proyectos, tales como importación de bienes y servicios, anticipos, depósitos, entre otras; lo que permitió disponer de datos e indicadores, que combinados con otras fuentes oficiales, se utilizan en las estimaciones de las distintas cuentas de la balanza de pagos y la posición de inversión internacional del país”. Esta información no es publicada por el BCV a nivel desagregado.

La Memoria 2014 del Ministerio registra una cartera de 767 proyectos financiados se “para un total de recursos comprometidos por USD. 170.313,99 millones, de los cuales 419 proyectos se encuentran desembolsados completamente a solicitud de sus Entes Ejecutores y Ministerios, por la cantidad equivalente de USD. 103.004,81 millones”. Los restantes USD. 67.309,18 millones corresponderían “a recursos comprometidos de 348 proyectos, que se encuentran en ejecución”. Del total de recursos comprometidos se habrían “procesado y tramitado desembolsos a proyectos por la cantidad de UDS. 144.807,94 millones, lo que significa un nivel de ejecución financiera del 85,02 %”. La información detallada sobre cada proyecto no está disponible en la Memoria. Se limita a “nombrar... algunos proyectos financiados [nuevos y otros] que vienen de gestiones de años anteriores”. Solo publica un cuadro con recursos asignados y desembolsados por organismo receptor, asociándolo con áreas de desarrollo.

No queda clara la composición de los recursos por monedas. La Memoria refiere que en 2014 se habrían “comprometido recursos para el Financiamiento de 112 proyectos, por la cantidad de USD. 8.224,25 millones, Bs. 234.422,36 millones y EUR. 67,09 millones” (sic). Lo mismo ocurre con el Portafolio de Inversión del FONDEN: “una vez atendidas las necesidades financieras de los Proyectos de Inversión Real y Productiva” invertiría recursos en los mercados financieros internacionales. Al 31 de octubre de 2014, serían USD. 1.120,78 millones, EUR. 118,49 millones y Bs. 61.307,99 millones, “distribuidos en los siguientes instrumentos: 1. Instrumentos líquidos como colocaciones con renovación automática, 89% y 2. Títulos Valores como bonos y productos estructurados, con vencimiento de mediano y largo plazo, 11%”.

El FONDEN y las cuentas de inversión de cartera y otra inversión en balanza de pagos

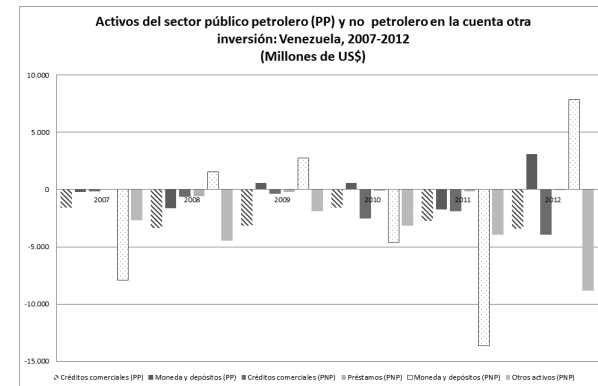
La adquisición de activos en el exterior se registra con números negativos en la balanza de pagos, por implicar una salida de divisas. Números positivos representan ingresos de divisas, que pueden acumularse como reservas internacionales o volver a salir del país, pagando transacciones corrientes, reduciendo pasivos o adquiriendo otros activos externos. Ya desde 2005 el BCV informaba en Notas de Prensa que la transferencia de recursos en moneda extranjera desde PDVSA y el BCV al FONDEN generaba aumento de activos externos del Gobierno, registrado como una salida de divisas en su cuenta financiera de la balanza de pagos. En estas primeras transacciones, las cuentas afectadas son moneda y depósitos externos (en la cuenta otra inversión de los sectores público petrolero y no petrolero) y activos de reservas internacionales del BCV. El sector público petrolero retira activos que ingresan en la cuenta del sector público no

petrolero (con lo que el ingreso de moneda y depósitos sería exactamente compensado por su egreso a nivel del sector público) y el BCV retira activos de reserva y los ingresa en la cuenta moneda y depósitos del sector público no petrolero (con lo que caen las reservas internacionales en la magnitud en la que salen divisas por la cuenta otra inversión del sector público).

El financiamiento de proyectos de inversión reduciría los activos en la cuenta del FONDEN, en el sector público no petrolero, transfiriéndolos como asignaciones de fondos a “empresas vinculadas a los proyectos de inversión prioritarios del Gobierno” a través de Entes Ejecutores y Ministerios. Si los activos son asignados a empresas públicas, la cuenta financiera del sector público no debería variar hasta que los entes ejecutores retirasen los fondos para amortizar deuda externa o hacer transacciones corrientes, como importaciones o pagos por renta de inversión, por ejemplo. Como informó el BCV en 2011, también se han asignado recursos a empresas privadas, aumentando la posición de activos del sector privado mientras se reduce la del público. Sin embargo, el BCV no publica información detallada, desconociéndose monto, oportunidad y destino las transacciones pagadas con recursos del FONDEN, o, incluso, de los recursos recibidos por entes ejecutores que aún se mantengan como activos externos.

Entre 2007 y 2012 pueden observarse reducciones netas de activos públicos solo en monedas y depósitos, tanto del sector petrolero como del no petrolero. Ocurren simultáneamente en 2009 y 2012, años de crisis (por caída del precio del petróleo y racionamiento energético) y de la última campaña electoral del Presidente Chávez, respectivamente.

Gráfico 3



Fuente: BCV

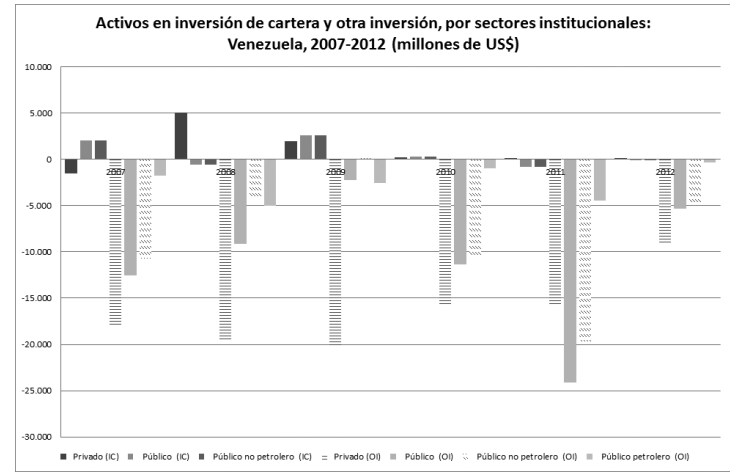
Debe notarse que una parte de las monedas y billetes que desacumula el sector público petrolero se transfiere al FONDEN (en el sector público no petrolero), cuyas tenencias deberían incrementarse en la misma magnitud. Además, el sector no petrolero recibe monedas y depósitos transferidos desde las reservas internacionales y los demás fondos de inversión. En consecuencia, si no ocurre por errores y omisiones sectoriales, la caída simultánea de ambas partidas ocurre cuando el sector público no petrolero retira más monedas y depósitos de los que ha recibido durante el año, incluyendo los transferidos por el petrolero.

Entre 2007 y 2012, PDVSA y BCV habrían transferido al FONDEN US\$ 92.939 millones. Sin embargo, durante estos años el sector público no petrolero habría acumulado en monedas y depósitos US\$ 13.983 millones, a pesar de recibir activos en fondos distintos al FONDEN (en cuentas externas del Fondo Chino, Fondo Simón Bolívar y Fondo Súbito Social, entre otros). No hay información pública disponible sobre el registro en otras cuentas de balanza de pagos de los más de US\$ 78.956 en monedas y billetes, retirados de la cuenta otra inversión y que supusieron un ingreso de divisas al país.

El resto de los activos de otra inversión pública, como créditos comerciales y préstamos, son menos líquidos y más riesgosos que monedas y depósitos. Sin embargo, su monto supera retiros hechos, con lo cual la cuenta es deficitaria entre 2007 y 2012. Puede notarse que también es deficitaria la cuenta privada de activos de otra inversión. En sus Notas de Prensa, el BCV atribuye parte de estos registros a la venta en el exterior de títulos de deuda pública comprados en moneda nacional por residentes. Estas transacciones, que permitieron al sector privado adquirir monedas y depósitos externos, fueron realizadas hasta 2010 mediante casas de cambio y luego por medio del SITME, administrado por el BCV.

