

UNIVERSIDAD DE CARABOBO
DIRECCIÓN DE POSTGRADO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS
MENCIÓN GERENCIA

**LA POLÍTICA FISCAL IMPOSITIVA BAJO EL GOBIERNO DEL
PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ ENTRE 1999 Y 2002 Y SU RELACIÓN CON
LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL PAÍS**

Autora: Rocío Gandica Varela

Tutora Msc. Monika Stenstrom

**Trabajo presentado en la Dirección Postgrado de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo para optar al título de
Magíster en Ciencias Políticas Mención Gerencia.**

Valencia, Junio 2005

RESUMEN

Título: la política fiscal impositiva bajo el gobierno del presidente hugo Chávez entre 1999 y 2002 y su relación con la inversión extranjera en el país.

Autor: rocío gandica

Programa: maestría en ciencias políticas

Mención: gerencia pública **año:** 2004

Contenido: la presente investigación tuvo como objetivo general analizar la política fiscal impositiva bajo el gobierno del presidente hugo Chávez entre 1999 y 2002 y su relación con la inversión extranjera en el país.

Metodología: el estudio se ajusta a una investigación descriptiva documental, las fuentes de información fueron hemerotecas, bibliotecas, institutos y comisiones. se elaboraron fichas bibliográficas, de investigación, de trabajo y se verificó la confiabilidad de los datos mediante una evaluación exhaustiva de éstos.

Conclusiones: luego del análisis se llegó a la siguiente conclusión: las políticas económicas y, por ende, la política fiscal impositiva deben tener consistencia y estar claramente establecidas para que los inversionistas tengan claras reglas que sustentan el juego político, pues de ello depende la estabilidad de las condiciones legales que respaldan sus inversiones.

Palabras clave: la política fiscal impositiva, inversión extranjera.

SUMMARY

Title: the tax fiscal politics under president hugo Chávez's government between 1999 and 2002 and their relationship with the foreign investment in the country.

Author: rocío gandica

Programs: master in political sciences

Mention: management public

year: 2004

Content: the present investigation had as general objective to analyze the tax fiscal politics under president hugo Chávez's government between 1999 and 2002 and its relationship with the foreign investment in the country.

Methodology: the study is adjusted to a documental descriptive investigation, the sources of information were newspaper, libraries, institutes and commissions. bibliographical records were elaborated, of investigation, of work and the dependability of the data was verified by means of an exhaustive evaluation of these.

Conclusions: after the analysis you reached the following conclusion: the economic politicians and, for therefore, the tax fiscal politics should have consistency and to be clearly established so that the investors have white rules that sustain the political game, because of it depends it the stability of the legal conditions that support their investments.

Words key: the tax fiscal politics, foreign investment.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunos países prosperan y otros no?. Esta pregunta ha inspirado la investigación y el estudio de economistas, por lo menos a partir de Adam Smith. El análisis de Smith está mayormente relacionado con el énfasis puesto en el papel decisivo que desempeña el mercado y la libertad de los agentes económicos que operan en él. Este análisis sentó las bases de una larga tradición en las ciencias económicas anglo-americanas, que explica la riqueza de una nación a través de la importancia de las instituciones políticas y legales en la protección de la actividad económica.

En tal sentido, se define la libertad económica como la ausencia de coerción o restricción gubernamental sobre la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios, mas allá de lo necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad en sí misma.

Toda acción gubernamental implica coerción. Se requiere una coerción mínima para que los ciudadanos de una comunidad o nación se defiendan, promuevan la evolución de la sociedad civil y disfruten los frutos de su trabajo. La Constitución de Estados Unidos refleja la idea de Locke. Por ejemplo, los ciudadanos deben pagar impuestos para generar ingresos para la protección de los individuos y la propiedad, así como para la defensa común. La mayoría de los intelectuales políticos reconocen la existencia de determinados bienes denominados “bienes públicos” por los economistas, cuyo suministro es, con frecuencia, más eficaz si es llevado a cabo por el gobierno.

Sin embargo, cuando el gobierno emplea la coerción más allá del nivel mínimo requerido, corre el riesgo de obstaculizar la libertad. Cuando interfiere en el mercado para lograr fines que no son la protección de los individuos y la propiedad, socava la libertad económica.

¿Dónde se encuentra esta línea que separa el nivel mínimo de intervención?. Una de las respuestas a esta interrogante se encuentra en la norma suprema rectora del ordenamiento jurídico del Estado y de las actuaciones de los órganos del Poder

Público, como lo es la Constitución.

En general, las normas constitucionales determinan la organización, funciones y competencias del Poder Público en los distintos niveles político-territoriales, establecen el estatuto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y el límite de actuación de los órganos del Estado respecto a éstos, es decir: la extensión, naturaleza y alcance de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Dentro del conjunto de las relaciones que se desenvuelven entre el Estado y los ciudadanos, se encuentran las de carácter económico. En tal sentido, corresponde a la Constitución establecer las líneas rectoras del régimen económico, consagrar los derechos económicos de los ciudadanos y delimitar el ámbito de participación del Estado en la vida económica.

En Venezuela se ha experimentado recientemente la elaboración de una nueva Constitución, la cual ha generado un ambiente de discusión en el entorno político y económico del país, en cuanto, entre otras cosas, al grado de intervención del Estado en la economía y su repercusión en la libertad económica.

En tal sentido, la presente investigación tiene por objeto determinar las implicaciones que tiene la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 sobre la libertad económica.

Para ello, el presente estudio se ha organizado en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta el planteamiento del problema, los objetivos y la justificación de la investigación. El segundo capítulo se refiere al marco teórico en el cual se fundamenta el presente estudio, en el que se incluyen los antecedentes de la investigación, las bases teóricas y la definición de términos básicos. Un tercer capítulo se refiere al marco metodológico y, finalmente, en el cuarto capítulo se desarrollan los objetivos de la investigación, para luego presentar algunas conclusiones y la bibliografía.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

Cada individuo en particular se afana continuamente en buscar el empleo más ventajoso para el capital de que puede disponer. Lo que, desde luego, se propone, es su propio interés, no el de la sociedad, pero estos mismos esfuerzos hacia su propia ventaja le inclinan a preferir, de una manera natural o más bien necesaria, el empleo más útil a la sociedad como tal... sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste, como en otros muchos casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Más no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues, al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más eficaz que si esto entrara en sus designios (Smith, 1776).

Tal como lo plantea uno de los libros más importantes de economía jamás escritos, como lo es la obra: “Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones”, de Adam Smith, las economías de mercado generalmente sirven bien al interés público. Aún cuando todo el mundo busque su propio interés privado, su interacción con el mercado conduce al bien social.

Este autor sostenía, con una o dos excepciones, que el Estado no debe interferir en el funcionamiento de la economía. Debe adoptar una política de “laissez faire”; en otras palabras, de no-intervencionismo. Debe permitir la libre empresa y el libre comercio entre los países.

Las doctrinas del Liberalismo, tanto en lo que respecta al orden económico como al político, se apoyan en la doctrina del derecho neutral. Si se deja que las cosas sigan el orden natural, se establecerá un orden armónico que hará posible alcanzar el más alto nivel de felicidad individual y colectiva.

Esto último es lo que explica el por qué gran parte de las economías mundiales se han fundamentado en el Liberalismo Económico desde finales del siglo XVIII.

Sin embargo, Smith no permaneció ciego a los inconvenientes de los mercados no regulados. En el tomo uno de su obra, examina el problema del monopolio y los peligros de que las empresas se reúnan para buscar su propio interés. Esto, entre otras cosas, explica por qué, en el mundo real, los mercados no logran la eficiencia social.

El problema se debe a la ausencia de competencia perfecta, a la existencia de externalidades y al hecho de que los mercados tardan en ajustarse a cualquier desequilibrio, dado a menudo el considerable grado de inmovilidad a corto plazo de los factores y, lo que es más, la eficiencia social (la optimalidad en el sentido de Pareto) no es el único objetivo económico de la sociedad.

Los mercados también pueden fallar si no consiguen alcanzar algunos objetivos como aumentar la igualdad, acelerar el crecimiento, conseguir el pleno empleo, estabilizar los precios y suministrar bienes y servicios públicos como carreteras, policía y sistema de alcantarillado. Esto es lo que justifica la intervención del Estado en la economía.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos del mundo occidental estaban deseosos de evitar la vuelta a los elevados niveles de desempleo y de pobreza registrados en la década de 1930. Se consideraba que el libre mercado había fracasado. Se decía, pues, que el Estado debía asumir la responsabilidad de corregir estas fallas o contrarrestarlas, lo que significaba adoptar varias medidas como la planificación, la nacionalización o la restricción del poder de monopolio, el control de los precios, la gestión macroeconómica de la economía y la creación de un Estado de bienestar.

Sin embargo, este nuevo espíritu de intervención inquietó profundamente a un grupo de economistas y a otros científicos sociales que vieron en él una merma de la libertad. Dos de las figuras más influyentes de la sociedad fueron los austríacos Ludwig Von Mises (1881-1973) y Friedrich Von Hayek (1899-1992), quienes criticaron el socialismo y defendieron el libre mercado. Sus argumentos tienen dos grandes vertientes: por un lado, la imposibilidad de realizar cálculos racionales en el

socialismo y, por el otro lado, la ausencia de incentivos dinámicos en dicho sistema.

El tiempo se encargó de demostrar y verificar estos argumentos que condujeron a la caída del socialismo y al triunfo del liberalismo, La propia intervención del Estado en el mercado puede originar problemas. Los argumentos a favor de la ausencia de intervención o de una intervención muy reducida, no se basan en que el mercado es el medio perfecto para lograr determinados objetivos sociales, sino más bien en que los problemas que causa la intervención son mayores que los que resuelve.

Desde mediados de los años setenta, se ha registrado una tendencia de los países hacia la economía de libre mercado. En las economías del este de Europa se ha debido al abandono, a la planificación central y a la adopción, en gran medida, de un sistema basado en la empresa privada, especialmente desde finales de los años ochenta.

Cuando se puso fin a la Unión Soviética y al sistema de planificación central, la Unión de Estados Independientes, de la que Rusia es el mayor, se ha embarcado en programa radical de reformas de mercado en el que se pretende que la competencia y la empresa sustituyan a la planificación central. En las economías occidentales, se ha debido a la liberalización de las empresas privadas y a la privatización.

La adopción, por parte de la mayoría de los países, de una economía de libre mercado, lleva a inducir que existe una correlación positiva entre el grado de libertad económica y el crecimiento y desarrollo de los países.

En los países subdesarrollados, específicamente en América Latina, el grado de control estatal de la economía es elevado, fruto de la herencia hispano-lusitana, que se traduce en un control burocrático centralizado que se ejerce sobre todas las facetas de la sociedad, del sistema político y de la economía.

En el sistema político, el control burocrático centralizado ha producido: un ejecutivo poderoso y un poder legislativo débil; unos partidos políticos limitados al reparto de prebendas y una corrupción altamente difundida; burocracia caracterizada por su gradual evolución hacia cada vez mayor incompetencia; un poder judicial débil

típicamente dependiente del sistema político y frecuentemente corrupto.

En la economía, ese control burocrático centralizado ha generado instituciones económicas atadas al sistema político, donde empresas, sindicatos y demás grupos económicos derivarán un mayor beneficio, al participar directamente en asociarse con o depender del sistema político de ciertos partidos, de tal forma que algunas instituciones dejan atrás a las otras, ya que el concepto de maximizar las ganancias implica en ellas, con frecuencia, recibir un monopolio propiedad del Estado, subsidios o una fijación de precios.

Este modelo latinoamericano ha tenido como consecuencia un crecimiento errático y una enorme desigualdad en la distribución del ingreso de estos países. Ha ocasionado una carencia de habilidad empresarial y liderazgo, tanto económico como político, que genere formas sanas de competencia que, a su vez, producirá el crecimiento sostenido que se busca. Todo esto es el resultado de la presencia de instituciones ineficientes que generan elevados costos de transacción, afectando el rendimiento económico, lo que se traduce en una disminución de la inversión, motor fundamental del crecimiento económico.

Venezuela, como país latinoamericano, no escapa de esta realidad; realidad que se va agravando al incluir las consecuencias negativas del petróleo, que han llevado a una dependencia del gobierno y al fracaso en la diversificación del resto de la economía. El índice de libertad económica para Venezuela, según el Instituto Fraser, evidencia una economía mayormente controlada. Las cifras muestran una tendencia al alza durante los últimos cinco años, hasta ubicarse en 3,55 en el 2001, lo que podría significar la transición a una economía de tipo “reprimida”, si continúa la misma tendencia en los próximos años.

Según el profesor Douglas North, premio Nobel de Economía en 1993, las instituciones representan las reglas de juego de una sociedad y las que finalmente determinan el grado de libertad económica de los países. Éstas comprenden la normativa formal – leyes, reglamentos, ordenanzas – y, con igual rango de importancia, por las normas informales de comportamiento – códigos de conducta,

convenios -.

En tal sentido, la Constitución, que es la norma suprema rectora del ordenamiento jurídico del Estado y de las actuaciones de los órganos del Poder Público, jugarán un papel importante en el grado de libertad económica de los países. En general, las normas constitucionales determinan la organización, funciones y competencias del poder público en los distintos niveles políticos-territoriales, establecen el estatuto de derechos fundamentales de los ciudadanos y el límite de actuación de los órganos del Estado respecto de éstos; es decir, la extensión, naturaleza y alcance de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Dentro del conjunto de las relaciones que se desenvuelven entre el Estado y los ciudadanos, se encienden las de carácter económico. Cualquier sistema económico precisa de una estructura normativa que permita a los diferentes actores de la vida económica la adquisición y el uso de los factores de producción, de los productos y los servicios.

Todo sistema económico tiene una formulación jurídica y, en tal sentido, su organización y funcionamiento depende de las normas; como fundamento del sistema jurídico, la Constitución representa una de las bases del régimen económico.

En tal sentido, corresponde a la Constitución establecer las líneas rectoras del régimen económico, consagrar los derechos económicos de los ciudadanos y delimitar el ámbito de participación del Estado en la vida económica.

Según North, la estrategia para lograr el desarrollo a largo plazo en Venezuela, se debe basar, entre otras cosas, en desarrollar un nuevo marco institucional que reestructure la relación entre el sistema político, el sistema judicial y la economía, que establezca una clara definición de los derechos de propiedad, que ofrezca incentivos a la actividad productiva y donde se defina claramente un sistema político que deberá intervenir en los mercados económicos cuando dichos mercados no funcionen bien, no debiendo intervenir cuando éstos funcionen adecuadamente.

La situación actual del país podría reflejar entonces un escenario esperanzador, debido a que el gobierno promovió la elaboración de una nueva

Constitución que contiene los principios de orden liberal e intervencionista. Esto conduce a plantear interrogantes como:

- ¿Qué implicaciones tiene la nueva Constitución sobre la libertad económica?
- ¿Cuáles son los principios de origen liberal contenidos en ésta?
- ¿Qué implicaciones tienen cada uno de los factores determinantes de la libertad económica en la nueva Constitución?.