Puede observarse que en la cuenta de activos de otra inversión los montos registrados superan ampliamente los apuntados en la cuenta de activos en inversión de cartera, compuestos por títulos de deuda como bonos y pagarés tenidos por residentes contra extranjeros.

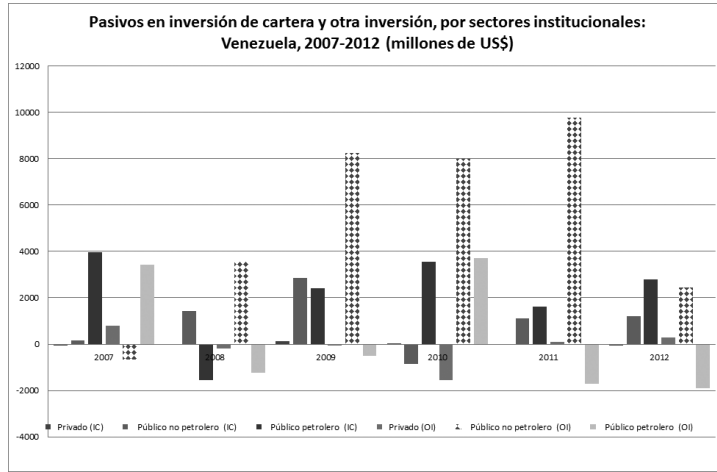
Gráfico 4



Fuente: BCV

Con respecto a los pasivos en ambas cuentas, destaca el mayor incremento de los del sector público sobre los del sector privado. Un incremento neto supone entrada de divisas, que se registra con números positivos. A fines de 2012, la cuenta otra inversión había registrado pasivos del Banco de Desarrollo (BANDES) por contratos de amortización con crudo (establecidos en el convenio del Fondo Conjunto Chino Venezolano), acuerdos de pago de las empresas estatizadas de los sectores siderúrgico y financiero, compromisos comerciales y financieros de la industria petrolera y préstamos recibidos por la corporación estatal de Guayana y la República, otorgados por organismos multilaterales (CAF y BID) y bilaterales (China, Rusia y Brasil), entre otros. La emisión de títulos de deuda por parte del sector público, en términos netos, supuso un menor ingreso de divisas que los préstamos y otros instrumentos de otra inversión.

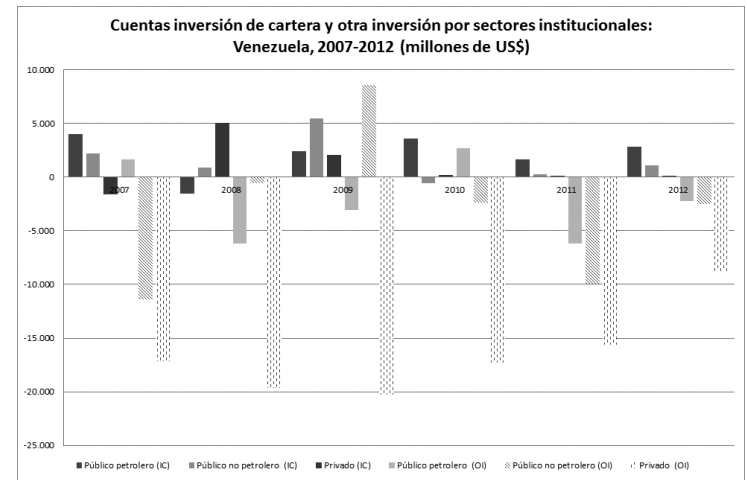
Gráfico 5



Fuente: BCV

Según las cuentas, solo en 2009 los pasivos en la cuenta de otra inversión del sector público no petrolero superaron a los activos. El resto del período, la porción no gastada de los fondos de inversión y otros activos habría bastado para no generar dichos pasivos. El destino de unos y otros no es suficientemente conocido.

Gráfico 6

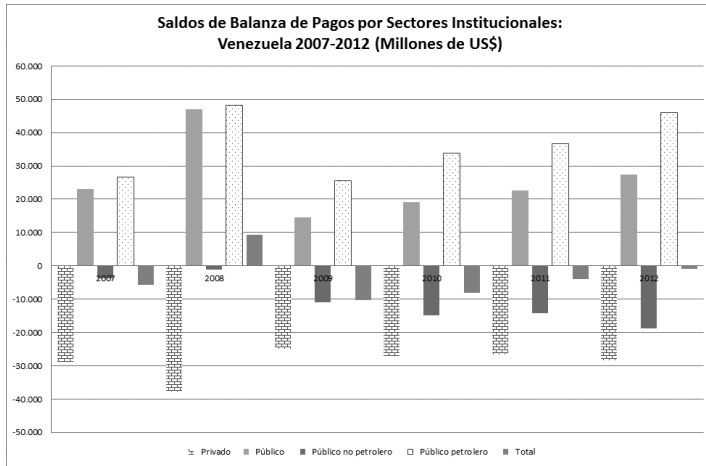


Fuente: BCV

El FONDEN y los errores y omisiones sectoriales en balanza de pagos

El saldo de la balanza de pagos entre 2007 y 2012 fue negativo todos los años, excepto en 2008, reflejando una caída en las reservas durante el período. Esta reducción no se debe exclusivamente a las salidas de divisas por importaciones privadas o adquisiciones privadas de activos externos. Aunque el saldo del sector privado siempre es deficitario, también lo es el del sector público no petrolero.

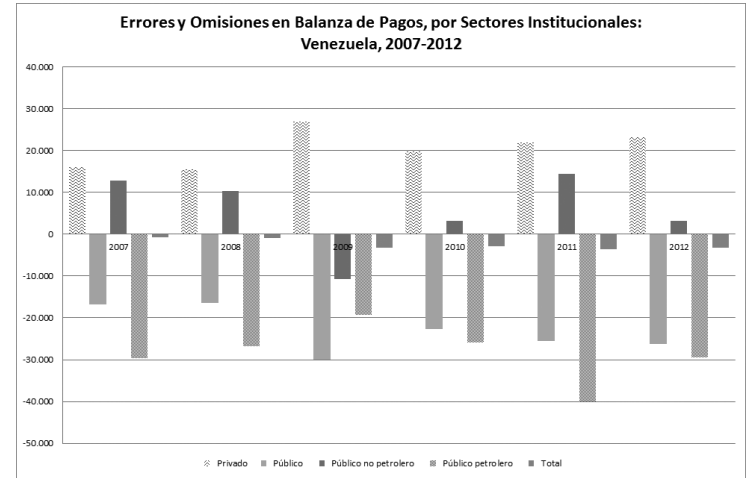
Gráfico 7



Fuente: BCV

El saldo del sector público no petrolero debe incluir variaciones netas en los activos por transferencias de PDVSA y BCV al FONDEN y desde el FONDEN a Entes ejecutores de proyectos de inversión. También debe incluir, cuando estos activos se reducen, salidas de divisas por importaciones u otras transacciones corrientes pagadas con ellos. Estas transferencias entre distintos sectores residentes generan errores y omisiones sectoriales, que se añaden a las causas habituales: contrabando, sobre o subfacturación y discrepancias en las fuentes de información utilizadas para elaborar las cuentas corriente y financiera, entre otras.

Gráfico 8

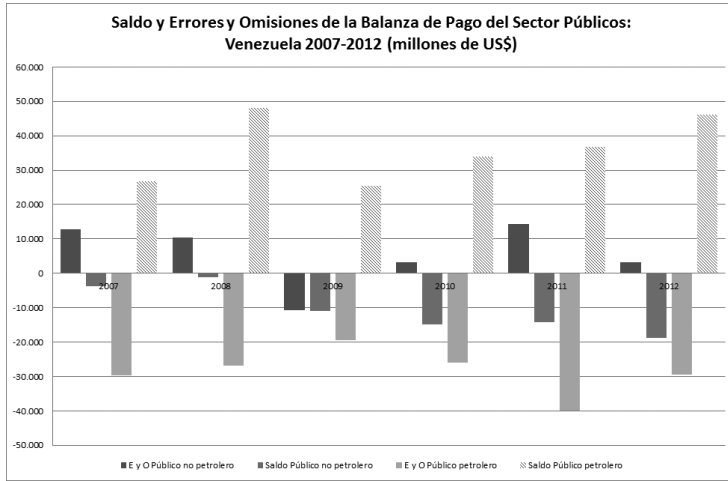


Fuente: BCV

Los errores y omisiones en la balanza del sector privado fueron positivos entre 2007 y 2012, sugiriendo ingresos de divisas no registrados durante el período. Lo mismo ocurre con el sector público no petrolero, excepto en 2009. El sector público petrolero tuvo errores y omisiones negativos todos los años, sugiriendo salidas de divisas no registradas. El BCV (2013) incluye como causas de error sectorial el pago con divisas hecho por PDVSA a contratistas privados y el incremento simultáneo de activos privados y pasivos públicos en el exterior, que ocurrió mientras el gobierno emitió títulos de deuda en moneda nacional negociables en el exterior.

Entre 2007 y 2012 el saldo de la balanza del sector petrolero registró ingresos netos de divisas, que incrementaron las reservas internacionales. Sin embargo, errores y omisiones reflejan salidas no registradas de divisas, que en 2007 y 2011 fueron de una magnitud superior al saldo. El saldo del sector público no petrolero refleja salidas de divisas durante el período, pero errores y omisiones sugieren ingresos no registrados (excepto en 2009).

Gráfico 9



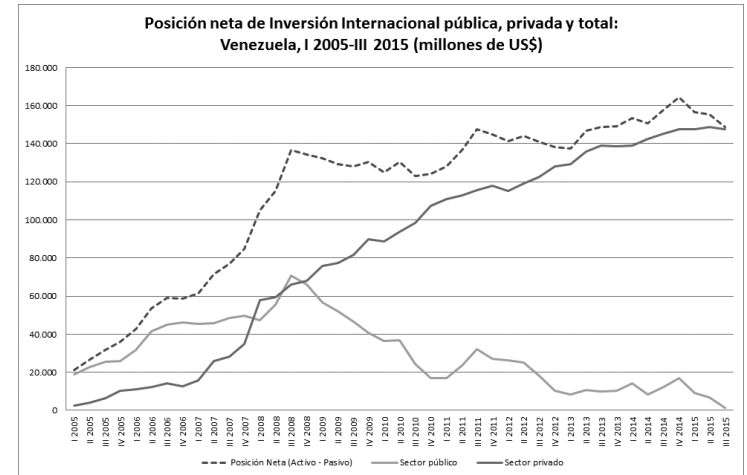
Fuente: BCV

El FONDEN y la posición de inversión internacional

El valor total y la composición de las tenencias de activos y pasivos financieros externos en una fecha específica no se registran en la balanza pagos, sino en la posición de inversión internacional, PII. Según BCV (2004) este estado es “útil para determinar las causas de los desequilibrios de pagos y la necesidad de adoptar medidas de ajuste, analizar la evolución de los mercados de capitales y la deuda externa, así como el impacto de la adopción de políticas cambiarias, entre otros aspectos”, puesto que el saldo de PII constituye la parte del patrimonio de una economía derivada del sector externo al ser “la diferencia entre lo que el país posee y lo que adeuda externamente, al final de un período determinado”. La diferencia entre el saldo de un período y el anterior registra, además de las transacciones de la cuenta financiera, variaciones de precios y de tipo de cambio, asignación o cancelación de DEG, reclasificaciones, cancelaciones contables y errores de medición.

Entre los años 2005 y 2008 la PII neta del sector público superó la del sector privado. A partir del III trimestre de 2008, la del sector público comenzó a caer, mientras la del privado continuó creciendo lo suficiente para que la PII total siguiese incrementándose. Parte de la explicación se encuentra en el mayor endeudamiento del sector público, y en el tipo de instrumentos utilizados por él. Baste comentar aquí que una porción de la deuda pública se colocó emitiendo títulos en moneda nacional, negociables posteriormente en divisas. La venta de los títulos creaba simultáneamente pasivos externos públicos y activos privados, estos últimos en monedas y depósitos que los residentes acumularon en el exterior. Este mecanismo fue utilizado entre 2007 y 2012 para influir sobre el mercado paralelo de divisas, existente en Venezuela desde la imposición de un control de cambios desde 2003.

Gráfico 10

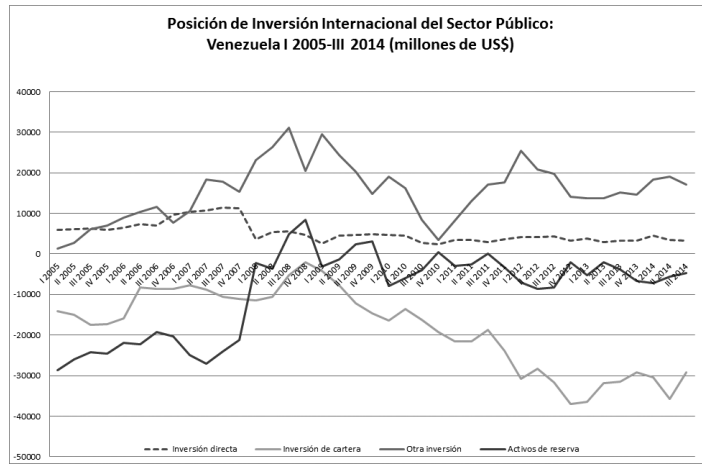


Fuente: BCV

La caída en la PII neta pública a partir de 2008 comienza con la rápida emisión de títulos de deuda del Gobierno y PDVSA, registrados como salidas de divisas en la cuenta de inversión de cartera. Las otras cuentas agregadas de la PII neta pública son superavitarias. La de menor peso en el total es la de inversión directa, cuya relación con

el FONDEN podría ser también la menor: en la cuenta se registran principalmente transacciones hechas entre filiales y sucursales de empresas residentes en el país o fuera de él. Las cuentas de otra inversión y activos de reserva sí se relacionan directamente con el FONDEN. Las transferencias de PDVSA al FONDEN y del FONDEN a entes ejecutores públicos no deben modificar la cuenta de moneda y depósitos del sector público, en ausencia de errores y omisiones sectoriales. Por tanto, reducciones en esta cuenta atribuibles al retiro de recursos del FONDEN pueden reflejarse como reducción de pasivos o adquisición de otros activos en la PII del sector público, o desaparecer de ella. La cuenta de activos de reserva del BCV no deja lugar a dudas: en ella se registran las reservas después del retiro de divisas transferidas al FONDEN.

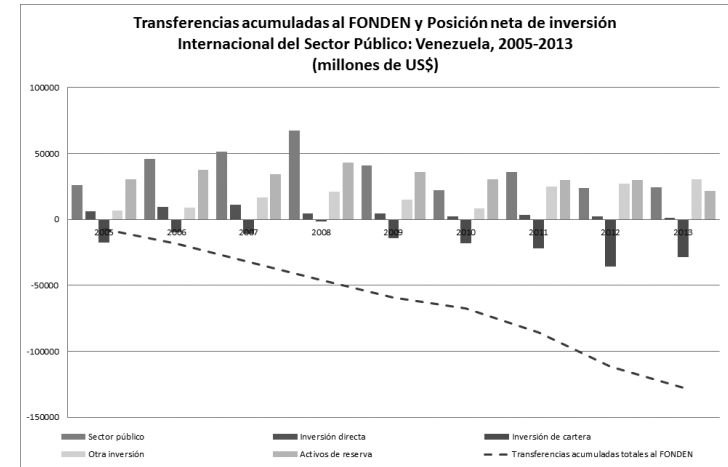
Gráfico 11



Fuente: BCV

La suma de transferencias hechas al FONDEN año tras año por el BCV y PDVSA permite cuantificar el total de activos potencialmente retirados de la PII del sector público desde 2005. No se conoce su destino, a pesar de lo cual ha crecido mientras esta se deteriora.