Objetivos

Objetivo General

Determinar las implicaciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, sobre la libertad económica.

Objetivos Específicos

- Determinar los principios de origen liberal contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Determinar las implicaciones que tienen cada uno de los factores determinantes de la libertad económica en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Justificación

En los últimos años, el entorno político y económico del país, ha sido escenario de discusiones en cuanto al grado de intervención del Estado en la economía, considerándose el efecto sobre la libertad económica y, en consecuencia, sobre el crecimiento y desarrollo económico del país.

La libertad económica es una de las condiciones necesarias para el desarrollo de los países. En Venezuela, la intervención del Estado en la economía es elevada y

caracterizada por la falta de políticas claras y eficientes, lo que provoca distorsiones e inestabilidad económica, afectando el comportamiento de variables claves para el desarrollo, como la inversión, la productividad y la diversificación de la economía.

De acuerdo al planteamiento inicial de esta investigación, una de las estrategias para lograr el desarrollo a largo plazo en Venezuela, se debe basar en desarrollar un nuevo marco institucional, donde se defina un sistema político y económico eficiente. En ese sentido, el actual Gobierno Venezolano promovió la elaboración de una nueva Constitución, con la finalidad de definir “reglas de juego” claras y eficientes que contribuyan al desarrollo del país.

Es precisamente la elaboración de una nueva Constitución, uno de los aspectos que ha originado mayor controversia en el país. Sectores de la oposición afirman que promoverá una mayor intervención del Estado en la economía y una merma de la libertad económica, mientras que el sector oficial plantea que lo que se persigue es un equilibrio entre Estado y mercado, en razón de que el problema no es la medida de la intervención del Estado, sino la calidad de su actuación.

En tal sentido, se pretende, a través de esta investigación, determinar las implicaciones que tiene la nueva Constitución sobre la libertad económica, considerando el tratamiento que se le da a cada uno de los factores que la determinan.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Antecedentes

Dentro de los estudios previos correspondientes a investigaciones en materia de constitución y libertad económica, destacan dos grandes obras. En primer lugar, la “Evolución de la Constitución Económica en Venezuela”, escrita en 1999 por Rafael Badell y una segunda obra, escrita por Allan Brewer Carías en 1999, denominada: “Problemas de una Constitución Económica Concebida para el Estatismo”.

En la primera obra mencionada se analiza la noción de libertad económica, contenida en los diferentes textos constitucionales que han sido adoptados en el país desde 1811 hasta 1961. Las conclusiones fueron las siguientes:

Evolución de la Constitución Económica en Venezuela

El primer texto constitucional en 1811, adoptó un sistema económico basado en tres principios: el bien común, la propiedad privada y la libre iniciativa industrial y comercial. De allí que, con algunas notas típicas del modelo de Estado Social, la primera Constitución se inclinó al sistema económico liberal. No se reguló expresamente la forma en la cual intervendría el Estado. Por el contrario, de manera bastante general se postulaba el principio de libertad de industria y comercio, salvo para las materias que formaban en ese momento parte de la subsistencia del Estado, pudiendo el Congreso “libertarlas” cuando lo juzgase útil y conveniente a la causa pública. La orientación del texto era, sin duda, la de ampliar el campo de acción de los particulares en la vida económica.

La Constitución de 1819, con su técnica mucho más elaborada que la anterior, consagró, de una parte, la propiedad privada y la libertad de industria y comercio y, de la otra, estableció límites ciertos de esos derechos, en obsequio del interés general. Ese texto constitucional otorgó por primera vez rango constitucional a las

limitaciones al derecho de propiedad, al establecer, en su Artículo 15, que:

...nadie puede ser privado de su propiedad, cualquiera que sea, sino con su consentimiento, a menos que la necesidad pública y la utilidad general probada legítimamente lo exijan. En estos casos, la condición de una justa indemnización debe presuponerse...

Se reconoció así que la propiedad no es un derecho absoluto y que tiene límites derivados de la necesidad pública y la utilidad general. Se incorporó por primera vez, en 1819, el principio de distribución de las cargas públicas, al disponerse, en el Título 1º, Sección Segunda, Artículo 7º, que: "...la sociedad tiene derecho para exigir de cada ciudadano las contribuciones, subsidios, cargas e impuestos que la representación nacional crea necesarios para los gastos públicos...".

Las Constituciones de 1821 y 1830, en términos generales, mantuvieron la misma línea de sus predecesoras. El liberalismo llegó a su punto de mayor expresión, precisamente con la Constitución de 1830, que facilitó el nacimiento de la denominada oligarquía conservadora, grupo gobernante identificado con el sector comercial venezolano que promovía el afianzamiento de las libertades económicas.

Ello se ve reflejado en la promulgación, en 1984, de una Ley de Libertad de Contratos, que permitía a las partes contratantes pactar libremente cualquier tipo de interés, sin limitación alguna. Sin embargo, la flexibilidad de los postulados económicos de la Constitución de 1830, fomentó el nacimiento de una corriente político-económica completamente distinta: la oligarquía liberal.

Tal circunstancia produjo importantes cambios legislativos que acentuaron el rol intervencionista del Estado. Así, en 1848, la Ley de Libertad de Contratos fue reformada sobre la base de que dicha libertad: "...no debe dañar la igualdad que la ley debe proteger en el ejercicio de todas las industrias". Se llegó, incluso, en 1849, a sancionar una ley en cuya virtud el Gobierno podía sustituirse en acreencias privadas, pagando tales obligaciones con la emisión de billetes.

La Constitución de 1857, aunque de corta duración y dictada con una motivación eminentemente política, pero en sintonía con las anteriores, consagró la libertad de industria y la propiedad como derecho inviolable, aunque admitió su afectación por causa de interés político y el deber de los ciudadanos de contribuir con las cargas públicas (Artículo 96, Numeral 3°).

Las Constituciones de 1858, 1864, 1874, 1881, 1893, tampoco presentaron variaciones sustanciales en relación con las Constituciones anteriores.

Con las Constituciones de 1901 y 1904, se consolidó el proceso de intervencionismo estatal en la economía, cuando, por primera vez, se autorizó la participación directa del Estado en actividades económicas de interés general, al facultar al Ejecutivo para que reglamentara servicios públicos prestacionales, como el servicio de correos, telégrafos y teléfonos federales.

En la Constitución de 1914, se hizo mención por primera vez a la prohibición de los monopolios. La Constitución de 1922 reiteró las disposiciones de su predecesora. La Constitución de 1925 afianzó la intervención indirecta del Estado en la economía, al someter el derecho de libertad de industria a las prohibiciones y limitaciones que exigiesen el orden público y las buenas costumbres, sin que pudiesen concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria (Artículo 32, Numeral 8°). Los textos constitucionales sancionados posteriormente en 1928, 1929 y 1931, preservaron esas disposiciones.

El proceso de intervención del Estado en la economía, tomó auge con la Constitución de 1936, con disposiciones de mayores limitaciones a los derechos de propiedad y a la libertad de empresa. En tal sentido, dicha Constitución dispuso la posibilidad de establecer, por razón de interés nacional, restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad (Artículo 32, Numeral 2°). Asimismo, se facultó al Poder Federal para gravar ciertas especies, con el objeto de crear rentas al Erario y reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la nación (Artículo 32, Numeral 9°).

La Constitución de 1945 no introdujo reformas sustanciales en el régimen de los derechos de propiedad y de industria y comercio. Sin embargo, en el Artículo 104, Numeral 29, se otorgó al Congreso la facultad de autorizar al presidente para: “Dictar determinadas y precisas facultades extraordinarias, destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación, cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran”. Con dicha norma, por primera vez se abrió la vía para que el Presidente de la República ejecutara actividades normativas de primer grado – decretos, leyes – e impusiera restricciones, controles y limitaciones a los derechos económicos.

La Constitución de 1947 dispuso, en su texto, los derechos económicos fundamentales a la propiedad y a la libertad económica. Sin embargo, paralelamente aparecieron todos los caracteres del Estado-interventor: el Estado que planifica, racionaliza, fomenta y regula la actividad económica de los particulares.

Dentro del título de los deberes y derechos de los ciudadanos, se incorporaron los derechos laborales. De igual forma, se sentaron las bases del Estado empresario, al reconocerse, a nivel del texto constitucional, la posibilidad para el Estado de crear personas jurídicas para realizar actividades financieras o industriales (Artículo 239).

La Constitución de 1953 representó un retroceso en lo material. La propiedad, como derecho constitucionalmente consagrado, no sufrió transformaciones de fondo. Sin embargo, llama la atención que dicho Texto Fundamental – sancionado en un régimen de facto – se limitó a garantizar, en su Artículo 35, Ordinal 12: “La libertad de industria y comercio, conforme a las leyes”, sin ningún tipo de determinación en relación con el alcance o extensión de ese derecho. Las facultades intervencionistas, en los términos en que estaban consagradas en la Constitución de 1947, desaparecieron.

La Constitución de 1961, con mejor técnica, retomó el esquema de la de 1947. Se incorporaron los derechos económicos fundamentales a la propiedad y a la libertad económica, las facultades para la intervención del Estado en la economía, bien mediante empresas públicas o a través de regulaciones económicas, las facultades del presidente para legislar en materia económica y los principios rectores de la potestad

tributaria. También se incorporaron otras disposiciones que, sin pretender pertenecer a la Constitución Económica, tienen un impacto económico primordial, como las normas relativas a los derechos laborales y a la descentralización.

En la segunda obra se estudian los principios de origen intervencionista que pueden estar presentes en una Constitución, en la que se concluye que la intervención del Estado en la economía, provoca mayores problemas que los que resuelve en la medida que se establezcan limitaciones a la iniciativa privada.

Bases Teóricas

Libertad Económica

El concepto de libertad económica que se utilizará en este trabajo, es un concepto relativamente nuevo. Según Churrión (1994), la economía de mercado conceptúa la libertad económica como la libertad de elegir, entendiendo ésta como la facultad que tienen los agentes económicos (cualquier persona natural o jurídica que realice una actividad económica, ya sea de producción, distribución o consumo) de decidir su destino económico sin interferencias del Estado, limitados sólo por las fuerzas del mercado.

De este modo, el trabajador tiene libertad de escoger el oficio al cual desea dedicarse y la empresa y el lugar donde desea trabajar y sólo se ve limitado por su capacitación y por la situación del mercado laboral. El productor tiene libertad de seleccionar el sector, el lugar y el momento en el cual efectúa su inversión y los bienes y servicios que desea producir. Por último, el consumidor tiene libertad de escoger los bienes y servicios que desea consumir y sólo se ve limitado por su poder adquisitivo y por la situación del mercado.

Si bien este concepto de libertad económica parece sencillo, su aproximación involucra muchos más aspectos, sobretodo en función de la definición de libertad que involucra. Mas allá de plantear una discusión entre el liberalismo económico y otras

corrientes ideológicas y filosóficas sobre el tema, se trata de entender las connotaciones prácticas que los componentes de este concepto poseen.

De esta manera, la libertad económica es un concepto mucho más amplio que está recogido en lo que es el Estado Social de Derecho. En el caso venezolano, éste es el modelo económico consagrado en la Constitución. Una ley no puede favorecer con sus decisiones a un grupo social bajo ningún argumento, si por esa vía se perjudica a otro grupo social. Allí están reflejados los dos principios fundamentales implícitos en la Teoría de la Justicia planteada por Rawls (1995), y están reflejados los principios que rigen la conformación del derecho y de las leyes.

Los dos enunciados fundamentales que soportan la Teoría de la Justicia, se refieren a la igualdad de acceso a la justicia y a la no discriminación entre los sujetos a los cuales le son aplicadas tales reglas (Rawls, 1995).

De esta manera, en función de esos principios de justicia que deben estar presentes en cualquier actuación legislatora, ejecutiva o judicial por parte del Estado, hay una coincidencia en alguna medida entre los principios de los que se ha hablado en el párrafo anterior y las definiciones que desde el campo de la Economía del Bienestar se han construido para denominar las situaciones eficientes o más beneficiosas para la sociedad.

Los teoremas fundamentales de la Economía del Bienestar, según Stiglitz (1996), son los siguientes:

1°.- Los mercados competitivos en los que hay tantos compradores y vendedores que ninguno pueden influir en el precio de mercado, asignan los recursos de una forma eficiente en el sentido de Pareto, donde las situaciones Pareto eficientes equivalen a aquellas situaciones en las cuales puede mejorarse la situación de algún agente sin que empeore la de ningún otro sujeto en la sociedad.

2°.- Una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución inicial de los recursos sea correcta.

Se trata de no ejercer, propiciar, permitir o disponer acciones que de alguna

manera impidan que todos los sujetos de la sociedad accedan al ejercicio de sus libertades y, como complemento, que el sistema de justicia, a través del cual el Estado controla la materialización de esas garantías que se han expuesto, esté basado en los mismos principios y que por ninguna vía ningún participante en la sociedad sea objeto de discriminación.

En ese contexto, como lo plantea el Artículo 112 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la libertad económica se entiende como el derecho que tienen los ciudadanos a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que aquellas que les establezcan las leyes.

El postulado referente a que todos los ciudadanos tienen derecho a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, ciertamente refleja un enunciado de principio bastante fuerte, que, sin embargo, debe ser regulado para que sea aplicable y apelable por parte de los sujetos de tal derecho. Ahora bien, los autores que han desarrollado este tema de la libertad económica, han incorporado otros elementos en esta definición y han estructurado este concepto en tres componentes fundamentales: libertad de entrada y salida, propiedad privada y derechos de propiedad.

En este sentido, Gwartney y Lawson (1997), señalan que para desarrollar una medida acertada de la libertad económica, se requiere una clara definición de su concepto. Es por ello que definen como los elementos centrales de la libertad económica: la elección personal, la libertad de intercambio y protección de la propiedad privada.

Ellos sostienen que cuando existe libertad económica, los individuos son libres para hacer elecciones económicas, tales como usar su tiempo y otros recursos, qué bienes consumir y qué negocios y alternativas de inversión perseguir. Así mismo, sostienen que en una sociedad económicamente libre, la función fundamental del gobierno es la protección de la propiedad privada y una provisión de una infraestructura estable para un sistema de intercambio voluntario.

La protección de adquirir la propiedad sin el uso de la fuerza o fraude y la protección de la propiedad del hurto por invasiones físicas de otros, son también

elementos centrales de la libertad económica. Esta protección generalmente envuelve una estructura legal y otros arreglos institucionales que realzan la operación de los mercados.

Esto puede llevarse un poco más allá, pues ciertamente la existencia de propiedad privada es el fundamento para que incurran intercambios y para que puedan darse las relaciones contractuales a todos los niveles, que son la base no solamente de las relaciones económicas, sino también, de una forma más amplia, soportan las relaciones sociales.

Wright (1982), subrayó el rol central de la propiedad privada; en el reporte anual de Freedom House, se afirma que la libertad para tener propiedad y control en su uso es fundamental para la habilidad de individuos y grupos de hacer elecciones económicas independientes de la intervención arbitraria de otros.