Gráfico 12



Fuente: BCV, PDVSA

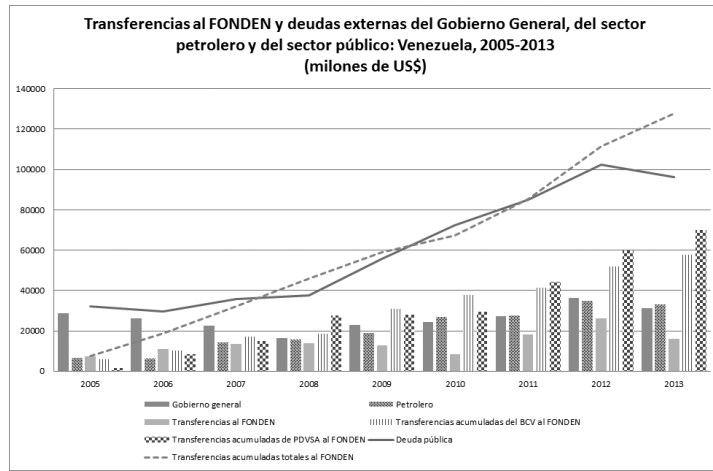
El FONDEN y la deuda pública

BCV (2004) define deuda externa “como el monto pendiente de reembolso en un determinado momento de los pasivos corrientes reales y no contingentes, asumidos por residentes de una economía frente a no residentes, con el compromiso de realizar en el futuro pagos de principal, intereses o ambos”. Desde el IV trimestre de 2005, cuando comenzaron las transferencias al FONDEN, la deuda externa pública a valor de mercado se triplicó a fines de 2014, pasando de ser el 65% de la deuda externa total a más del 80%.

Cerca del 80% de la deuda pública externa se encontraba contratada en préstamos y en bonos y pagarés, en montos similares. Conviene recordar que la variación en las posiciones netas de préstamos y créditos comerciales es registrada en la cuenta otra inversión de balanza de pagos, donde también se apuntan las variaciones netas en monedas y depósitos sobre las cuales influyen las decisiones del Directorio del FONDEN. También puede influir en la variación de deudas por bonos y pagarés, registradas como inversión de cartera, puesto que tiene competencias legales para comprar títulos.

Puede observarse que mientras la deuda externa del sector público se incrementó, lo hizo a la par que se extrajeron recursos del BCV y PDVSA para alimentar el FONDEN. En 2013 el total de divisas transferidas superaba la deuda externa en 33%. Las transferencias acumuladas hechas por PDVSA superaban la deuda externa petrolera en 113%.

Gráfico 13



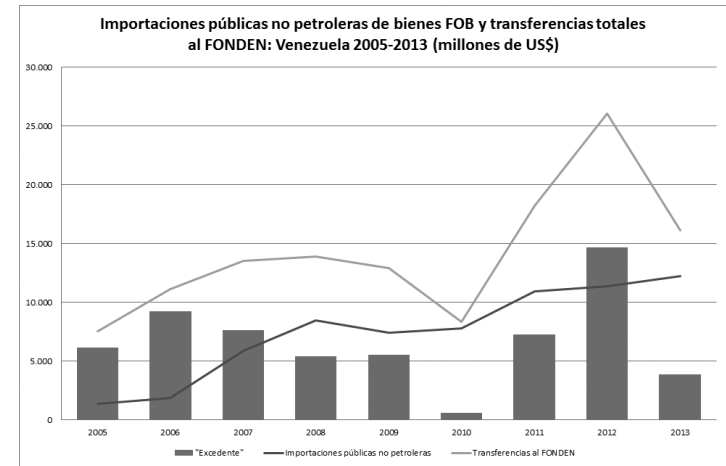
Fuente: BCV, PDVSA

El BCV divide el componente público de la deuda externa en dos partes: la del gobierno central (deuda pública externa directa) y la avalada por el gobierno central (deuda pública externa indirecta), correspondiente a los entes descentralizados o empresas públicas no financieras. A esta deuda debe añadirse la deuda interna del gobierno central, que el Ministerio presenta en dólares al tipo de cambio oficial para fines de comparación. La deuda interna medida de este modo se ha quintuplicado entre 2005 y 2014, sugiriendo que los recursos del FONDEN no se han utilizado para mejorar el perfil de la deuda pública, ni interna ni externa.

El FONDEN y la cuenta corriente del sector público no petrolero

No hay registro público de los montos y oportunidades en los cuales se han movilizado los fondos transferidos al FONDEN. Sin embargo, es útil referir que las importaciones FOB de bienes hechas por el sector público no petrolero entre 2005 y 2013 pudieron pagarse con los recursos del FONDEN, quedando un “excedente” cada año.

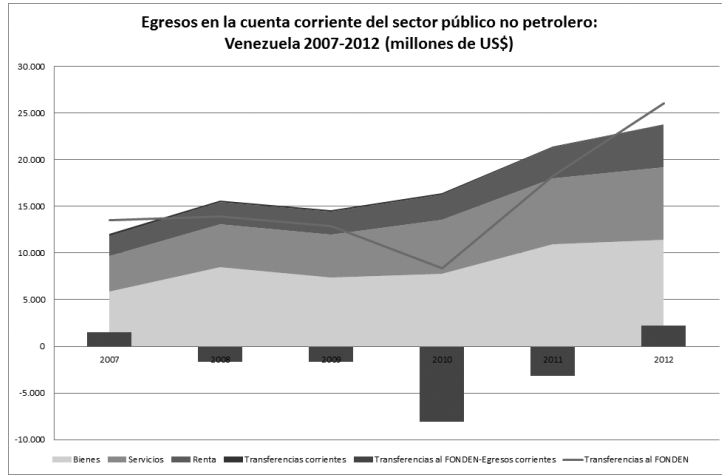
Gráfico 14



Fuente: BCV, PDVSA

Con el “excedente” habría podido cubrirse buena parte del resto de los egresos corrientes del sector pero, aun así, las transferencias de 2007 y 2012 superaron la suma de importaciones, servicios, renta y transferencias corrientes.

Gráfico 15



Fuente: BCV, PDVSA

Teniendo en cuenta que las transacciones corrientes del sector público no petrolero habrían podido cubrirse casi en su totalidad con los recursos del FONDEN, es difícil justificar el incremento de la deuda externa del Gobierno General.

Los “Fondos Chinos”

Uno de los mecanismos de financiamiento de más difícil seguimiento durante la última década es el genéricamente denominado “Fondo Chino”. La información vinculada con él no se encuentra disponible en un único documento, y las piezas dispersas no coinciden en nombres, fechas ni montos. Intentar integrar declaraciones de funcionarios en notas de prensa, Leyes aprobatorias, Informes de PDVSA y Memorias de Ministerios genera dudas que requieren de explicaciones oficiales. Sobre estas dudas tratan las siguientes páginas.

Las leyes aprobatorias

Aspectos generales que sirven de marco a los acuerdos entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China, sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto China-Venezuela y sobre Cooperación para el Financiamiento a Largo Plazo son publicados en Leyes aprobatorias, que se examinan a continuación.

El 9 de mayo de 2008 fue suscrito el *Convenio entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto* (posteriormente denominado “Acuerdo Inicial”). Su Ley Aprobatoria fue decretada por la Asamblea Nacional y publicada en la Gaceta Oficial N° del 18 de septiembre de 2008. El Acuerdo Inicial establecía como objeto del Fondo “financiar en la República Bolivariana de Venezuela proyectos de desarrollo económico y social en áreas de infraestructura, industria, agricultura, minería, energía, tecnología y asistencia técnica, entre otras, sobre las bases de los principios de igualdad, consultas recíprocas, respeto mutuo de la soberanía y reciprocidad de las ventajas”. El Fondo sería uno de los “mecanismos financieros” que promovería el intercambio comercial y de inversiones, así como ampliar la cooperación entre empresas”, resultante de la consolidación de la Asociación Estratégica para el Desarrollo Compartido establecida en 2001 entre ambos países. La Comisión Mixta de Alto Nivel, también creada en 2001, sería la responsable de coordinar y supervisar la ejecución del Acuerdo y de orientar la aplicación del Fondo y examinar informes anuales presentados por los órganos designados.

El Fondo creado por el Acuerdo Inicial recibiría sus recursos de un préstamo de US\$ 4.000 millones otorgado por el Banco de Desarrollo de China (Corporación Banco de Desarrollo de China de la República Popular China) al de Venezuela (Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela de la República Bolivariana de Venezuela), al cual el FONDEN sumaría US\$ 2.000 millones. Aunque en él no se establecen plazos ni rendimientos para el préstamo, el Convenio menciona la existencia de “instrumentos suplementarios suscritos previamente” y establece como requisitos para la “enmienda o modificación” del Convenio el “consentimiento mutuo... por escrito y por vía diplomática”. Su duración sería de tres años contados desde la recepción de la última comunicación que asegure el cumplimiento de los requisitos legales internos de cada país. El Acuerdo sería inmediatamente prorrogable, a menos que una de las partes notificase “por escrito y por vía diplomática” su intención de no hacerlo, al menos tres meses antes de su expiración. La primera Enmienda fue suscrita el 18 de febrero de 2009 y su Ley aprobatoria fue publicada el 21 de mayo de 2009 en la Gaceta Oficial. Dio

cuenta de la “feliz ejecución” del Convenio de 2008 y amplió el monto del Fondo de US\$ 6.000 millones a US\$ 12.000 millones, otorgando el Banco de Desarrollo Chino al BANDES un préstamo adicional de US\$ 4.000 millones y el FONDEN una inversión adicional por US\$ 2.000 millones.