El intercambio libre y voluntario de la propiedad, va de la mano con los derechos de propiedad privada. Según Rabushka (1995), a menos que cada individuo controle el uso de su propiedad, incluyendo los derechos de transferirla a otra parte en intercambio por alguna remuneración, la noción de propiedad privada y su uso son poco significativas. De esta manera, la libertad de contrato es inherente a la propiedad privada.

Los derechos de propiedad se definen como las relaciones conductistas sancionadas, que surgen como consecuencia de la existencia de bienes escasos y se refieren a su uso. Los derechos de propiedad prevalecientes en la comunidad, son el conjunto de instituciones económicas y sociales que definen la posición de cada individuo con respecto a la utilización de los bienes (Pejovich).

Los dos elementos básicos del derecho de propiedad, son la exclusividad de los derechos y la posibilidad de una transferencia voluntaria de tales derechos. Estos dos elementos se encuentran detrás de los elementos que conforman cualquier posibilidad de intercambio y, ciertamente, si la sociedad presenta cualquier desviación en cuanto a poder garantizar primero una definición clara de los derechos de propiedad y, segunda, sistemas contractuales para que el ejercicio de la misma

pueda traducirse en mejoras en la calidad de vida de la sociedad, a través de la ocurrencia de tales relaciones de intercambio.

Sin existir estas garantías, ciertamente estaría desincentivándose la provisión de bienes privados en la sociedad, pues no sería posible, por una parte, el funcionamiento de un sistema de precios para poder reflejar el costo de oportunidad individual y social de la provisión de bienes y, por otra parte, no habrían garantías respecto a las contraprestaciones que implica la provisión de esos bienes.

Este razonamiento es fundamental para entender por qué a la hora de evaluar los flujos de inversión que podrían esperarse en una sociedad, es necesario revisar los elementos de propiedad privada y de derechos de propiedad dentro de esos procesos de decisiones. Es aquí donde cobran relevancia las discusiones sobre la bondad de determinadas políticas públicas, en particular las políticas industriales y de promoción de inversiones, pues su eficacia respecto a impulsar decisiones, ya se ve que están determinadas por elementos distintos a la posibilidad de generación de flujos, de empleo, de acceso a insumos o de garantías respecto a las condiciones de los mercados dentro de los cuales se vayan a realizar tales transacciones. Incluso, se extiende este debate hasta el campo de la seguridad jurídica y los procesos de reforma del sistema judicial.

Estas relaciones ubican este debate en límites de varias disciplinas, incluyendo la economía institucional, la teoría de los costos de transacción y los aportes que se han desarrollado en el campo del análisis económico del derecho. Desde el punto de vista de la economía institucional, merece la pena señalar que las ideas desarrolladas por North (1990), en cuanto a los elementos que deben estar presentes para garantizar el desarrollo económico, están implícitas en los tres elementos que se han señalado como determinantes del grado de libertad económica.

De hecho, lo que está detrás de la discusión acerca de derechos de propiedad, propiedad privada y libertad de acceso, son planteamientos de orden institucional, de forma que se diseñen para la sociedad conjuntos de reglas y de usos que tiendan a favorecer el intercambio y la expresión de la decisión individual y que, en última

instancia, disminuyan los costos de transacción implícitos en las reglas de funcionamiento actual de la sociedad.

El ambiente institucional abarca todo lo referente al uso de políticas y al diseño de reglas de juego para regular las decisiones de los agentes en una sociedad. De allí la importancia que tal corriente tiene para comprender el trasfondo de los planteamientos que relacionan la libertad económica con las decisiones de los inversionistas.

Esta definición de las instituciones y el papel de esas reglas en la sociedad, puede ser revisada en una extensa literatura; sin embargo, se toma como punto de referencia fundamental el trabajo de North (1990), denominado: “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”.

La relación a establecer entre la existencia de derechos de propiedad bien establecidos y la libertad económica, es que cualquier restricción impuesta a los derechos de propiedad, afecta las expectativas que los individuos tienen del uso que podrían darle a los bienes, el valor que dichos bienes tienen para ellos y, en consecuencia, sus precios de mercado y, por lo tanto, actúan en detrimento de la libertad económica. El derecho de propiedad está sólo ceñido por las restricciones que se establezcan en la ley, con respecto al mismo.

Al existir derechos de propiedad bien definidos, se disminuye en una proporción significativa la incertidumbre asociada al cambio en el valor de los bienes, por lo que disminuye el riesgo para los agentes económicos, al no tener que enfrentarse a variaciones abruptas en el valor de sus bienes de producción o consumo producidas por la incertidumbre sobre la propiedad y el uso de la misma. Al no existir restricciones impuestas a los derechos de propiedad, los agentes económicos tienen certidumbre en cuanto al valor y al uso de los bienes, por lo que sabe con certeza que el mercado establecerá un justo valor para sus bienes.

Los derechos de propiedad adheridos a los bienes, afectan la elección del individuo; es así como las asignaciones de los derechos de propiedad afectan la distribución de los bienes escasos, la composición de la producción y la distribución

del ingreso.

Todo intercambio de bienes implica la transferencia de algunos derechos de propiedad específicos, por lo que implica un acuerdo contractual. La importancia del intercambio radica más que en permitir la transferencia de bienes, en lograr la transferencia de derechos para hacer cosas con los bienes intercambiados. Finalmente, los individuos son libres de usar, intercambiar o ceder su propiedad a otros, mientras sus acciones no violen los idénticos derechos de los otros.

De lo anterior se sigue que la relevancia del concepto de libertad económica radica en la influencia que tienen los factores que hasta cierto punto la definen en la determinación de un escenario que será favorable o no para el crecimiento y desarrollo económico de los países. Es necesario ahora conceptualizar los elementos o factores que determinan la libertad económica; así mismo, es necesario ilustrar la relación particular que tienen cada uno de estos elementos con la libertad económica, así como también la relación que tienen en conjunto, al contribuir todos de alguna manera a establecer escenarios y ambientes donde existe un determinado grado de libertad económica.

Factores Determinantes de la Libertad Económica

- Impuestos

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 1º de la Ordenanza General de Contribuciones del Reich (1931):

Los impuestos son prestaciones monetarias efectuadas de una sola vez o fraccionadas, que no representan una contraprestación por algún servicio especial, son establecidas por una entidad de derecho público para la obtención de ingresos y gravan a aquellas personas en las que se da el presupuesto de hecho al que la ley vincula el deber de

prestación.

Se deben considerar ciertas limitaciones que presenta esta definición. La primera de ellas es que, al afirmar que no representan una contraprestación por algún servicio especial, se excluye la disposición de los beneficios por monopolios fiscales. Otra afirmación que limita es “para la obtención de ingresos”.

Los impuestos también tienen otras funciones, como por ejemplo: los gobiernos utilizan a los impuestos como una de las formas de desestimular la realización de una determinada actividad económica. Una forma más sencilla de definir a los impuestos, es como una contribución coactiva sin derecho a contraprestación.

El impuesto será una herramienta que utilizará el Estado con un fin específico o con varios fines, dependiendo de las necesidades que cada uno de éstos presente en un momento determinado. Entonces, los fines del Estado son los que determinan las funciones de los impuestos.

La teoría económica moderna del impuesto, propone que éstos tienen ciertos fines económicos generales; es decir, el impuesto se convierte en un medio para lograr, según Neumark: “...cierta atenuación, considerada hoy socialmente y aún económicamente deseable de las desigualdades en la distribución de la renta y del patrimonio, nacidas del automatismo de la economía de mercado”. Según Justice Holmes, los impuestos son el precio de la civilización, pero la cuestión es resolver quién los paga. “...Los impuestos no son pagos voluntarios por parte de los contribuyentes, sino obligaciones coactivas impuestas por el Estado y reguladas por la legislación que haya sido oportunamente aprobada”.

Los impuestos pueden ser clasificados de la siguiente forma:

- Pueden recaer sobre el mercado de productos o sobre el mercado de factores.
- Pueden recaer sobre el lado del vendedor o sobre el comprador del mercado.
- Pueden recaer sobre las familias o sobre las empresas.
- Pueden establecerse en el lado de las fuentes o en el de los usos en la cuenta del contribuyente.

Cada uno de estos impuestos están dirigidos a un eslabón diferente de la cadena productiva, con el fin de perseguir un objetivo determinado, ya sea económico o fiscalista. En algunos casos, los efectos que causan son los mismos, aunque el agente gravado no sea el mismo. De cualquier forma, afectan directamente y/o indirectamente a los participantes de esta cadena productiva: el productor de materia prima, el fabricante de un producto determinado, el vendedor de una tienda, el consumidor, etc., así como afectan en mayor o menor grado a los diferentes estratos sociales de un país determinado; de lo anterior se sigue que los impuestos causan varios efectos en la economía de un país.

Específicamente, los impuestos afectan los gastos de inversión de varias formas: reducen el ingreso disponible, disminuyen los gastos de consumo y, directa o indirectamente, conducen a una reducción en el nivel de inversión y esto finalmente se podría traducir en un decrecimiento económico.

Los impuestos distorsionan las señales que emite el mercado; es así como los impuestos pueden modificar el valor que los agentes económicos le adjudican a ciertos bienes. En este caso, el valor o precio de los bienes o productos no será determinado por el equilibrio entre la oferta y la demanda, sino que estará distorsionado por los impuestos. Esto actúa en detrimento de la libertad económica, ya que la elección del consumidor no sólo se ve limitada por su poder adquisitivo y por la situación del mercado, sino que también se ve limitada por el efecto que tengan los impuestos sobre su renta y sobre la oferta de los bienes que desea consumir. Es así como un impuesto distorsiona la demanda o consumo de los bienes que son gravados.

Por otra parte, los impuestos no sólo restringen la libertad del consumidor, también afecta la libertad económica del productor, al influenciar su decisión acerca del sector donde desea ubicarse, qué bienes y servicios producir y en qué lugar y momento desea realizar su inversión. Los impuestos distorsionan los precios relativos en la producción. De alguna forma, el productor traslada los costos causados por materia impositiva, de tal forma que se ven reflejados en los precios que paga el consumidor, lo cual conlleva a una disminución de la demanda.

Es así como los impuestos que establece el gobierno pueden afectar la localización en donde se llevará a cabo una determinada operación. Hay impuestos que son gravados de igual forma a nivel nacional, no siendo el caso de otros que se establecen sólo a nivel regional, estatal o municipal. Si la incidencia impositiva varía de un Estado a otro o de un Municipio a otro, por ejemplo, bien podría modificar la decisión del inversionista acerca del lugar donde realizar su inversión; éste buscará siempre tratar de disminuir la carga impositiva.

También pueden afectar el sector donde se destine la inversión. No todos los sectores de la actividad económica son pechados en la misma cantidad o proporción, por lo que el inversionista destinará su inversión al sector que sea menos severo o más accesible en materia fiscal.

Otro punto a considerar es la forma como se establecen las legislaciones tributarias y con ella las diferentes interpretaciones que puedan tener. Esto representa un alto riesgo para el inversionista, ya que, de alguna forma, se encuentra en un juego de azar en el cual debe seleccionar la interpretación que no lo perjudique en un futuro cercano. En determinadas circunstancias, la interpretación más conveniente para una empresa, no es la interpretación a la que se refería el Estado. Al no tener certidumbre en cuanto a la manera cómo será aplicada la legislación al inversionista, ve limitada su libertad de intercambiar sus propiedades, ya que la incertidumbre en cuanto a la forma como será aplicada la legislación, puede alterar las expectativas que éste tiene en cuanto al uso y al valor de sus bienes. Esta situación disminuye o menoscaba la libertad económica de los agentes.

El gobierno puede cambiar las leyes que regulan las recaudaciones fiscales, de manera tal de hacer cambiar radicalmente el escenario para ciertos inversionistas; entonces, la incertidumbre que genera la falta de claridad en la aplicación de las legislaciones en esta materia, representa un riesgo del que resulta realmente difícil poder cubrirse.

- Política Comercial

La política comercial que adopta un país, es un factor determinante de la

libertad económica. La línea de conducta que el Estado adopta en relación a los intercambios de naturaleza económica realizados con otros países, es denominada política comercial.

Se supone que el gobierno quiere maximizar el bienestar de su población; si todos los individuos son iguales en gustos y renta, la solución para el gobierno sería seleccionar aquella política en donde la situación del individuo representativo mejore. La política más adecuada sería establecer un libre comercio internacional. Sin embargo, todos los individuos no son iguales, por lo que las decisiones y posiciones del gobierno son más difíciles, ya que debe equilibrar las ganancias de una persona con las pérdidas de otra.

Existen instrumentos políticos económicos que utiliza un Estado para influir y regular sus relaciones comerciales con el exterior; éstos son comúnmente llamados instrumentos de política comercial.

Los instrumentos de política comercial más utilizados son los aranceles, las restricciones cuantitativas, los subsidios a las exportaciones y las restricciones voluntarias a las exportaciones. Otros instrumentos que son comúnmente utilizados para intervenir en el flujo de comercio entre los países, son las barreras no arancelarias.

Un arancel es un impuesto que se impone sobre un bien cuando cruza una frontera nacional. Por lo general, el arancel más común es aquel que se impone sobre los bienes importados (arancel a las importaciones), pero también se pueden imponer aranceles sobre las exportaciones, pero éstos son por lo general llamados impuestos a las exportaciones.

Los aranceles pueden ser una cantidad fija exigida por cada unidad de bien importado (arancel específico) o porcentaje fijo del valor del bien importado (arancel ad valorem). Al igual que los impuestos que se imponen a los bienes nacionales que no traspasan las fronteras, los aranceles distorsionan la producción y la demanda de los bienes a los que son impuestos, teniendo así un efecto negativo sobre la libertad económica.

Dentro de las barreras no arancelarias, se pueden encontrar los controles de cambio, políticas de compras del gobierno y las que se refieren a reglas y procedimientos técnicos y administrativos de intercambio comercial, como lo son las regulaciones sanitarias, las condiciones de marca y las especificaciones de seguridad.

Las políticas comerciales pueden ser causantes de ciertas barreras a la entrada, las cuales se definen como el grado en que, en el largo plazo, las empresas establecidas pueden elevar sus precios de venta por encima del coste medio mínimo de producción y distribución, sin inducir la entrada de nuevas firmas en la industria.

Las restricciones cuantitativas a la importación de insumos o bienes fiscales, así como la presencia de altos aranceles específicos, pueden significar una limitación en la producción o una elevación significativa en la estructura de costos de un nuevo participante, persuadiéndolo de no ingresar al mercado. Al crear barreras que impidan la libre entrada de nuevos competidores, se crean estructuras de mercado poco competitivas. Del mismo modo, al existir barreras que impidan la libre entrada al mercado, se está limitando en forma importante la libertad económica de los agentes que participan en él.

Sin embargo, hay que reconocer que una política de liberalización comercial (donde eliminen las restricciones al libre flujo de comercio) no es suficiente para remover las distorsiones existentes en el mercado y para imprimir al aparato productivo de un potencial competitivo, pues este proceso no tiene impacto sobre toda la economía y, además, los cambios que provoca ocurren con menor velocidad de lo deseable (Mieres, Gonzáles, Curiel y Améstica, 1995).

Por otra parte, si bien es cierto que en numerosas oportunidades se señala que la apertura comercial eleva el bienestar de la sociedad en tanto atrae inversiones extranjeras (Rodríguez, 1993), esto es dudoso si se trata de mercados caracterizados por estructuras de mercado concentradas (Levy y Nolan, 1992).

Una política comercial que restrinja, en forma importante y significativa, el libre flujo de comercio, tiene un efecto negativo sobre la libertad económica. Una política comercial restrictiva puede llegar a distorsionar los incentivos a la producción

de ciertos bienes y con ello la cantidad ofrecida de los mismos, por lo que el mercado recibe señales erróneas que evitan una asignación eficiente de recursos.

- Inflación

Las fluctuaciones en el empleo del dinero pueden dar lugar a alteraciones del funcionamiento del sistema económico. En los sistemas monetarios, el dinero representa el papel de medio de intercambio intermediario en el canje de mercancías por servicios. Por lo tanto, una economía monetaria es necesariamente, en cierto modo, un sistema de precios. La palabra precio indica el número de unidades de dinero necesarias para comprar una mercancía o un servicio. En este sentido, toda economía de dinero, bien sea capitalista, comunista, socialista o fascista, implica la existencia de un sistema de precios.

El precio influye en todas las decisiones económicas; el mal funcionamiento del dinero produce efectos significativos en el volumen global del empleo y de la producción, sobre las cantidades relativas y los valores en cambio de las mercancías manufacturadas y vendidas y sobre la distribución de la riqueza real y de los ingresos entre los miembros de la comunidad. Estos efectos son esencialmente importantes en el corto plazo y son capaces de alterar, de modo significativo, la conducta a largo plazo de la economía.

El funcionamiento poco satisfactorio del dinero, está estrechamente relacionado con las fluctuaciones de sus valores. Si el dinero ha de servir de modo satisfactorio como unidad de medida del valor de los bienes económicos y como unidad de pagos diferidos, deberá poseer un valor constante o casi constante.

Los cambios de valor del dinero afectan la redistribución de la riqueza, debido a que los precios de algunas clases de propiedades oscilan más y con mayor rapidez que los de otras. En períodos de alza general de los precios, los dueños de aquellas propiedades cuyos precios suben más rápidamente, se benefician con respecto a los de aquellas cuyos precios se mueven con mayor lentitud.

Estos cambios en el valor del dinero también afectan la distribución de los ingresos reales de la comunidad. Algunas clases de ingresos monetarios varían más y

con mayor rapidez que otras.

Estos cambios en el valor del dinero se engloban en el término de la inflación, específicamente la tasa de inflación puede definirse como la tasa porcentual de aumento del nivel general de precios a lo largo de un período de tiempo específico.

Además de las consecuencias mencionadas anteriormente que causa la inflación, ésta repercute en los inversionistas a través del impuesto inflacionario. El impuesto inflacionario es el costo que impone la inflación a los poseedores de dinero, debido a que sus saldos monetarios pierden valor cuando sube el nivel de precios.

Consecuentemente, aquellos países con una alta tasa de inflación, así como una tasa inflacionaria altamente variable, se desarrollarán en un ambiente económico inestable e impredecible hasta cierto modo para los inversionistas, ya que no tendrán certeza alguna sobre los retornos reales de capital que perciben en un futuro en la moneda en que están comercializando.

Por lo tanto, este factor es importante como determinante del grado de libertad económica de un país, ya que de alguna forma una alta tasa inflacionaria crea un obstáculo para el empresario y, de esta forma, podría ahuyentar una inversión determinada. Genera un obstáculo en cuanto a la incertidumbre que genera sobre los flujos reales que éste percibirá.

La inflación afecta las rentas percibidas por la empresa; además, representa un factor de incertidumbre que genera riesgos en cuanto la empresa no puede predecir con exactitud el comportamiento de esta variable en el tiempo, así como tampoco la política monetaria que sea aplicada por las autoridades monetarias en un futuro. De esta forma, el inversionista se encuentra atado a una incertidumbre que le impide tomar decisiones de largo plazo.

Las autoridades monetarias pueden cambiar la dirección de la política monetaria, con el fin de responder a las necesidades del gobierno en un momento determinado, lo cual implica que estas autoridades monetarias se encuentran atadas a las determinaciones de un gobierno que, en ciertas oportunidades, podría no actuar con cautela, como consecuencia, generar cambios en variables macroeconómicas

claves para la economía, como bien se puede ejemplificar a través de la inflación. De aquí radica la importancia de la autonomía de las autoridades monetarias.

El nivel de inflación de un país, está íntimamente ligado, entre otros aspectos, al tipo de política monetaria que adoptan las autoridades monetarias del país. Por lo tanto, la política monetaria es un aspecto que debe analizarse e incorporarse como un posible factor determinante de la libertad económica.

La política monetaria es mucho más flexible que la política fiscal. Las medidas monetarias pueden modificarse instantáneamente ante las variaciones de la situación económica. Sin embargo, los movimientos que efectúen las autoridades monetarias para lograr la estabilidad económica en un momento determinado, como se mencionó anteriormente, dependen fuertemente del nivel de independencia que presente esta institución; es decir, su grado de autonomía, hasta dónde puede maniobrar sin depender de las necesidades específicas del gobierno o de las necesidades que éste deba solventar en un momento determinado.

Las autoridades monetarias pueden seguir una política monetaria expansiva o contractiva. Una política monetaria es expansiva cuando, por ejemplo, el Banco Central ofrece reservas en cantidades suficientes para proporcionar fondos federales a intereses bajos y así crear por un tiempo accesibilidad de fondos para préstamos baratos. Una política monetaria es contractiva cuando el Banco Central no entrega lo que debe ante fuertes demandas de créditos y los intereses son altos.

El tipo de política que predomine en un país en un cierto período de tiempo, así como la autonomía de la institución que represente la autoridad monetaria, es decir, el Banco Central, pueden ser determinantes en la toma de decisiones de los empresarios para realizar una determinada inversión.

Finalmente, de la exposición anterior se sigue que el fenómeno de la inflación tiene un efecto negativo sobre la libertad económica; es así como los agentes económicos ven disminuida la libertad para disponer de sus ingresos, al ser gravados por el impuesto inflacionario. De igual forma, la libertad de los agentes para intercambiar sus propiedades, se ve restringida, dado que la inflación modifica el

valor real de sus propiedades.

- Sistema Financiero

Los bancos comerciales representan una parte importante del sector financiero de un país; los bancos comerciales son instituciones que conceden créditos con cargos a fondos propios o a fondos que han tomado en préstamo. Su capacidad de crear dinero es el rasgo que los caracteriza del resto de las instituciones privadas de crédito. Los clientes de los bancos tienen abiertas en éstos cuentas disponibles con cheques. Dado que los depósitos a la vista son dinero, los bancos comerciales pueden crear dinero abriendo créditos contra sí mismos a favor de los prestatarios o de los vendedores de valores.

Esta capacidad de crear dinero, es el papel más importante que desempeñan los bancos comerciales en el sistema monetario, Son el vínculo de unión entre la autoridad monetaria y el público, aunque no forman parte integrante de ella. No determinan los objetivos de la política monetaria, ni actúan movidos fundamentalmente por el deseo de alcanzar las finalidades que tal autoridad persiga. Su última finalidad es maximizar las ganancias de sus accionistas.

Un banco comercial debe buscar el equilibrio adecuado entre la liquidez y la rentabilidad. De lo contrario, la salud bancaria se verá en peligro y esto repercutiría en diversos aspectos y sectores de la economía. El problema fundamental que enfrenta un banco comercial, consiste en el conflicto que se suscita entre la rentabilidad y la liquidez.

Los activos, perfectamente líquidos, no producen beneficios; los activos más rentables no pueden cambiarse por dinero en forma inmediata y sin pérdidas. La solvencia requiere que el valor de los activos bancarios sea suficiente para cubrir el valor contractual de sus pasivos. Una preocupación excesiva por la rentabilidad puede conducir a una situación en la que la liquidación rápida de activos rentables dañe la solvencia de un banco.

Tanto los empresarios domésticos como los inversionistas extranjeros,

necesitan contar con un sistema financiero sólido y solvente, que sea capaz de responder a las necesidades de financiamiento (para la producción de sus productos o para la ampliación de sus plantas) que éstos demanden.

La dificultad en el otorgamiento del financiamiento, bien sea por las condiciones, monto a financiar o trámites de otorgamiento, pueden convertirse en un obstáculo a la entrada de aquellas empresas que necesiten de fuentes de financiamiento para el ingreso al mercado y/o para el funcionamiento de las operaciones normales del negocio.

Por otro lado, según Gil (1981), “El sistema bancario y el mercado de capitales constituyen dos fuentes alternativas de financiamiento para las empresas, estas dos fuentes pueden ser competitivas y sustituirse entre sí, o bien pueden ser complementarias”.

Ambos sistemas complementan las necesidades del sector empresarial, en cuanto cumplen objetivos y funciones específicos en beneficio de éstas. El mercado de capitales ofrece comúnmente una fuente de financiamiento a largo plazo; a diferencia de los sistemas bancarios, generalmente la mayor concentración de sus operaciones se encuentra en el crédito a corto plazo. Dependiendo de los requerimientos de los diversos tipos de recursos que tenga una empresa en particular, ésta buscará minimizar el costo financiero total de la empresa, recurriendo en proporciones adecuadas tanto al mercado de capitales como al sistema bancario.

El acceso libre y competitivo, tanto al sector bancario como al mercado de capitales, constituye un beneficio para los empresarios e inversionistas; éstos, al encontrar satisfechas sus necesidades de financiamiento, pueden realizar, en forma eficiente, sus actividades al disponer de los fondos necesarios para la realización de éstas.

Por lo tanto, es lógico pensar que el establecimiento de condiciones adecuadas que garanticen este libre acceso al financiamiento, constituye un elemento importante de la libertad económica. Específicamente en la medida que exista un amplio y desarrollado mercado de capitales, se le presenta al empresario una gama más amplia

de oportunidades de inversión y de financiamiento, que le permiten obtener mayor libertad en el manejo de sus capitales, así como también unas mejores condiciones para el funcionamiento de su inversión.

- Sistema Cambiario

El precio de una moneda, expresado en términos de otra moneda, es denominado tipo o tasa de cambio. El tipo de cambio puede ser determinado por el libre juego entre la oferta y la demanda o puede ser fijado a discreción, según sea el sistema cambiario prevaleciente en el país.

La condición de libre convertibilidad de la moneda, se cumple cuando no existen controles de cambios; es decir, regímenes que impiden que los individuos adquieran la cantidad de moneda extranjera que deseen, al precio establecido por el mercado, producto del libre juego de la oferta y la demanda.

Existen diferentes regímenes cambiarios; el Estado puede establecer un régimen de tipo de cambio fijo, un régimen de tipo de cambio libre o flotante u otro régimen que varíe entre los dos anteriores, según sea el objetivo que desea lograr, mediante el uso del tipo de cambio como variable instrumental.

A pesar que la mayoría de las empresas suelen tener alguna política de cobertura ante los posibles cambios o variaciones que pueda sufrir el tipo de cambio, la situación de incertidumbre de no poder predecir con certeza la devaluación que sufrirá el valor de la moneda, implica un costo para los inversionistas. Por otra parte, la política cambiaria basada en restricciones cuantitativas o exceso de burocracia en el otorgamiento de las divisas a cierto sector de la economía, es una clara restricción a la entrada para los inversionistas, sobre todo si las actividades de la empresa se encuentran ligadas o dependientes de la importación de bienes.

Es así como la política cambiaria que adopte el gobierno, tiene efectos significativos sobre la libertad económica. Por ejemplo, al existir un control de cambios, los agentes no logran adquirir la cantidad de divisas que es demandada, ni, por consiguiente, pagan por ésta el precio o tipo de cambio que determina el mercado.

- Regulaciones

El pensamiento keynesiano establece que el Estado debe intervenir en la economía para evitar el desequilibrio macroeconómico, producto de la ausencia de mecanismos de control, además de impulsar el crecimiento cuando haya depresión. El Estado debe intervenir para contrarrestar las fases depresivas del ciclo económico, de manera de restablecer el equilibrio (Churrión, 1994).

En una economía de mercado desarrollada, las principales funciones económicas del Estado son:

1. La búsqueda y mantenimiento del equilibrio macroeconómico
2. Estimular el crecimiento de la economía
3. Actuar como árbitro en los problemas de naturaleza económica que se presentan entre los diferentes entes sociales.
4. Agentes de redistribución del ingreso.

La intervención del Estado en la economía, pocas veces se limita a cumplir sus funciones; por lo general, el Estado interviene en la economía creando distorsiones e introduciendo ineficiencias que entorpecen el funcionamiento de los mercados. Es así como las intervenciones excesivas del Estado, tienen una influencia negativa sobre la libertad económica, al introducir obstáculos para que los agentes realicen sus actividades dentro de la economía. Así mismo, las diversas regulaciones que impone el gobierno en diversas áreas, repercute en las decisiones del empresario, creando barreras que en cierta medida logran influir en su proceso de toma de decisiones.

El Estado puede intervenir creando controles de precios, ejerciendo excesivo control sobre la inversión extranjera, manteniendo un excesivo proteccionismo, imponiendo excesivos impuestos, entre otros.

Por ejemplo, una política gubernamental de fijación de precios, se constituye como una evidente barrera a la entrada de los inversionistas, ya que, con semejantes políticas y los rezagos en sus ajustes, las empresas contarán con precios reales por debajo del necesario para mantener un adecuado nivel de rentabilidad.

De igual modo, una política de fijación de precios restringe la libertad de los productores de recibir el precio justo (fijado por el mercado) por los bienes que éste produce; así mismo, restringe la libertad del consumidor de adquirir productos o bienes que desee consumir, pagando el precio justo que determine el mercado para éstos.

Las regulaciones específicas para cada sector, pueden crear situaciones que lleven al empresario o inversionista a tomar la decisión de desistir realizar su inversión en un sector determinado.

Sin embargo, existen diversos argumentos a favor de la intervención del Estado en la economía. Tales argumentos se fundamentan en la existencia de “fallas del mercado” que obstaculizan el logro de la eficiencia en el sentido paretiano.

A continuación se examinan algunas fallas posibles del mercado:

- Las Externalidades:

El mercado no conduce a la eficiencia social si las acciones de los productores o de los consumidores no les afectan sólo a ellos, sino también a otras personas; en otras palabras, cuando hay externalidades (efectos secundarios). Pueden existir costos o beneficios externos de la producción, así como costos o beneficios externos del consumo. En cualquiera de los casos, el Estado puede corregir las externalidades a través de los impuestos o subvenciones. Sin embargo, la participación del Estado puede empeorar la situación ante la dificultad de determinar con exactitud el monto de los impuestos o subvenciones, siendo imposible en algunas situaciones determinar el impuesto “correcto”.