Según la Ley, publicada en la Gaceta Oficial No. 39.511 del 16 de septiembre de 2010, el Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo (que respalda el Fondo Gran Volumen) fue firmado el 10 de septiembre. Su contenido se diferencia poco del Acuerdo que define el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezuela y de sus posteriores enmiendas. El Banco de Desarrollo Chino extiende dos líneas de crédito al BANDES: una por un máximo de US\$ 10.000 millones y otra por un máximo de RMB (renminbis) 70.000 millones, a pagar en 10 años cada línea a tasas de interés acordadas entre las partes. De esta suma, US\$ 4.000 millones y los RMB 70.000 millones deben destinarse a proyectos de cooperación seleccionados en conjunto por ambas partes, localizados en cualquiera de los dos países. No se requieren contribuciones del FONDEN. El acuerdo establece para el pago de los préstamos la creación de una cuenta colectora mantenida por ambos bancos, que donde la petrolera china deposite el pago por petróleo crudo que le venda PDVSA. El dinero proveniente de la venta de no menos de 200.000 barriles diarios en 2010, 250.000 en 2011 y 300.000 entre 2012 y la fecha en la que las obligaciones “hayan sido total e incondicionalmente cumplidas” se destinaría a pagar “capital, intereses y otros montos adeudados”.

La segunda Enmienda al Convenio sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto, suscrita el 27 de febrero de 2012 y con Ley aprobatoria publicada, añadió a las “instituciones financieras” mencionadas en el Acuerdo Inicial (los Bancos de Desarrollo y el FONDEN) dos “órganos comercializadores de petróleo”: la China National United Oil Corporation (Corporación Nacional China de Petróleo) y Petróleos de Venezuela S.A. Luego de confirmar que el Fondo “es una estructura marco de recaudación de fondos por un monto total de” US\$ 12.000 millones, pasó a denominar Tramo A y Tramo B a los componentes previamente definidos por US\$ 6.000 millones cada uno, a fijar en tres años la duración del Préstamo de cada Tramo (por US\$ 4.000 millones) hecho por el Banco Chino al BANDES y a mantener las contribuciones del FONDEN en cada uno (por US\$ 2.000 millones). Para acordar fases adicionales de cooperación con respecto a cada Tramo (cada una sujeta a los mismos montos descritos), los préstamos otorgados con respecto a dicho Tramo deben haber sido pagados en su totalidad, “la operación y la implementación del Fondo... y las transacciones contempladas en el presente Acuerdo” satisfagan a ambas partes y procedan a intercambiar con tal fin “notas diplomáticas, de conformidad con la legislación de la República Bolivariana de Venezuela y de la República Popular China”.

En la Segunda Enmienda ambas partes “reconocen que el préstamo para el Tramo A fue desembolsado en su totalidad por el Prestamista al Prestatario y por el FONDEN en el año 2008, y el correspondiente al Tramo B fue de igual modo desembolsado en su totalidad por el Prestamista al Prestatario y por el FONDEN en el año 2009”, siendo “asignados totalmente a los proyectos de desarrollo económico y social (incluidos los proyectos de cooperación chino-venezolana) en la República Bolivariana de Venezuela”. Igualmente, reconocen haber entrado en la segunda fase de ambos Tramos. Para “facilitar el reembolso por parte del Prestatario al Prestamista del capital, los intereses y otros montos correspondientes que adeuda el Prestatario al Prestamista en lo relativo a cualquier préstamo otorgado por el Prestamista al Prestatario con respecto al Tramo A y/o Tramo B de cooperación”, ambos Bancos de Desarrollo deben mantener una “cuenta de cobro abierta”. En ella, la Corporación Nacional China de Petróleo debe depositar directamente “el dinero de la compra del petróleo crudo y combustible” que le debe vender PDVSA “de conformidad con el (los) contrato (s) petrolero (s)... en cantidades no menores a 230.000 barriles diarios, para la fecha en la que las obligaciones asumidas con respecto a las facilidades hayan sido completadas e incondicionalmente cumplidas por el Prestatario” (frase redactada en la siguiente enmienda con mayor claridad). Este dinero “se utilizará como fuente (no exclusiva) de financiamiento para el Prestatario”.

La Tercera Enmienda (firmada el 22 de septiembre de 2013 y con Ley Aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial No. 40299 del 21 de noviembre de 2013) introduce un Tramo C a la “estructura marco para la recaudación de fondos” por un monto de US\$6.000 millones, siendo US\$5.000 millones un préstamo por tres años del Banco Chino y US\$1.000 millones la contribución a la inversión realizada por el FONDEN. Mantiene la obligación de PDVSA de vender a la petrolera china no menos de 230.000 barriles diarios con respecto del Tramo A y del B, y añade la de vender no menos de 100.000 barriles diarios con respecto al C “hasta que todas las obligaciones... hayan sido total e incondicionalmente pagadas al Prestatario”. El Convenio expiraría tres meses después de haberse cumplido con todos los pagos. Su extensión puede acordarse tres meses antes de expirar.

Entre las modificaciones introducidas en la Cuarta Enmienda (firmada el 21 de julio de 2014 y con Ley Aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial N° 40.516 del 10 de octubre de 2014), se permite al FONDEN hacer sus contribuciones al Fondo en dólares “o su equivalente a la moneda de la República Bolivariana de Venezuela”. En este acuerdo PDVSA se compromete “a vender combustible y/o petróleo crudo, conforme al (a los) contrato(s) correspondiente(s) de compraventa de petróleo, al comprador en una cantidad mínima igual al número de barriles por día para generar suficientes ingresos para satisfacer los requerimientos específicos de soporte del crédito del Prestamista en

cualquier momento, con respecto al Préstamo del Tramo A, al Préstamo del Tramo B y al Préstamo del Tramo C, hasta que todas las obligaciones derivadas de los documentos financieros relacionados con el préstamo, hayan sido total e incondicionalmente cumplidas por el Prestatario”. El número de barriles diarios de petróleo, confirmado en notas diplomáticas, “será vinculante para las Partes... SIEMPRE QUE nada impida al vendedor, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela, de suministrar al comprador barriles de petróleo adicionales en relación con cualquier saldo pendiente del Préstamo del Tramo A, el Préstamo del Tramo B o el Préstamo del Tramo C en exceso de aquellos confirmados en la mencionada nota diplomática si los montos confirmados en las notas diplomáticas son insuficientes para satisfacer los requerimientos específicos de soporte del crédito del Prestamista”.

La Quinta Enmienda (firmada el 26 de junio de 2015 y con Ley Aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial N° 40.692 del 30 de junio de 2015) añade un párrafo según el cual “las Partes han convenido especialmente de ejecutar la segunda renovación de la cooperación respecto al Tramo B” por un monto adicional de US\$6.000 millones, que deriva de un préstamo del Banco Chino de US\$5.000 millones por un periodo de cinco años (este préstamo también formará parte del Préstamo del Tramo B) y de US\$1.000 millones (o su equivalente a la moneda de curso legal de la República Bolivariana de Venezuela) aportados como contribución a la inversión por el FONDEN.

Informes de PDVSA

Hasta 2012 PDVSA se refirió a los Tramos A y B del Fondo Conjunto como Fondos Pesados I y II. En sus informes se reconocen transacciones realizadas con China antes de las fechas asentadas en las leyes aprobatorias relacionadas.