- Mercados Imperfectos:

Cuando los mercados son imperfectos, ya se trate de un monopolio o de un monopsonio puro o de algún otro tipo de competencia imperfecta, no se logra la optimalidad en el sentido de Pareto. La empresa que tiene poder de mercado, utiliza menos factores y produce menos de lo óptimo en el sentido de Pareto. También

provoca una pérdida irrecuperable de bienestar. Sin embargo, si la empresa tiene otros objetivos distintos a la maximación de los beneficios y, por lo tanto, puede producir una cantidad superior a la que los maximiza, deben abandonarse estas críticas.

La existencia de mercados imperfectos satisface la intervención del Estado en la economía, ya sea a través de impuestos o a través de leyes que impiden o regulan los monopolios y oligopolios. Entre estas leyes se encuentran las que afectan a la estructura y las que afectan a la conducta. Las primeras declaran ilegales algunas fusiones o absorciones, siendo la concentración del mercado el criterio a utilizar y las segundas prohíben a las empresas practicar algún tipo de colusión oligopolística o algunas prácticas monopolísticas.

- La incertidumbre:

La competencia perfecta supone que los consumidores, las empresas y los oferentes de factores, conocen perfectamente los costos y los beneficios. En el mundo real, suele haber un alto grado de ignorancia e incertidumbre. Los consumidores pueden no conocer la calidad de los bienes hasta que los compran y, para entonces, puede ser demasiado tarde. La publicidad puede contribuir a su ignorancia.

Las empresas suelen desconocer las oportunidades de mercado, los precios, los costos, etc. En algunos casos, es posible obtener información a través del mercado, en otros es imposible.

La falta de información es otro de los argumentos a favor de la intervención del Estado en la economía, ya sea a través de la creación de leyes que prohíben a las empresas explotar la ignorancia de los individuos, prohibiendo a las empresas vender bienes de mala calidad o peligrosos o a través de la provisión de información por parte del Estado. El problema estriba en que el Estado puede no poseer una perfecta información, lo que agravaría aún más el problema.

- Bienes Públicos:

Existe una categoría de bienes de las que el libre mercado produce una cantidad excesivamente pequeña o nula. Se denominan bienes públicos. Ejemplos son los faros, aceras, servicios públicos, defensa nacional.

Los bienes públicos tienen dos importantes características: ausencia de rivalidad e imposibilidad de exclusión. La primera se presenta cuando al consumo de un bien o servicio, por parte de una persona, no impide que disfrute de él otras y la segunda se presenta cuando no es posible suministrar un bien o servicio a una persona sin impedir que lo disfruten otras.

La existencia de las características mencionadas, conduce a que el mercado pueda no suministrar este tipo de bienes. En este caso, el Estado debe asumir ese papel, ya sea suministrando estos bienes y servicios directamente o pagando a empresas privadas para que los suministren.

El Estado también podría suministrar directamente bienes y servicios que no sean bienes públicos (ejemplo son la sanidad y educación). Hay cuatro razones por las que éstos se suministran gratuitamente o a un precio muy inferior a su coste:

1.- **La Justicia Social:** La sociedad puede pensar que estas cosas no deben suministrarse de acuerdo con la capacidad de pago, sino como un derecho, un derecho igual basado en la necesidad.

2.- **Grandes Externalidades Positivas:** Algunas personas, distintas del consumidor, pueden beneficiarse significativamente. Si una persona decide ponerse en tratamiento por una enfermedad contagiosa, otras se benefician al no contagiarse. Por lo tanto, un servicio sanitario gratuito contribuye a luchar contra la propagación de la enfermedad.

3.- **Personas a Cargo de Otras:** Si la educación no fuera gratuita y si su calidad dependiera de la cantidad gastada y si los padres pudieran elegir la cantidad que pueden comprar, la calidad de la educación de los hijos dependería no sólo de la renta de sus padres, sino de cuánto los atendieran. El Estado podría decidir suministrar esas cosas gratuitamente, con el fin de proteger a los niños de los “malos” padres.

4.- **Ignorancia:** Los consumidores, al tener que pagar por algún tipo de bien o servicio, podrían decidir (imprudentemente), pasar sin el bien o servicio. La provisión de asistencia sanitaria gratuita puede convencer a las personas de que deben consultar a un médico sobre lo que consideran una dolencia de poca importancia, que después se diagnostica que es el primer síntoma de algo grave.

Marco Referencial para el Análisis de la Constitución Económica

La labor interpretativa de la Constitución Económica Venezolana, debe partir de dos premisas fundamentales. En concreto, nos referimos al principio de neutralidad política de la Constitución Económica y al principio de subsidiariedad.

Neutralidad Política de la Constitución Económica

A la Constitución no le corresponde el establecimiento de paradigmas económicos; el carácter mutable de las necesidades del Estado y la coyuntura económica, justifican la neutralidad política de la Constitución. Ello se traduce en la imposibilidad de deducir de la letra de dicho Texto, modelo económico alguno o una orientación político-económica concreta, pues se entiende que éstas son tareas que están encomendadas al legislador, a quien corresponderá dar un sentido específico a los lineamientos establecidos en la Ley Fundamental.

La tesis de neutralidad política excede la mera flexibilidad del régimen económico; la neutralidad debe entenderse como una clave interpretativa conforme a la cual, en primer lugar, la Constitución no determina ni prevé una garantía de modelo económico alguno; en segundo lugar, no deben establecerse juicios en relación con el modelo económico a partir de las disposiciones constitucionales y, en tercer lugar, existe una delegación a favor del legislador quien – atendiendo a las

necesidades y a las circunstancias – dentro de los márgenes que la propia Constitución le ha impuesto y sin más legitimación que la que deriva de su carácter de cuerpo colegiado elegido popularmente, debe establecer la orientación político-económica del Estado.

La neutralidad política de la Constitución, evita comprometer al Estado con unas específicas doctrinas económicas y con la garantía o imposición de las correspondientes concepciones acerca de la política de ordenación óptima adecuada. No obstante, debe advertirse que esa neutralidad de la Constitución, no implica en modo alguno la ausencia de bases jurídicas sobre las cuales pueda desarrollarse una economía; antes, por el contrario, lo que hace es delegar en el legislador el desarrollo de dichas bases.

En todo caso, debe advertirse que la falta de una decisión definitiva por parte del Constituyente en relación con un determinado modelo económico, en ningún caso implica disminución de las libertades cuando el legislador ordinario regula cuestiones relativas al orden económico y social e incide en este contexto en la esfera de los derechos fundamentales.

Así se ha entendido que la ausencia de una determinación explícita en relación con un determinado modelo económico y de un mandato de institucionalizar una determinada constitución económica, no debe distraer la atención de la tarea de garantizar la efectividad de las libertades individuales en los procesos económicos.

Ciertamente, desde el mismo instante en que se consagra el derecho de libertad económica, la Constitución Económica Venezolana incorpora una voluntad política de configurar procesos privados de producción y distribución, una economía de mercado sobre el principio de libre competencia; sin embargo, la ausencia de normas que, a texto expreso, establezcan un mandato concreto en relación con el régimen socio-económico, en modo alguno puede ser interpretado como un espacio exento de tutela, en aquellos casos en los cuales el legislador regule cuestiones atinentes a dicho régimen e incida negativamente sobre la esfera de los derechos fundamentales.

Lo que se persigue en definitiva con la neutralidad política del texto Constitucional, es que pueda dotarse al Estado de un instrumento que, además de dar espacio al legislador para que produzca leyes adecuadas a los requerimientos del grupo social, también pueda convertirse en un instrumento eficaz y predecible para asegurar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El Principio de Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad, es el principio que justifica la intromisión del Estado en el plano económico. La vigencia del principio de subsidiariedad veda al Estado de hacer todo lo que los particulares puedan realizar con su propia iniciativa o industria.

Cassagne y Barra, en Argentina; Soto Kloss y Massini en Chile y Troncoso en España, han puesto de relieve el principio de subsidiariedad para destacar que la intervención estatal en la economía debe restringirse exclusivamente a aquellos campos en los que la iniciativa privada sea insuficiente o, a lo sumo, para complementarla.

La subsidiariedad es un principio de derecho natural que se encuentra a la cabeza de las reformas y transformaciones que se están operando en casi todos los países del mundo. La subsidiariedad no promueve una minimización de la presencia del Estado en la economía y la vida social; por el contrario, lo que persigue es reafirmar la autoridad del Estado en sus funciones soberanas y la eficiencia de las actividades supletorias que lleve a cabo: el Estado se ve refortalecido, pues su solidez se fundará no sobre el alcance o extensión de sus actividades, sino por su eficiencia en el cumplimiento de los cometidos que le son esenciales. El Estado subsidiario es, en esencia, como lo ha destacado Cassagne, el Estado de Justicia.

En tal sentido, la expresión “Estado de Justicia” – noción recientemente reivindicada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia del 28 de marzo del 2000 con ponencia del Dr. Delgado Ocando – fue acuñada por Del Vecchio

(1963), para designar la concepción superadora, tanto del Estado de Derecho como del modelo que le siguió: “el Estado Social de Derecho”.

Esta superación se explica porque, si bien se mantienen determinados postulados fundamentales del “Estado de Derecho” (independencia del poder judicial, sujeción de la Administración al bloque de la legalidad y la garantía de las libertades y derechos individuales), se equilibra el abstencionismo estricto que propició el régimen liberal del siglo XIX, con un limitado y razonable intervencionismo que restituye la plenitud del derecho natural a través del principio de subsidiariedad.

De este modo, el Estado – más que sometido a derecho o a la ley – se encuentra vinculado a un valor superior: la justicia, en sus diferentes especies, sin poner acento exclusivamente en la justicia distributiva (propia del Estado benefactor), asignándole mayor potencialidad y trascendencia al cumplimiento efectivo de las funciones estatales básicas.

La subsidiariedad, en definitiva, es una consecuencia obligada de las finalidades que el Estado persigue y presupuesto indispensable para permitir el adecuado ejercicio de las garantías individuales: el Estado no puede acaparar y absorber para sí todas las iniciativas individuales y colectivas que se generan en el seno de la sociedad. La intervención estatal debe limitarse a áreas de actividad en las que el sector privado no actúa suficientemente o en las que puede realizar una labor de complementación de aquella.

En tal sentido, cuando las actividades económicas estatales concurren con la de los particulares, el respeto al principio de libre competencia siempre obligará al Estado a competir en igualdad de condiciones respecto de los particulares, pues de lo contrario la subsidiariedad se vería anulada.

Definición de Términos

- **Bien de Dominio Público:** El destinado al uso o servicio público, tales como los caminos, los ríos, las playas. También el privatio del Estado y afectado al bien público, entre ellos se citan las fortalezas, los museos y las minas no concedidas.

- **Carga Pública:** La de índole personal, irrenunciable, a favor del Estado u otra entidad pública como el Municipio. La carga se acentúa por ser, a más de obligatoria, gratuita. Impuesto, tributo.

- **Concesión:** Acción y efecto de conceder, de dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa. La concesión es un acto de derecho público, mediante el cual el Estado – o en su caso las provincias y los municipios – delega en una persona o en una empresa en particular (concesionaria), una parte de su autoridad y de sus atribuciones para la prestación de un servicio de utilidad general o para el desarrollo de una actividad productiva determinada.

- **Confiscación:** Acción y efecto de confiscar, de privar a uno de sus bienes y aplicarlos al fisco. Es cosa distinta de la expropiación, porque ésta se hace previa tasación e indemnización del valor de lo expropiado, mientras que aquella se efectúa sin reparación ninguna.

- **Constitución Económica:** Es el conjunto de las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y proceso económico. Establece el marco regulatorio para el desarrollo de la actividad económica, previendo formas de interrelación entre la iniciativa económica de los particulares y la actividad del Estado.

- **Enajenación:** Acción y efecto de enajenar, de pasar o transmitir a otro el dominio de una cosa o algún derecho sobre ella.

- **Facto:** Tanto como “hecho” en latín.

- **Impuesto Progresivo:** Aquel que se incrementa más que proporcionalmente cuando ocurre un aumento en el ingreso.

- **Inalienabilidad:** Cualidad de lo que por naturaleza o ley no cabe enajenar, transferir a otro.

- **Jurisprudencia:** Es la interpretación que de la ley hacen los tribunales para aplicarla a los casos sometidos a su jurisdicción. Así, pues, la jurisprudencia está formada por el conjunto de sentencias dictadas por los miembros del poder judicial sobre una materia determinada.

- **Reserva:** Con un sentido de mayor amplitud, aplicable a muy diversos actos jurídicos, la reserva es la manifestación de quien participa en ellos de precaverse frente a las consecuencias que podrían derivarse de la aceptación pura y simple del acto a que se trate. Este vocablo posee aún otros significados generales y específicos de repercusión jurídica: guarda o custodia. Ahorro. Salvedad o excepción. Secreto o cautela.

- **Retroactividad e Irretroactividad:** Retroactividad significa calidad de retroactivo; o sea, que obra o tiene fuerza sobre lo pasado. En consecuencia, será irretroactivo lo que carece de fuerza en el pasado. Representa un concepto que en derecho y con referencia a las normas jurídicas ofrece importancia extraordinaria, porque sirve para determinar cuándo una disposición legal se puede aplicar o no a hechos o situaciones ocurridas anteriormente.

- **Servicio Público:** Para Hauriou, el de carácter técnico prestado al público de manera regular y continua, para satisfacer una necesidad pública o por una organización pública.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

El tipo de estudio que se llevará a cabo es de carácter documental descriptivo, ya que se pretende explicar la noción de libertad económica contenida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, estableciendo los elementos presentes en los principios de origen liberal, así como las características de los factores determinantes de la libertad económica contenidos en la Constitución.

CAPÍTULO IV

PRINCIPIOS DE ORIGEN LIBERAL

Los principios de origen liberal están comprendidos fundamentalmente por el derecho de libertad y la protección de la libre iniciativa privada y el derecho de propiedad. Como extensión de este último, se agrega la garantía de no confiscación.

Libertad Económica y la Protección a la Iniciativa Privada

En el Artículo 112 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se refunden, con algunas modificaciones, las disposiciones contenidas en los Artículos 96 y 98 de la Constitución de 1961, referentes a la libertad económica y la protección a la libre iniciativa. En tal sentido y con algunas modificaciones formales, en el Artículo 112 se repite la fórmula empleada en el Artículo 96 de la Constitución de 1961, al disponerse que:

Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente y otras de interés social.

El derecho de libertad económica consiste en el reconocimiento a “todas las personas”, de la libertad para asumir la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en el propio Texto Constitucional y en la ley. Sin embargo, como ocurre con todos los derechos constitucionales, la libertad es la regla y las limitaciones la excepción. Así, en el ordenamiento jurídico-constitucional de Venezuela, se reconocen dos categorías principales de limitaciones a ese derecho: las limitaciones legislativas y constitucionales y las limitaciones establecidas mediante reserva constitucional o legal.

Limitaciones Legislativas Constitucionales

La primera categoría de limitaciones se halla establecida en el propio Artículo 112 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), al disponer que el derecho de libertad de industria y comercio, estará limitado por la Constitución y las leyes dictadas: “...por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social”.

Hay limitaciones que pueden establecerse a nivel del propio texto constitucional, como ocurre por ejemplo con la prohibición de los monopolios, los abusos de la posición de dominio y la exigencia de obtener concesiones del Estado para la explotación de recursos naturales propiedad de la nación o la prestación de servicios de naturaleza pública (Artículo 113). En estos casos, ha sido el propio constituyente el que, con la finalidad de proteger el ejercicio de ese derecho, ha decidido imponerle restricciones.

Dentro de las limitaciones de origen constitucional, también se encuentra la contenida en el Artículo 86, el cual establece a la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo. Dada la calificación de las actividades prestacionales vinculadas con la seguridad social como servicio público y su disposición como servicio de carácter no lucrativo, éstas sólo podrán ser desarrolladas mediante entes y organismos estatales.

Puede suceder también que sea el legislador quien establezca cortapisas a ese derecho. Así ocurre, por ejemplo, con las Leyes de Protección al Consumidor y al Usuario, para la Promoción y Protección de la Libre Competencia y sobre Prácticas Desleales del Comercio Internacional, entre otras, las cuales prevén restricciones a los agentes económicos, en salvaguarda del interés público.

Limitaciones Establecidas Mediante Reserva Constitucional o Legal

El derecho de libertad de industria y comercio también puede ser limitado mediante reserva constitucional o legal de actividades; es decir, mediante una disposición normativa que establezca la competencia exclusiva del Estado para ejercer determinada actividad. En este sentido, el Artículo 302 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece que: “El Estado se reserva, mediante la Ley Orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico...”.

La disposición constitucional precedentemente transcrita, prevé la reserva de la actividad petrolera del Estado, con lo cual queda constitucionalmente excluida la participación de los particulares en dicho ámbito. Sin embargo, la reserva también puede producirse en virtud de un acto legislativo; en ese sentido, mediante Ley Orgánica pueden ser reservadas: “...otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”.

En tales casos, el legislador restringe la esfera de libertades económicas de los particulares, obligándoles a obtener una concesión para ejercer la industria, explotación, servicio o bien que ha sido reservado; dicho acto, por configurar una limitación a la libertad económica, debe hacerse mediante ley formal.

Así ocurre, por ejemplo, con las reservas en materia de importación, fabricación y expendio de fósforos (Artículo 1º del Estatuto Orgánico de la Renta Nacional del Fósforo), de transmisión o distribución de energía eléctrica (Artículos 44 y 45 de la Ley del Servicio Eléctrico), en los cuales el legislador ha estimado conveniente establecer niveles de control más intensos para regular la intervención de particulares en dichas actividades, mediante la exigencia de concesiones. Esta disposición se complementa con el Artículo 113 de la Constitución de 1999, que prevé la posibilidad de que se otorguen concesiones para la explotación de recursos naturales propiedad de la nación o para la prestación de servicios de interés público.

También, de manera similar a la Constitución anterior, el Artículo 112 prevé

la protección a la iniciativa privada en los siguientes términos:

El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

La Constitución de 1999, con justificaciones formalmente distintas, mantiene intactas las facultades de intervención del Estado en la economía que establecía la del 61. Dichos poderes de intervención per se, no constituyen un elemento negativo y, por el contrario, utilizados racional y oportunamente atendiendo al principio de subsidiariedad, pueden servir para el logro de la finalidad para los cuales se han establecido.

La Noción de Servicio Público y la Reserva como Limitaciones a la Libertad Económica

Interesa hacer especial énfasis en la noción de servicio público y la reserva, como limitaciones al derecho de libertad económica. El Artículo 112 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), reconoce la libertad de los ciudadanos para asumir la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en el propio texto Constitucional y en la ley. En consecuencia, las restricciones que pretendan imponerse a una actividad lucrativa y, por ende, contrarias al principio general de libertad, deben encontrarse previstas en la propia Constitución o en las leyes.

Ahora bien, como se señaló anteriormente, se distinguen varias categorías de limitaciones al derecho de libertad económica; sin embargo, la más intensa es la que establece el Artículo 302 de la Constitución, el cual otorga al Estado la facultad para reservarse: "...mediante la ley orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de

interés público y de carácter estratégico...”.

Cuando determinadas industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público han sido reservadas por la Constitución o las leyes al Estado, se limita o restringe la esfera de libertades económicas de los particulares, obligándoles a obtener una concesión para ejercer la actividad que ha sido reservada.

La concesión en Venezuela tiene rango constitucional y ello ha sido tradicional en el ordenamiento jurídico-constitucional. El Artículo 113 de la Constitución de 1999, siguiendo la tradición de reconocer ese rango a las concesiones, estableció que:

Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público.

Se distinguen así, a nivel constitucional, los dos ámbitos dentro de los cuales se ha construido la teoría general de la concesión en la doctrina y en la práctica administrativa: la concesión de servicio público y las concesiones sobre los bienes de la dominialidad pública.

La tensión entre libertad económica y reserva, revela que desde la perspectiva del Estado, los cometidos estatales de contenido económico pueden ser asumidos por él en forma exclusiva o concurrente, según el grado en que se halle restringida la participación de los particulares. Ambos regímenes comportan consecuencias de muy distinto tenor. En aquellos casos en que la actividad es ejercida de forma exclusiva (por disposición constitucional o legal), en principio, está excluida la intervención de los particulares, quienes sólo podrán participar en tales sectores de la economía, previa habilitación del Estado mediante una concesión.

En dicho supuesto, se atempera el derecho de libertad económica que consagra el Artículo 112 de la Constitución y se restringe el ámbito de actuación de

los particulares en la economía, para el establecimiento y la explotación de servicios de naturaleza pública o recursos naturales propiedad de la nación.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que los conceptos de reserva y libertad económica y así lo ha resaltado la jurisprudencia del Máximo Tribunal, pueden complementarse; la inaplicabilidad de la garantía consagrada en el Artículo 112 de la Constitución, respecto de las actividades reservadas, no es absoluta, pues aún cuando el concesionario esté habilitado para intervenir en dicha actividad a través de su contrato de concesión, nada impide que éste pueda ejercer los derechos de su concesión en un régimen de libre concurrencia con otros agentes económicos (concesionarios) en el mismo sector y en condiciones de igualdad.

En ese sentido, se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, al señalar que:

Una vez levantada dicha limitación en virtud del otorgamiento de una concesión, nada autoriza a deducir que la libertad económica del sujeto así habilitado, haya sido destruida y vaciada de contenido en forma general. Ciertamente, no puede negarse que el ejercicio de una actividad reservada al Estado por parte de un concesionario, normalmente viene asociada a un conjunto de regulaciones sobre la materia a las cuales debe ajustarse dicho ejercicio, pero, de la misma forma, no puede desconocerse que tales limitaciones no son absolutas. En efecto, en cuanto constituye una limitación a derechos constitucionales, es necesario deducir que la reserva sólo afecta a los aspectos por ella regulados. Esta circunstancia de coexistencia o vigencia de la libertad económica, aún en el contexto de actividades reservadas, no es extraña en nuestro ordenamiento jurídico, en el cual se da, por ejemplo, el caso de concesiones en materia de “telefonía celular” y la “explotación de la industria de fósforos”, en las que se verifica la presencia de más de una empresa, capaces de competir entre sí en base a las reglas que rigen el mercado en la medida en que no sean contrarias al régimen de reserva.

De igual forma, puede ocurrir que el Estado sea partícipe activo en la vida económica nacional, mediante figuras jurídicas típicamente privadas (sociedades mercantiles) o públicas (institutos autónomos) para desarrollar actividades industriales o comerciales, caso en el cual no se requerirá la obtención de una concesión, toda vez que es el propio titular del servicio quien ejerce la actividad.

Tal posibilidad se halla prevista expresamente en el Artículo 300 de la Constitución, al establecerse que:

La Ley Nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

En todo caso, la mayor o menor participación del Estado en la economía, dependerá en buena medida de la política imperante o de que se trate de un Estado con mayor o menor propensión al intervencionismo económico.

Ahora bien, siendo la libertad de industria y comercio la regla general en nuestro sistema, toda limitación de ese derecho debe ser de interpretación restrictiva. Desde esa perspectiva, resulta inadmisibles la posibilidad de que el Estado pueda reservarse actividades tácitamente. Para que determinada actividad pueda estar excluida del ámbito de actuación de los particulares, se requiere que una disposición constitucional o legal expresa de manera indubitable, declare la intención del legislador de restringir el derecho de libertad de industria que reconoce la Ley Fundamental a todos los particulares.

La reserva entraña siempre una limitación a la libre iniciativa de los particulares, pero el principio rector continúa siendo el de libertad económica; esto es, que los particulares puedan optar en igualdad de condiciones – previo cumplimiento de los requisitos establecidos y del trámite legal correspondiente – a ser concesionarios de actividades económicas reservadas, sometidas a régimen concesional y sólo mediante ley expresa podrá excluirse tal posibilidad.

En sentido contrario, las actividades que no se encuentren reservadas (independientemente de que tengan la calificación de servicio público o no), podrían ser desarrolladas sin más restricciones que las derivadas de los permisos o autorizaciones que otorgue la administración en ejercicio de su actividad de policía, pero nunca bajo un régimen concesional.

La necesidad de que los particulares obtengan una concesión para gestionar servicios públicos, encuentra fundamento en la reserva o publicatio que de la actividad hace la Constitución o la ley. La reserva implica el sometimiento de tal actividad a un régimen de derecho público en el cual el Estado asume la ejecución, planificación y control del servicio, excluyendo la posibilidad de que los particulares puedan, en ejercicio del derecho de libertad económica que confiere el Artículo 112 Constitucional, dedicarse en forma libre a dicha actividad; sin embargo, el contrato de gestión de servicios – concesión – no implica un monopolio. Por tanto, para la prestación de servicios bajo la modalidad de concesión en condiciones monopólicas, será necesario autorización de la ley.

La doctrina ha destacado la importancia del acto de asunción o reserva de la actividad por la Administración, como presupuesto del desarrollo de servicios públicos por los particulares. Este requisito – publicatio – es la atribución por norma de rango legal de una actividad a la Administración.

La publicatio o reserva, enseña Parada, admite dos modalidades, según tenga carácter monopólico o no. En ese sentido, existe reserva expresa o de carácter monopólica cuando la ley, de manera clara, señala que determinada actividad o servicio público queda reservada al Estado, impidiendo en forma absoluta la intervención del sector privado; así ocurre con la reserva contenida en el Artículo 302 y la industria petrolera. También ocurre lo mismo con los servicios públicos vinculados a la seguridad social (Artículo 98 de la Constitución).

Por el contrario, la publicatio de carácter no monopólico alude al conjunto de

los denominados servicios públicos concurrentes, en los cuales la Administración y los particulares convergen en su prestación. Tal situación se presenta con frecuencia en el área de la salud y de la educación, en las cuales, mediante la técnica autorizatoria, se habilita a los particulares para que ejerzan dichas actividades, quienes las desarrollan en condiciones de libertad económica bajo el control y vigilancia de la Administración. Por ejemplo, basta pensar en las actividades educativas que prestan los institutos privados, que se llevan a cabo de conformidad con el Artículo 106 de la Constitución y los controles que para el ejercicio de dicha actividad prevé la Ley Orgánica de Educación.

Artículo 106 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):

Toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, puede fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste.

Un sector de la doctrina ha hecho referencia también a la posibilidad de que la reserva monopólica a favor del Estado pueda ser tácita. Para Linares (1996), puede ocurrir que la ley, sin establecer de manera definitiva que una industria, explotación o servicio, queda reservada al Estado, calificada, sin embargo, la actividad como un servicio público, surja este efecto.

En estos casos, señala el citado autor, la reserva es virtual o tácita y la posibilidad de que los particulares puedan asumir la gestión de tal servicio queda supeditada a la obtención previa de una concesión de servicio público. Esta posición ha sido rechazada por la jurisprudencia del Máximo Tribunal. Al referirse al servicio público de transporte aéreo, el Máximo Tribunal señaló:

No existe “reserva” al Estado de la actividad aeronáutica, lo

que existe en una declaratoria de “servicio público” hecha mediante el instrumento jurídico idóneo para ello, como lo es una ley (Ley de Aviación Civil), naturaleza así declarada de la que se deriva la posibilidad de que la Administración establezca limitaciones o regulaciones particulares a la actividad de que se trate, en razón del interés general tutelado y que conforman el contexto dentro del cual ha de desarrollarse.

En ese sentido, se debe advertir que, si bien declarar una actividad como servicio público es una intervención en el patrimonio de los particulares, de modo especialmente intenso - como señala Linares -, sin embargo tal declaratoria sólo implica el establecimiento de un régimen jurídico y limitaciones especiales en razón de los intereses colectivos que el servicio satisface, pero de manera alguna se traduce en una reserva de la actividad.

Las limitaciones o restricciones derivadas de la calificación de una actividad como servicio público, no pueden operar como cortapisas u obstáculos para el ejercicio del derecho de libertad económica, pues la reserva o publicatio no es inherente a la noción de servicio público.

De otra parte, la exigencia de una concesión por la ley, tampoco apareja el derecho a ejercerla en condiciones monopólicas. Así lo ha destacado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia caso: Avenza, al señalar:

Ciertamente, no puede negarse que el ejercicio de una actividad reservada al Estado por parte de un concesionario, normalmente viene asociada a un conjunto de regulaciones sobre la materia a las cuales debe ajustarse dicho ejercicio, pero, de la misma forma, no puede desconocerse que tales limitaciones no son absolutas. En efecto, en cuanto constituye una limitación a derechos constitucionales, es necesario

deducir que la reserva sólo afecta a los aspectos por ella regulados. Esta circunstancia de coexistente o vigencia de la libertad económica, aún en el contexto de actividades reservadas, no es extraña en nuestro ordenamiento jurídico, en el cual se da, por ejemplo, el caso de concesiones en materia de “telefonía celular” y la “explotación de la industria de fósforos” en las que se verifica la presencia de más de una empresa, capaces de competir entre sí, en base a las reglas que rigen el mercado, en la medida en que no sean contrarias al régimen de reserva.

La calificación de determinada actividad como servicio público, impone limitaciones al derecho de libertad de industria y comercio, pero es la reserva de la actividad lo que restringe la participación de los particulares en dicha actividad.

La inserción de la noción de servicio público en cualquier actividad, acarrea, a lo sumo, su sujeción a un régimen jurídico especial (que puede venir expresado en controles sobre las tarifas, las condiciones de prestación del servicio o en el régimen de policía administrativa aplicable), pero nunca su reserva al Estado. Sin embargo, de particular interés resulta la disposición contenida en el Artículo 86 de la Constitución, en el cual se establece que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter lucrativo...”.