Acuerdos de suministro y “Fondo Chino”

En el punto de cuenta No. 062-11 presentado el 15 abril 2011 al Presidente Chávez por Rafael Ramírez, entonces Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, se lee que, en diciembre de 2007, “se acordó con el Ejecutivo Nacional utilizar un excedente de 100 MBD sobre la cuota asignada por la OPEP (3.011 MBD) como mecanismo de pago de un financiamiento con la República Popular China”. Esto daría inicio a “la constitución del Fondo Pesado I, a través del cual el [Banco de Desarrollo de China] BDC prestó a Bandes US\$ 4.000 MM, pagaderos en 3 años, con un esquema de suministro de 100 MBD, a un precio estimado de 50\$/Barril”. A finales de 2008 se negoció con el BDC “el Fondo Pesado II, con lo que se prestó a Bandes US\$ 4.000 MM

adicionales. Para el pago de este Fondo, se han venido destinando 130 MBD adicionales, para un total de 230 MBD entre los Fondos I y II, calculados a un precio promedio de 40 \$/Barril”. En octubre del 2010 se acordó con el BDC “un financiamiento de gran volumen y largo plazo, por US\$ 20.000 MM, a un plazo de 10 años. Para el pago de esta deuda, se acordó un suministro, hasta el año 2011, de 200 MBD”. Para entonces, se habían comprometido hasta 430 MBD para el pago de estos 3 financiamientos, lo significaba, según el Ministro, un 16% de la producción nacional de crudo.

La renovación no habría ocurrido hasta junio. El Informe de Gestión de PDVSA del mismo año resumió lo ocurrido con los “Fondos Chinos” del siguiente modo:

“Durante el año 2010 se culminó el contrato de Fondo Pesado I para China, iniciado en el año 2007 con una duración de tres años, para suministrar 100 MBD de Fuel Oil en cumplimiento del pago de la deuda de 6.000 millones de dólares, de los cuales 4.000 millones de dólares fueron aportados por el Banco de Desarrollo Chino y 2.000 millones de dólares por el Bandes. El 18 de junio del año 2011, se firmó la renovación del Contrato de Fondo Chino I, por un monto de 4.000 millones de dólares, fijando un compromiso volumétrico de 230 MBD de petróleo y productos, a ser entregados a partir de febrero del año 2012 para el cumplimiento del pago de la deuda. El contrato de Fondo Pesado II, iniciado en el año 2009 por un monto adicional 6.000 millones de dólares, de los cuales 4.000 millones de dólares fueron aportados por el Banco de Desarrollo Chino y 2.000 millones de dólares por el Bandes, estableció la variabilidad de los volúmenes a entregar dependiendo de los precios promedios realizados en cada trimestre; este volumen contractual puede oscilar desde un mínimo de 107 MBD, en el caso de precios mayores a 60 US\$/Bl, hasta un máximo de 153 MBD, si el precio es menor de 42 US\$/Bl. Asimismo, en Octubre del año 2010 se firmó un nuevo contrato denominado Gran Volumen por un monto de 20.000 millones de dólares, con una duración de diez años, estableciéndose las entregas de petróleo a partir del mes de Septiembre de 2010. Esto contempla la entrega de petróleo para el año 2010 de 200 MBD, para el año 2011 se estableció la entrega de petróleo de 250 MBD y a partir del año 2012 se espera la entrega de petróleo por 300 MBD”.

El Informe incluye en un cuadro el total del volumen y el porcentaje de suministro de los contratos “con el detalle de la fecha de inicio”,

Cuadro 3: PDVSA: Volumen de suministro de hidrocarburos por Fondo Chino 2007-2011 (MBD)

	2007	2008	2009	2010	2011	Total Promedio de Ventas	Total Promedio del Contrato	Entregado (%)
Fondo Pesado I	143	86	91	82		101	100	101
Fondo Pesado II	-	-	126	107	195	143	153	93
Gran Volumen Fase I				211		211	200	106
Gran Volumen Fase II					220	220	250	88
Total	143	86	217	400	415	674	703	96

Fuente: PDVSA

El Informe de Gestión 2012 apunta que el 27 de febrero de dicho año, “se firmó la renovación del Fondo Pesado II, el cual al igual que el anterior, se acordó por un monto de 6.000 millones de dólares, bajo el mismo esquema de aportes, 4.000 millones de dólares por el Banco de Desarrollo de China y 2.000 millones de dólares por el Banes. Para este nuevo contrato, no se firmó un nuevo contrato de suministro, ya que se consideró el compromiso volumétrico del contrato de suministro del Fondo Pesado I, renovado el 18 de junio del año 2011, por 230 MBD, suficiente para cubrir los compromisos de ambos fondos”. La explicación que hace el Balance de la Gestión Social y Ambiental de PDVSA del mismo año, 2012, sobre el “Fondo Chino” es diferente: “es un Fondo de Cooperación Binacional para el financiamiento de proyectos en Venezuela y está formado por aportes del Banco de Desarrollo Chino (CDB) y del FONDEN. Los fondos son administrados a través del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES)”. Aunque reitera que “el Fondo Pesado I, se firmó en noviembre de 2007 y culminó en noviembre de 2010”, el “Fondo Pesado II, se firmó en febrero 2009 y culminó en febrero 2012”, el “Gran volumen se firmó en septiembre de 2010 y culmina en septiembre de 2020”, la “renovación Fondo I se firmó en junio 18 de 2011” y la “renovación Fondo II se firmó en febrero 27 de 2012”, no menciona los montos de los recursos asociados a cada caso.

Las cifras presentadas en el Informe de 2012 modificaron las presentadas en el de 2011. Y seis años después de utilizarlas, PDVSA también modifica las denominaciones

Fondo Pesado I y II, sustituyéndolas por Tramos A y B en su Informe de Gestión Anual de 2013

Los Estados Financieros Consolidados de PDVSA de 2013 establecen que “durante los años terminados el 31 de diciembre de 2013, 2012 y 2011, PDVSA despachó petróleo crudo y productos por 485 MBD, 451 MBD y 415 MBD, con un valor de \$16.559 millones (Bs.104.322 millones), \$16.213 millones (Bs.69.716 millones) y \$14.637 millones (Bs.62.939 millones), respectivamente, en el marco del Acuerdo de Suministro con la República Popular China”. El mismo documento incluye una nota a pie de página según la cual las “ventas realizadas en el marco del Convenio de Constitución del Fondo Conjunto Chino/Venezolano” habrían sido otras: 476 MBD, 449 MBD y 415 MBD, “despachados según acuerdos suscritos”. Según las cifras de incluidas en el informe, estas últimas ventas significaron el 18,5%; 17,5% y 16,8% de las exportaciones propias de crudo y productos de 2013, 2012, y 2011, respectivamente. A pesar de estos montos, se reconoce que “la República Bolivariana de Venezuela ha suscrito convenios de cooperación con la República Popular China, en los cuales PDVSA participa como proveedor de petróleo crudo, manteniendo acuerdos de suministro a precios de mercado por aproximadamente 550 MBD, 530 MBD y 480 MBD, al 31 de diciembre de 2013, 2012 y 2011, respectivamente”.

Los Estados Financieros Consolidados de PDVSA de 2014 reiteran algunos datos, suprimiendo los incluidos en la nota al pie. Añade que en 2014, los acuerdos de suministro de petróleo crudo y productos serían por 630 MBD, y que PDVSA “despachó petróleo crudo y productos por 472 MBD con un valor de \$14.371 millones (Bs.299.204 millones)... en el marco del Acuerdo de Suministro con la República Popular China”.

El Informe de Gestión de PDVSA en 2015 comenta que el volumen entregado por contrato, durante el período 2007- 2015 “al continente asiático”, muestra “el aumento de las colocaciones de crudo y productos en esa región, en concordancia con el lineamiento de diversificación de nuestros mercados”.

Cuadro 4. PDVSA: Volumen de suministro de hidrocarburos por Fondo Chino 2007-2015 (MBD)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio de ventas
Fondo Tramo A	89	86	91	75	-	-	-			85
Fondo Tramo B	-	-	124	107	-	-	-			116
Gran Volumen y Largo Plazo	-	-	-	205	220	252	290	225	283	248
Renovación Tramo A y B	-	-	-	-	195	199	190	181	110	175
Renovación Tramo C									138	138
Fondo Tramo C	-	-	-	-	-	-	5	71	96	57
Total	89	86	215	387	415	451	485	477	627	359

Fuente: PDVSA

Fondo Chino y regalías de PDVSA

A finales del 2009, el Ejecutivo Nacional instruyó a PDVSA para que, a partir del 1º de enero de 2010, asumiera directamente el pago de los Fondos I y II, sin utilizar el esquema de considerar esos barriles como pago de regalías en especie. En tal sentido, los excedentes de las cuentas debían ser retornados a PDVSA para el pago de la regalía y el impuesto de extracción; así como, para cubrir parte de los costos de producción y refinación correspondiente a esos barriles.