Se estima que tal declaratoria por parte del Constituyente, excluye la participación de los particulares en la seguridad social, no por la declaratoria de servicio público, sino por el hecho de que se trate de una actividad de carácter no lucrativo, lo cual por sí sólo excluye la iniciativa empresarial privada.

Se considera que la posibilidad de que existan reservas tácitas o virtuales, sólo puede admitirse en forma excepcional cuando la explotación de la industria o servicio requiera el aprovechamiento de un bien del dominio público y la Ley obligue al particular a obtener una concesión para el aprovechamiento de estos bienes.

En tales casos, no se tratará de una reserva de la explotación del servicio, sino de la necesidad de obtener un título (concesión) que habilite al particular para aprovecharse de un bien que es del dominio público, necesario para la prestación efectiva del servicio.

En tal sentido, en sentencia de fecha 22 de noviembre de 1992, la Sala Político-Administrativa, señaló:

En efecto, el Artículo 1 de la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos de hidrocarburos, establece:

Artículo 1. Se reserva al Estado como servicio de interés público y por razones de conveniencia nacional, la explotación del mercado interno de los siguientes productos derivados de hidrocarburos: combustibles, gases de petróleo licuado (GPL), aceites, lubricantes, grasas, solventes, ligas para sistemas de frenos, fluidos para sistemas hidráulicos, petrolatos, parafinas y asfaltos. El servicio de interés público reservado al Estado por la presente ley, comprende las actividades de importación, de transportación, suministro, almacenamiento, distribución y expendios de los mencionados productos en el territorio nacional. Dice, asimismo, el Artículo 4 ejusdem:

Se declaran como artículos de primera necesidad los productos señalados en el Artículo 1 de esta ley. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional regulará y fijará los precios de esos productos, al por mayor y detal, así como también los fletes para su transporte, mediante resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

De la transcripción de las mencionadas disposiciones, debe concluirse que el Estado Venezolano se ha reservado la industria y el mercado interno de los hidrocarburos y sus derivados, sometiendo en consecuencia esa actividad económica a las regulaciones que por virtud de los mencionados textos legales se dicten, constituyendo así una limitación legalmente consagrada por razones de interés público y de conveniencia nacional, a la

libertad económica a que se refieren los Artículos 95 y 96 de la Constitución. Se entiende que aquellas personas naturales o jurídicas que deseen desarrollar una actividad lucrativa relacionada con el área especial económica petrolera, están necesariamente sometidas a las restricciones que en ese particular sector de la economía establezca la ley.

Obsérvese que, tal como lo ha entendido la jurisprudencia, las restricciones impuestas a los particulares en el sector de la industria y el mercado interno de los hidrocarburos y sus derivados, provienen de la reserva que a favor del Estado Venezolano ha establecido el legislador y no de la calificación de “servicio de interés público” que se hace de la actividad.

Ahora bien, sin precedentes en los textos constitucionales anteriores, la Constitución de 1999, en su Disposición Transitoria Decimoctava, prevé que:

La Ley establecerá en las concesiones de servicios públicos, la utilidad para el concesionario o concesionaria y el financiamiento de las inversiones estrictamente vinculadas a la prestación del servicio, incluyendo las mejoras y ampliaciones que la autoridad competente considere razonables y apruebe en cada caso.

Dicha norma establece cortapisas para el desarrollo de actividades calificadas como servicio público que, por ende, requieran de concesión para su ejecución por particulares.

Esta disposición, que no fue objeto de debate público formal, colide con la noción misma de concesión, pues, al sustraerse del ámbito contractual el régimen de la utilidad del concesionario y de las inversiones para que sea regulado por Ley, se está quitando a la concesión su esencia, su razón de ser: permitir que el concesionario participe, como un empresario más, en las ganancias que pueda generar el servicio.

La concesión nace como un mecanismo contractual en respuesta al problema planteado con la gestión de los servicios públicos que requerían una técnica

empresarial, a fin de descargar del presupuesto público el costo que implicaba el mantenimiento del servicio, lograr una verdadera eficiencia y, a la vez, respetar la noción de subsidiariedad de la acción pública respecto de la iniciativa privada.

Se estima que el desarrollo de esa disposición constitucional, debe hacerse en forma cónsona con las finalidades que lleva de suyo la técnica concesional, que se limite a la fijación de aspectos generales que sirvan de marco a un desarrollo concreto y específico en cada caso y en función de la transitoriedad a la que ella atiende.

Derecho de Propiedad

Siguiendo la tradición constitucional venezolana, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), estableció la protección al derecho de propiedad. El derecho de propiedad no sufre modificaciones sustanciales en relación con el régimen previsto en la Constitución del 61. El derecho de propiedad fue previsto en el Artículo 99 de la Constitución del 61, en los siguientes términos: “Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o de interés general”. Siendo la única modificación la supresión de la mención a la “función social” de la propiedad.

La incorporación de la noción de la función social de la propiedad, no es sino la constitucionalización de las finalidades de utilidad pública e interés general que deben fundamentar las limitaciones que se impongan al derecho, se postula el equilibrio entre la protección a la propiedad privada y la sujeción de ésta a las limitaciones que imponga la ley, con finalidades de utilidad pública e interés general: es la conciliación entre las posturas que propugnan el respeto irrestricto de la propiedad y las que impulsan la concepción social de la propiedad. El Artículo 115 de la Constitución, prevé ahora lo siguiente:

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y

obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o de interés general.

Se estima que la eliminación de dicha expresión no desvirtúa el hecho de que la propiedad cumpla una eminente función social. En efecto, la función social de la propiedad, como se señaló anteriormente, se traduce en la posibilidad de que ésta pueda ser afectada por el Estado a la satisfacción de intereses colectivos. Ello aparece implícito en la propia norma, la cual establece que la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o de interés general y podrá ser objeto de expropiación.

En este sentido, la potestad expropiatoria es refundida en una sola norma junto con el derecho de propiedad y se establece (en términos similares a la Constitución del 61), que: “Sólo por causas de utilidad pública o de interés social y mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”. La inclusión de la expresión “pago oportuno”, es compatible con las tendencias modernas en el derecho comparado, que predicán la necesidad de que el pago se produzca en forma tempestiva, sólo así podrá estimarse justo. Constituyen igualmente limitaciones al derecho de propiedad las contenidas en los Artículos 12 y 13 de la Constitución de 1999, en cuanto comprenden determinados bienes dentro del dominio público nacional y, consecuentemente, los somete a reglas especiales para su tráfico jurídico. El Artículo 12 prevé que:

Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las cosas marinas son bienes del dominio público.

Asimismo, de conformidad con el Artículo 13 del texto constitucional:

Las tierras baldías existentes en las dependencias federales y en las islas fluviales o lacustres, no podrán enajenarse y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

La protección a la propiedad industrial e intelectual, no está incluida en el capítulo de los derechos económicos, sino que es recogida dentro de los derechos culturales y educativos. En el Artículo 98 de la Constitución de 1999, se establece que:

El Estado reconocerá y protegerá la propiedad intelectual sobre obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas, de acuerdo con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia.

Se considera que la incorporación de los tratados internacionales en los que Venezuela es parte, constituye un aspecto positivo que consolida su incorporación en el marco regulatorio de esa materia.

En la Constitución del 61, se le otorgó protección a la propiedad industrial e intelectual en el Artículo 100, al disponer que: “Los derechos sobre obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, denominaciones, marcas y lemas, gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señale”. Si bien en 1961 esa materia no había adquirido la preponderancia que tiene actualmente, es lo cierto que el constituyente consideró que la protección a los derechos de propiedad industrial e intelectual, debía formar parte del catálogo de derechos económicos fundamentales. A tales efectos, fue delegada en el legislador la tarea de efectuar un desarrollo legislativo.

Se estima que la efectividad de estas normas, en todo caso dependerá del establecimiento de medios de protección de la propiedad (de cualquier tipo) que

funcionen adecuadamente y sean capaces de proveer a los titulares de una tutela rápida y eficaz para la preservación de su derecho.

Habiendo sido repetidas, con algunas mejoras, las fórmulas empleadas por el constituyente de 1961, el aporte más importante en esta materia vendrá en el desarrollo legislativo que se haga de las nuevas disposiciones constitucionales.

Garantía de No Confiscación

Como una extensión del derecho de propiedad, el Artículo 116 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), consagró la garantía de no confiscación. Sin embargo, se amplía el alcance del régimen de excepciones a esa prohibición, al preverse que:

Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido al amparo del poder público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

Factores Determinantes de la Libertad Económica y la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999)

Impuestos

Régimen Tributario

Principios Rectores del Régimen Tributario

Las bases del régimen tributario en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se mantienen en forma casi idéntica a la Constitución de 1961. Ésta última, consecuente con las tendencias universales en materia tributaria, constitucionalizó una serie de principios rectores de la actividad impositiva. En ese sentido, consagró los principios de justa distribución de las cargas

públicas, de progresividad, de legalidad tributaria, la prohibición de pago con servicios personales y las garantías de no confiscación y de irretroactividad tributaria.

El Artículo 316 de la nueva Constitución, dispone las bases fundamentales del régimen tributario, al prever que:

El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población, y deberá sustentarse para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.

Se establece asimismo, en el Artículo 317, que:

No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes que ningún tributo puede tener efecto confiscatorio y la prohibición de obligaciones tributarias pagaderas en servicios personales...

En adición, se introducen un par de elementos novedosos. En primer lugar, se constitucionaliza a la Administración Tributaria y, para apuntalar el principio de eficiencia en la recaudación, se le confiere autonomía técnica, funcional y financiera para el ejercicio de sus competencias. En segundo término, se dispone que la evasión fiscal, sin perjuicio de otras sanciones establecidas por la ley, podrá ser castigada penalmente y que en el caso de los funcionarios públicos se establecerá el doble de la pena (Artículo 317, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999).

El Principio de la Inmunidad Tributaria

El Artículo 180 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), prevé a texto expreso, por primera vez la historia constitucional venezolana, la inmunidad de los entes políticos-territoriales y las personas jurídicas estatales creadas por éstos (institutos autónomos, empresas del Estado) frente a la potestad

tributaria de los municipios, en los siguientes términos:

La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades. Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticoterritoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

La disposición constitucional precedentemente transcrita, tiene un doble contenido: en primer lugar, prevé la autonomía de la potestad tributaria municipal; es decir, la capacidad de dictar sus propias normas dentro del marco normativo general, frente a las potestades reguladoras que la Constitución o las leyes atribuyen al Poder Nacional o Estatal y, en segundo lugar, la denominada inmunidad tributaria (también llamada inmunidad fiscal) de la República, los Estados y de las personas jurídicas creadas por éstos, frente al poder tributario local. La inmunidad tributaria es una limitación implícita del ejercicio del poder de imposición de que son titulares los Municipios, con respecto a las actividades y operaciones ejecutadas por otros entes político-territoriales o personas jurídicas creadas por éstos.

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la vigencia efectiva del principio de inmunidad tributaria en Venezuela y la no sujeción al poder tributario municipal de la República y los Estados, así como los entes creados por éstos, había sido reconocida por la doctrina y la jurisprudencia. Sin embargo, ahora, ya con base en el ordenamiento positivo, no hay duda de que la República, los Estados y los entes descentralizados de éstos, no están obligados al pago de los tributos municipales.

No obstante, cabe advertir que la incorporación del principio de la inmunidad tributaria, también sirvió para excluir de manera expresa la posibilidad de que los

concesionarios y demás contratistas de la Administración Pública Nacional y de los Estados, pudieran estar excluidos del pago de tributos municipales.

En efecto, de acuerdo con el régimen previsto en el Artículo 180 de la Constitución, las inmunidades establecidas a favor de los demás entes político-territoriales frente a la potestad impositiva de los Municipios, se extiende únicamente a las personas jurídicas creadas por ellos (institutos autónomos y empresas).

La incorporación de dicha norma, tiene incidencia directa en el equilibrio del régimen tributario y la capacidad económica de las empresas contribuyentes que sean concesionarios o contratistas de la República o de los Estados. Desde el punto de vista de los concesionarios y otros contratistas de la Administración Nacional y Estadal, dicha norma conspira contra la función de coordinación que debe ejercer el Poder Nacional, mediante ley, de todos los poderes tributarios y contra la idea de un Sistema Tributario integrador de la multiplicidad de tributos (Brewer Carías, 1999).

De otra parte, es importante tener en cuenta que para la adecuada inserción del principio de inmunidad tributaria, sin que ello produzca desequilibrios en la economía, será necesario que el principio de subsidiariedad tenga aplicación plena, pues de lo contrario se plantearían graves desigualdades y perjuicios a la libre competencia, en aquellos sectores de la economía en los que el Estado concurre con los particulares.

Régimen Tributario y Descentralización

La mayor deficiencia del nuevo texto constitucional, es que no supera el régimen centralista previsto en la Constitución de 1961 y no dota a los Estados de potestades tributarias originarias, que les permitan tener ingresos propios necesarios para impulsar la descentralización político-territorial.

La Constitución de 1961 estableció la división de la potestad tributaria entre los distintos niveles político-territoriales existentes, con un modelo eminentemente

centralista. Las entidades federales fueron dejadas prácticamente sin poderes tributarios originarios y se les asignó únicamente, una potestad tributaria residual de poca significación práctica.

Tal circunstancia condujo a la creación de una relación de dependencia entre los Estados y el Poder Nacional, quien, en promedio, suministra más del 90 por ciento del financiamiento del gasto de los gobiernos de los Estados. Fue mediante la Ley de Descentralización que se concretó la posibilidad de transferir a los Estados la potestad de establecer tributos en materia de papel sellado; tasas por uso de carreteras, puentes, autopistas, puertos, aeropuertos y contribuciones por la explotación de minerales no metálicos.

De otra parte, la falta de fuentes regulares de ingresos por concepto de tributos, también ha tenido efectos perniciosos a nivel de las entidades municipales, quienes, en muchos casos, abusando de sus potestades tributarias, han dictado ordenanzas – abiertamente inconstitucionales – para el cobro de tributos reservados al Poder Nacional y han regulado tributos municipales en violación de los principios de no confiscación y de progresividad. Por el contrario, prácticamente mantiene el mismo esquema de competencias y deja a los Estados aquellas potestades tributarias que le habían sido transferidas de conformidad con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Si había una razón para modificar la Constitución, en lo que concierne al régimen tributario, era para afianzar los procesos de descentralización mediante el conferimiento de potestades originarias a las entidades federales. Tal modificación hubiera favorecido no sólo el proceso de descentralización y la progresiva eliminación del vínculo de dependencia entre el poder central y las demás entidades político-territoriales, sino también daría lugar a la competencia entre las entidades federales, a través de la formulación de regulaciones y regímenes atractivos a la inversión, que propicien la creación de riqueza en sus respectivas comunidades.

Política Comercial

Favorecimiento de la Integración Económica

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), enfatiza el rol del Estado en el favorecimiento de la integración económica. La nueva disposición constitucional constituye un importante avance en relación con la Constitución anterior, cuyo artículo 108 disponía que: “La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin, procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes”.