Los volúmenes de crudo y productos despachados para el pago del Fondo en 2008 y 2009 se consideraron pago de regalía en especie por parte de PDVSA, por lo que los excedentes que quedasen en las cuentas receptoras luego de pagar compromisos con el Banco Chino debían transferirse a la ONT, según el punto de cuenta No. 062-11.

A partir del 1º de enero de 2010 “se dejaron de rebajar estos volúmenes del pago de regalía, por lo que PDVSA asumió toda la carga financiera por el pago de la deuda de la República Bolivariana de Venezuela con la República Popular China”. Los excedentes que se generasen podían transferirse a PDVSA, “para el pago de los aportes

fiscales y otros costos asociados a estos barriles correspondientes”. Comenzando 2011 el compromiso de despacho se había incrementado de 100 MBD a 430 MBD (“con el Fondo II, el Fondo de Gran Volumen y la próxima renovación del Fondo I”). Sin embargo, antes de que PDVSA pudiera retirar excedentes de las cuentas, “en el mes de 2011, se realizaron dos retiros de la cuenta colectora del financiamiento a Largo Plazo, por total de US\$ 913,5 MM: El primero por US\$ 790 MM, que fue autorizado por el Comandante Presidente Hugo Chávez, según Punto de Cuenta N° 013-2011 de fecha 12 de abril de 2001 presentado por el Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica, para cancelar la deuda de la CVG Ferrominera con la empresa China Disco, [y] el segundo por US\$ 123,5 MM, realizado por Bandes, y debe ser reintegrado a PDVSA”. Además, el Comandante Presidente aprobó US\$ 500 MM “mediante Punto de Cuenta N° 013-2011 de fecha 12 de abril de 2011, para los proyectos de inversión del sector eléctrico”. Al solicitar el retiro de los excedentes restantes, el Ministro aseguró que con ellos “se cubrirían los pagos de regalía, impuestos de extracción y parte del impuesto sobre la renta que ocasionan los volúmenes de crudo y productos vendidos a China, es decir, estos fondos volverían al Estado vía aportes fiscales a la ONT. Además del pago de aportes fiscales permitiría a PDVSA cubrir parte los costos de producción y refinación de estos volúmenes”.

El Presidente aprobó el retiro de “los excedentes de las cuentas collectoras del Fondo Pesado y del Fondo de Gran Volumen y Largo Plazo, con el fin de realizar los pagos de regalía e impuestos, así como para cubrir parte de los costos de producción y de refinación de los volúmenes de crudo y productos despachados”. Esto, sin embargo, solo serviría para “mitigar los impactos negativos en el flujo de caja de PDVSA”: según los cálculos presentados, “a los precios reales del primer trimestre de 2011, (91 \$/BI), los 419 MBD representan US\$ 3.432 MM que han dejado de entrar a la caja de PDVSA. Si proyectamos los volúmenes comprometidos, es decir, 430 MBD por todo el año 2011, a un precio promedio de 80\$/BI PDVSA dejará de recibir US\$ 12.556 MM. Además de no recibir ingresos por esos volúmenes, PDVSA debe cubrir los costos de regalía, impuesto de extracción y costos de producción y refinación, que de acuerdo con los volúmenes y el precio del período enero-marzo ascienden a US\$ 1.550 MM adicionales, y proyección para todo el año 2011 sería de US\$ 5.874 MM... En consecuencia, el impacto financiero total de estos despachos para el año 2011, en el flujo de caja de PDVSA asciende a US\$ 18.430 MM (US\$ 12.556 MM + US\$ 5.874 MM), compuesto por los costos de producción y refinación, el pago de regalías e impuesto de extracción y los despachos (ventas) que no ingresan a caja”. Los excedentes estimados para 2011, “según los acuerdos de compensación de deudas en los contratos de préstamo, a los precios actuales”, rondaban US\$ 7.000 MM de los cuales el Presidente ya había retirado US\$ 1.413,5. Los excedentes restantes solo compensarían el 30,3% del “impacto financiero”.

Los Estados Financieros Consolidados de PDVSA 2013 y 2014 informan que “los cobros correspondientes a los volúmenes entregados por PDVSA son recibidos por el BANDES, para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la República en el marco del... convenio y los excedentes son transferidos a PDVSA como parte de la recuperación de la cuenta por cobrar a la República”. Al final de 2014, 2013, 2012 y 2011 el BANDES habría transferido a PDVSA \$8.123 millones (Bs.169.121 millones), \$9.640 millones (Bs.60.732 millones), \$12.445 millones (Bs.53.514 millones) y \$6.724 millones (Bs.28.913 millones), respectivamente, “correspondiente a las cobranzas recibidas”.

Aportes directos de PDVSA al “Fondo Chino”

Aunque las leyes aprobatorias no la incluyen como contribuyente del “Fondo Chino”, el Balance de la Gestión Social y Ambiental indican que PDVSA le ha hecho “aportes para Desarrollo Social del país” desde 2008. Sin indicar a cuál de los Fondos ha contribuido, lo define en 2012 como un único Fondo “creado con la finalidad de impulsar el desarrollo socio-productivo e industrial de Venezuela, a través de la ejecución de proyectos de gran envergadura en diferentes áreas económicas, tales como; industrias ligera y pesada, infraestructura, participación social, desarrollo en el campo energético, educación y cualquier otro proyecto referente a otras áreas que tengan un impacto significativo”. Suma este Fondo a los demás a los que hizo contribuciones desde 2001: el Fondo Independencia 200, Fondo Simón Bolívar de Reconstrucción Integral, el Fondo de Desarrollo Social de PDVSA, Fondo Petrobonos, Fondo de Asfalto, el Fondo de Empresas de Propiedad Social (EPS), el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA).

Cuadro 5: PDVSA: Aportes a Misiones y Programas Sociales, especialmente a FONDEN y Fondo Chino, 2008-2015 (Millones de US\$)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Fondo Chino	864	2.065	2.507	5.022	5.760	5.817	6.854	6.355	35.244
FONDEN	12.384	600	1.334	14.728	15.572	10.418	10.400	976	66.412
Total Aportes a Misiones y Programas Sociales	17.374	6.606	23.557	43.385	43.865	33.759	26.080	20.218	214.844

Fuente: PDVSA

Las Memorias

El 23 de octubre de 2012, al presentar los proyectos de Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Fiscal 2013 y Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013, el entonces Ministro del Poder Popular de Planificación y Finanzas, aportó informes parciales a la Asamblea Nacional sobre el Fondo Conjunto Chino Venezolano y el Fondo de Financiamiento de Gran Volumen de Largo Plazo, ambos componentes del genéricamente denominado Fondo Chino. El Convenio que dio origen al primero se firmó, según el Ministro, en noviembre de 2007. El segundo en septiembre de 2009. Al 14 de septiembre de 2012, el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano habría recibido US\$ 23.997 millones y ya se habrían asignado US\$ 23.844 millones para la ejecución de 201 proyectos. El Fondo de Financiamiento de Gran Volumen de Largo Plazo que debía administrar inicialmente US\$ 10.000 millones y RMB (renminbis) 70.000 millones de (equivalentes a US\$ 10.000 millones adicionales), ya tendría asignados US\$ 6.943 millones y RMB 69.565 de millones, para el financiamiento, entre otros, de 40 proyectos.

La información disponible en la Memoria y Cuenta de su Ministerio para el mismo año 2012 refiere “inversiones” en lugar de “asignaciones”, y no coincide en fechas, montos, clasificación sectorial ni monedas. En ella se lee que “a través del Fondo Conjunto Chino-Venezolano (FCCV) desde el año 2008 [hasta 2012], se ha financiado un total de 195 proyectos por un monto de USD 17.147.720.255,03”. El Fondo Gran Volumen y Largo Plazo habría tenido una “incidencia en la economía del país invirtiendo desde el año 2011 [hasta 2012], un total de USD 2.564.587.072,62; Bs. 6.578.600.000,00 y RMB 38.868.081.657,46” en 41 proyectos en “áreas prioritarias”. La inversión del primer Fondo, según la Memoria, representaría “el 0,99% del Producto Interno Bruto y el 8,53% de la inversión pública, para el mismo periodo (2008-2012)”, y la del segundo “el 1,32% del Producto Interno Bruto y el 11,85% de la inversión pública, para el periodo (2011-2012)”. En la Memoria de 2013 se reducen montos y número de proyectos, a pesar del tiempo transcurrido (ver anexos). No se explica la diferencia entre los recursos disponibles en los Fondos y su inversión, ni el destino de la diferencia.

En 2014 el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas fue dividido en dos, y los cuadros anteriores no se incorporaron en ninguna de las dos Memorias correspondientes. La información relacionada se limita a dos párrafos en la Memoria del Ministerio de Finanzas: “se suscribieron 57 convenios de financiamiento con instituciones del Estado, representando un incremento del 191,6% con respecto al año 2013, haciendo posible la continuidad del programa especial de financiamiento China-Venezuela, a objeto de financiar proyectos estructurantes de alto impacto para el

desarrollo del país, en el área social y en los sectores estratégicos de la economía nacional tales como: infraestructura, energía, manufactura, agrícola y petroquímico, beneficiando a 19 entes ejecutores de proyectos de los estados Anzoátegui, Apure, Barinas, Bolívar, Delta Amacuro, Guárico, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Yaracuy y Zulia, con una inversión de Bs. 26.581,4 millones”. Bades administra el “Programa Especial de Financiamiento China – Venezuela, con el que se están ejecutando a través de convenios de financiamiento reembolsables y no reembolsables, 175 proyectos de desarrollo de alto impacto, dirigidos a los sectores de Agricultura y Tierras, Energía Eléctrica, Industria, Transporte, Petróleo y Minería. En tal sentido, se realizaron un total de 359 desembolsos, de los cuales 270 fueron realizados con cargo al Fondo Conjunto Chino-Venezolano por Bs. 25.620.952.350 y 89 con cargo al Fondo de Gran Volumen y a Largo Plazo por Bs. 11.590.882.532. Cabe destacar, que se han firmado durante el presente ejercicio, 97 nuevos convenios y 18 extensiones de financiamiento con distintos entes y órganos de la Administración Pública Central y Descentralizada”.

Nota final

En el punto de cuenta No. 062-11 presentado el 15 abril 2011 al Presidente Chávez por Rafael Ramírez, entonces Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, se enumeran cuatro razones para considerar, desde el punto de vista del Ministro, el “esquema de manejo del Fondo Chino... un excelente mecanismo financiero para el Estado, que ha permitido la ejecución de grandes proyectos de infraestructura y de interés social”:

- a. El Estado Venezolano recibe de manera anticipada una masa de recursos financieros que será pagada en el futuro con entregas de crudo y productos por parte de PDVSA.
- b. Por haberse constituido como un fondo, tiene una administración separada del Tesoro Nacional, lo cual permite la asignación de los recursos por parte del Ejecutivo Nacional para proyectos de infraestructura y de interés social.
- c. Este mecanismo ha permitido agilidad en los procesos de pago y otros procedimientos administrativos con lo cual los recursos llegan oportunamente a los entes ejecutores de los proyectos.
- d. El uso de estos fondos para proyectos solo requiere la aprobación del Ejecutivo Nacional, simplificando los procedimientos administrativos de aprobación.

Estas mismas razones explican la insuficiente rendición de cuentas y la inexistencia de consecuencias sobre los responsables de la administración de los recursos, que ya habían concentrado un poder extraordinario. Además de la amenaza de abusos y corrupción que esto suponía, era posible anticipar consecuencias económicas y sociales negativas del uso unilateral y opaco de millardos de dólares.

Maza (2007: 62-64), ya vencido su período como Director del BCV, identificó como el “cambio más importante” que había afectado las competencias del emisor la creación del FONDEN. Reconoció la inexistente redición de cuentas, la arbitrariedad de los asientos contables, el “doble flujo monetario” que permitía al FONDEN vender al BCV dólares que ya le habían sido vendidos por PDVSA, y por los que el FONDEN no había pagado. Expuso las consecuencias de tal iniciativa sobre la inflación y la inestabilidad cambiaria, que asoció con un gasto público “excesivo”. E hizo explícita la imposición de un mecanismo contrario al propósito de un Banco Central autónomo, establecido en la Constitución de 1999.

Dos años después de una decisión impuesta por “el poder público”, se preguntó: “¿cómo es que el directorio del Banco Central ha aceptado esta situación? ¿Pero es que cuál era la alternativa? ¿Rebelarse contra la ley? Si usted se rebela contra la ley va preso. La otra era renunciar, y no renunciamos porque creímos que no era conveniente hacerlo. Lo otro era ir al Tribunal Supremo de Justicia, pero era inútil... Si hubiera aquí una verdadera independencia de poderes, un buen funcionamiento de la justicia, habríamos acudido al Tribunal Supremo para plantearle la inconveniencia de esto, pero estábamos convencidos de que esto era simplemente un saludo a la bandera”.

Guerra *et al* (2007) sí expusieron ante el Tribunal Supremo de Justicia los peligros asociados a la creación del FONDEN, que luego se agravarían con la de los “Fondos Chinos”. La respuesta del TSJ del 09.05.2006 a la solicitud de una medida cautelar innominada presentada por los demandantes contra la reforma de la Ley del BCV de 2005 fue declararla improcedente, argumentando que “se evidencia que no se alegó ni probó un daño actual y cierto en la estabilidad monetaria..., ya que los actores afirmaron que los mismos son eventuales y se encuentran contenidos o mitigados por circunstancias del mercado petrolero o medidas de policía y que la incidencia negativa en la economía que a su juicio se produciría por la aplicación de las normas impugnadas, es incierta sobre la base de la mencionada línea argumentativa expuesta en su propio escrito”. En 2017, la incidencia negativa sobre la economía de esta y otras medidas de sus creadores hace años no es incierta, ni eventual, ni la contienen medidas de policía, ni la mitigan circunstancias del mercado petrolero. Todo lo contrario.

Referencias

- Balza, R. (2005) “Críticas Bibliográficas: Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta”, *Temas de Coyuntura* No. 51, Junio 2005, 128-147. También disponible como Evaluación de los argumentos a favor de la Reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela (19.07.05), extraído de [http://www.redeconomia.org.ve/redeconomia/admin_redeconomia/uploads/general/Evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20argumentos%20a%20favor%20de%20la%20Reforma%20de%20la%20Ley%20del%20Banco%20Central%20de%20Venezuela%20\(19_07_05\)\(1\).pdf](http://www.redeconomia.org.ve/redeconomia/admin_redeconomia/uploads/general/Evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20argumentos%20a%20favor%20de%20la%20Reforma%20de%20la%20Ley%20del%20Banco%20Central%20de%20Venezuela%20(19_07_05)(1).pdf) (20.07.17)
- Balza, R. (2013) “Del Fondo Anticíclico al FONDEN en las Leyes del BCV” a ser publicado en libro digital correspondiente a las *VII Jornadas de investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Las ciencias sociales: perspectivas actuales y nuevos paradigmas*, realizadas el 15 de julio de 2013 en la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela.
- BCV (2004a) *Informe sobre los niveles de las reservas internacionales en Venezuela*, Caracas, Banco Central de Venezuela. Extraído de <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/docu63.pdf> (20.07.17)
- BCV (2004b) *Aspectos metodológicos generales. Indicadores del sector externo*. Caracas, Banco Central de Venezuela. Extraído de <http://www.bcv.org.ve/cuadros/2/metbp2004.pdf?id=268> (20.07.17)
- BCV (2013), *Estadísticas del sector externo. Anuario 2007-2012*, Agosto, 2013. Caracas, Banco Central de Venezuela. BCV (2015a), *Estadísticas del sector externo. Anuario 2007-2013* Noviembre, 2015. Caracas, Banco Central de Venezuela. Extraído de <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/anuasectorexterno07-13.pdf?id=458> (20.07.17)
- BCV (2015b) *Nota metodológica sobre los cambios en la serie revisada 2007- III trim. 2014*. Caracas, Banco Central de Venezuela. Extraído de <http://www.bcv.org.ve/cuadros/2/nmserie07iii14.pdf?id=463> (20.07.17)
- Guerra, J., O. Ochoa, J. Rojas y O. García (2007). *El libro en rojo del Banco Central de Venezuela y sus consecuencias inflacionarias*. Caracas, Libros El Nacional.
- Maza, D. F. (2007) *Yo, el Banco Central y la Economía Venezolana*. Caracas, Libros El Nacional.