La génesis de tal norma se encuentra en el Artículo 119 de la Constitución de 1864, que preveía que: “El Ejecutivo tratará con los gobiernos de América sobre pactos de alianza o confederación”. La referida disposición se repitió en las Constituciones posteriores y desapareció en la de 1901.

Dicha disposición constitucional sirvió de base para que Venezuela se incorporara a la Comunidad Andina (Acuerdo de Cartagena), así como para la conformación de un ordenamiento jurídico comunitario para la regulación de materias tales como: inversiones extranjeras, marcas, franquicias y propiedad intelectual, entre otras.

Ahora bien, en el preámbulo de la Constitución de 1999, expresamente se señaló que uno de los fines de la Constitución es consolidar la integración latinoamericana, de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos; asimismo, el Artículo 153 prevé:

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones y que

aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración, serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

La disposición antes citada propicia la consolidación del proceso de integración de la Comunidad Andina y de los demás acuerdos de integración económica de los cuales Venezuela es partícipe. Con la inclusión de esta norma, los constituyentes reconocieron que la integración es un proceso necesario e irreversible ante las nuevas realidades del entorno internacional.

Ello es especialmente importante en Venezuela, donde, no obstante haberse suscrito un acuerdo de integración, en varias ocasiones el Congreso de la República insistió en que las decisiones de los órganos comunitarios requerían su autorización expresa para que tuvieran validez dentro de la República. En ese sentido, la bondad de la nueva norma constitucional se encuentra en la posibilidad efectiva de que las normativas del ordenamiento jurídico supranacional puedan incorporarse directamente en el sistema jurídico interno, como ocurre en los esquemas comunitarios más avanzados (Unión Europea).

Política Monetaria e Inflación

Régimen Monetario

La Constitución elevó a rango constitucional al Banco Central de Venezuela. No puede calificarse como una omisión del constituyente la falta de un desarrollo más acabado del régimen monetario. No fue sino hasta hace poco más de diez años, que el tema comenzó a debatirse en foros constitucionales.

En tal sentido, algunos países como Chile, México, Colombia y Filipinas, aprovecharon sus procesos de reforma constitucional para regular el régimen monetario y otorgar rango constitucional a sus bancos centrales, a fin de garantizar, a largo plazo, la autonomía e independencia de estos entes y para especializar sus funciones restringiéndolas al logro de un objetivo primario: el control de la inflación.

La constitucionalización de los bancos centrales ha encontrado su razón de ser en la necesidad de garantizar su autonomía a largo plazo para hacerlo menos vulnerable a presiones externas o cambios a nivel legislativo, que puedan trastocar la autonomía que dichos entes requieren para llevar a cabo eficientemente sus funciones.

Se prevé así que las competencias monetarias del Poder Nacional, serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela, a quien se le reconoce autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia y la ejecución de sus funciones en coordinación con la política económica general (Artículo 318).

Asimismo, se establece como objetivo fundamental lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria y se consagra que para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco tendrá entre sus funciones las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales y todas aquellas que establezca la ley (Artículo 318).

Ahora bien, el funcionamiento del Banco Central en un sistema democrático,

impone también el establecimiento de un régimen de responsabilidades y controles. Dicho régimen, sin embargo, debe arbitrarse de tal forma que no menoscabe la autonomía del ente. En el derecho comparado, ello se ha logrado mediante la fijación de mecanismos de rendición periódica de cuentas al Poder Legislativo y el control posterior, por la Contraloría, de la gestión de las operaciones administrativas del Banco, por lo que respecta a la sinceridad de sus gastos y operaciones.

No obstante, el Constituyente de 1999 optó por un control amplio sobre el Banco Central, al disponer, además, la obligación de rendición de cuenta de las actuaciones, metas y resultados de sus políticas por ante la Asamblea Nacional. Se establece también la auditoría anual de las cuentas y balances por parte de firmas especializadas, seleccionadas por el Ejecutivo Nacional; el control de legalidad, sinceridad, oportunidad, eficacia y eficiencia de la gestión administrativa del Banco, la inspección y vigilancia de éste por el organismo público de supervisión bancaria (Superintendencia de Bancos) y la aprobación del presupuesto de gastos por la Asamblea Nacional (Artículo 319).

Los propósitos y objetivos perseguidos con la elevación a rango constitucional del Banco Central de Venezuela, se vieron desvirtuados con la inclusión de las regulaciones anteriormente descritas. A la par que se le confiere autonomía, ésta es sin embargo menoscabada en forma significativa, al preverse un régimen de control que, además de escapar del ámbito de un texto constitucional, conspira contra las nociones de autonomía técnica, administrativa, funcional y patrimonial, que corresponde por su naturaleza a los Bancos Centrales. De otra parte, se prevén disposiciones sancionatorias, como la remoción del directorio y la aplicación de sanciones administrativas en caso de incumplimiento sin causa justificada del objetivo y de las metas (Artículo 319) que pertenecen al ámbito del legislador.

No es que se esté propugnando el establecimiento de un Banco Central que no tenga una responsabilidad visible frente al poder público y la sociedad civil. Por el contrario, el principio de responsabilidad inherente a todo sistema democrático, tiene plena vigencia en esta materia.

En ese sentido, la decisión de otorgar autonomía e independencia al Banco Central, debe ir acompañada de mecanismos que permitan el establecimiento de responsabilidades. Sin embargo, dichos mecanismos no deben invalidar esa autonomía, pues de lo contrario se desnaturalizan las funciones del banco.

Regulaciones

Prohibición de los Monopolios

El principio de libre competencia es establecido como uno de los postulados rectores del régimen socio-económico en el Artículo 299. Dicho principio es reafirmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en el Artículo 113, una prohibición de los monopolios en los siguientes términos:

Se declaran contrarios a los principios fundamentales de esta Constitución, cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los particulares que tenga por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzca, por sus efectos reales o independientemente de la voluntad de aquellos, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad. También es contraria a dichos principios el abuso de la posición de dominio que un particular, un conjunto de ellos o una empresa o conjunto de empresas, adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados, el Estado deberá adoptar las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección de los consumidores, los productores y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía...

Esta disposición es complementada por el Artículo 114, que prevé que: “El ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, serán penados severamente de acuerdo con la ley”. La prohibición de monopolios estaba presente en el Artículo 97 de la Constitución de 1961. A primera vista, esta disposición parecía estar dirigida a prohibir las posiciones dominantes dentro del mercado; sin embargo, una interpretación progresiva y las nuevas tendencias en materia de defensa de la competencia, que no atacan las estructuras económicas en posiciones dominantes, sino las conductas abusivas en las que éstas incurran, fue la orientación que dicha norma tomó en definitiva y que se dio a la Ley de Promoción y Protección al Ejercicio de la Libre Competencia.

Si bien la intención del Constituyente de 1961 fue evitar la concentración del poder económico, es lo cierto que tuvo un resultado opuesto. La creciente intervención estatal en la economía, convirtió en la práctica al Estado Venezolano en el primer monopolizador. Tal circunstancia es más grave, si se considera que las conductas monopólicas del Estado, sean legales (telecomunicaciones) o de facto (electricidad, transporte aéreo), se produjeron en sectores que, por su naturaleza eminentemente comercial, han debido ser desarrolladas por particulares.

En materia de telecomunicaciones, se ha operado recientemente una apertura al promulgarse la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en fecha 12 de junio del 2000, en la que se define la actividad como de interés general sujeta a habilitación o concesión, de ser necesaria, eliminándose la reserva general para el Estado que contenía la Ley anterior.

La prohibición de monopolios se enmarca dentro de la obligación general que tiene el Estado de asegurar a los habitantes condiciones óptimas para el libre ejercicio de sus derechos económicos. Como excepción a la prohibición de monopolios, el Artículo 113 in fine prevé que:

Cando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar

concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público.

Con esta disposición, se ha mantenido la tradición de conferir rango constitucional a las concesiones.

Derecho a la Calidad en los Bienes y Servicios

Dentro de la misma línea de equilibrar la libre iniciativa con la protección del interés público, el Artículo 117, que establece el derecho de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad: "...así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno". Se delegó en el legislador el establecimiento de:

...los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos.

En todo caso, es oportuno advertir que este tipo de disposiciones constitucionales, pueden convertirse en letra muerta sin una actividad legislativa complementaria que desarrolle la labor del constituyente y vitalice estos derechos.

Fomento a las Asociaciones Comunitarias y Cooperativas

El Artículo 118 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), fomenta la formación de asociaciones comunitarias y cooperativas para el desarrollo de actividades económicas:

Se reconoce el derecho de los trabajadores y de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Estas

asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley. La ley reconocerá las especificidades de estas organizaciones, en especial las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y su carácter generador de beneficios colectivos.

El Estado promoverá y protegerá estas asociaciones destinadas a mejorar la economía popular.

Es importante tener en cuenta que el fomento de rango constitucional a dicho tipo de organizaciones, de ninguna manera puede desarrollarse o interpretarse en desmedro de otras formas de creación de fuentes de trabajo y de riqueza.

El fomento a las formas de asociación cooperativas o comunitarias, se manifiesta también en el Artículo 308, el cual establece que:

El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno.

Se estima que, sin perjuicio de que el Estado pueda favorecer formas de organización empresarial colectivas, el derecho a la propiedad privada debe ser protegido efectivamente, sin que la vocación colectivista del nuevo texto constitucional pueda invocarse como principio para enervar ese derecho.

La Intervención Directa del Estado en la Economía

Además de las facultades para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía, establecidas en el Artículo 112, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), enfatiza las diversas formas de intervención del Estado en la economía, sea mediante la expansión de la administración

funcionalmente descentralizada (Artículo 300), la reserva de actividades (Artículo 302), otorgando privilegios a sectores económicos (Artículos 305-309). La creación de empresas estatales e institutos autónomos para la gestión de actividades económicas y servicios, está prevista en el Artículo 300 de la Constitución, el cual delega en el legislador el establecimiento de:

...las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

No se niega que el uso de entes descentralizados funcionalmente por la administración, pueda resultar una técnica útil para el logro de algunas metas, sea como prestador de servicios públicos que no sean suficientemente rentables, para ser dados en concesión o para explotar recursos naturales. La actividad empresarial del Estado encuentra justificación en el caso de aquellas actividades cuya ejecución por particulares no garantiza la prestación adecuada del servicio o cuando no puede ser prestada a un costo razonable.

No obstante lo anterior, la experiencia en Venezuela ha demostrado que la gestión empresarial del Estado normalmente es ineficiente. Si bien la participación estatal en la economía alguna vez tuvo su justificación en las concepciones político-económicas vigentes en el momento, en la actualidad esa tendencia se ha revertido, hasta llegarse a aceptar la idea de que la injerencia del Estado en la vida económica nacional, debe reducirse a lo estrictamente necesario.

Dicha ineficiencia se veía acentuada por las condiciones monopólicas o de dominio en las que actuaba el Estado Venezolano quien, sin ningún tipo de incentivo para mejorar o ser más eficaz, se limitaba a ejercer actividades empresariales sin mejorar o actualizar sus técnicas de gestión. La acción directa del Estado en la economía, será útil y propicia para el crecimiento económico, en la medida en que se respete el principio de subsidiariedad y se desarrolle en condiciones de igualdad, libre

conurrencia y competencia con los demás agentes económicos.

Según Conable (citado por Brito y Delpiazzo, 1998):

La experiencia demuestra que son mayores las posibilidades de estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza si el gobierno actúa a modo de complemento del mercado, mientras que ocurren fracasos trágicos si se actúa en pugna con el mercado (p.21).

La posibilidad de que el Estado pueda intervenir en la economía y restringirse el ámbito de participación de los particulares, se ve mucho más acentuado en el Artículo 300 de la Constitución que, de manera general, establece que: “El Estado se reserva, mediante la Ley Orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”. Mediante la reserva, el Estado queda como monopolizador de la actividad y se condiciona la participación del sector privado en actividades comprendidas dentro de la esfera de la reserva a la obtención de una concesión. El Estado también puede intervenir en la economía mediante el favorecimiento de determinados sectores económicos. En este sentido, se establece un número de responsabilidades en relación con el sector de la agricultura y de la cría, que, adecuadamente arbitradas, pueden impulsar este sector económico. En ese sentido, el Artículo 305 establece:

El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y, en consecuencia, garantiza la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte de los consumidores. La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La

producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional, para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola. El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.

El Artículo 307 establece, en su encabezado, que: “El régimen latifundista es contrario al interés social”, y agrega:

La Ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras con vocación agrícola. La Ley desestimulará mediante disposiciones tributarias, la permanencia de tierras ociosas...

La finalidad de esa norma es compatible con las finalidades del régimen socioeconómico; sin embargo, en su interpretación no pueden abrirse vías para que se establezcan gravámenes injustos a la propiedad privada. También debe tenerse en cuenta que en la calificación del legislador de tierras ociosas, podría incluirse aquellas que pertenecen al Estado.

Protección a la Industria Nacional

El Artículo 301 regula el uso de la política comercial para favorecer a los productores nacionales. Si bien el favorecimiento a la industria nacional constituye un elemento importante para fomentar el crecimiento y desarrollo económico, el uso indiscriminado de políticas proteccionistas puede tener un efecto contrario. En tal sentido, se establecen disposiciones proteccionistas en el Artículo 301 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el cual prevé que:

El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. No se podrá otorgar a empresas y organismos o personas extranjeras, regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales. La inversión extranjera está sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional.

La igualdad de tratamiento en materia de inversiones extranjeras, es un principio recogido en la legislación comunitaria andina; sin embargo, se estima que el uso de la política comercial, aún cuando sea para defender a la empresa nacional, puede crear distorsiones y desigualdades entre los distintos productores y favorecer la creación de prácticas anticompetitivas.

Se configura una especial forma de proteccionismo respecto del sector privado en general, mediante la prohibición de venta de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., por razones de soberanía económica, política y estrategia nacional (Artículo 303). Sin embargo, queda claramente establecido que el Estado puede entrar en convenios de asociación con el sector privado para el desarrollo de la explotación de esas actividades. De esa forma, se le ha otorgado rango constitucional a la nacionalización petrolera, pero, al mismo tiempo, se establece la posibilidad de continuar en convenios de asociación con el sector privado.

En todo caso, la norma lo que procura es el establecimiento de condiciones equitativas para los conductores locales y otorgarles una protección adecuada, en

particular, contra las prácticas desleales del comercio internacional.

Planificación como medio de Acción del Estado

La Constitución se refiere repetidamente a la planificación como medio de acción estatal para la consecución de sus objetivos. La planificación constituye un medio de intervención del Estado en la economía, pues los agentes económicos se verán de una u otra forma en la necesidad de adaptar el ejercicio de sus actividades a lo previsto en el plan. En ese sentido, de manera general y en materia económica, el Artículo señala la planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta previa, como instrumento para el logro de las finalidades del régimen socioeconómico.

De manera concreta, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), prevé la aprobación por la Asamblea Nacional de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, presentado por el Ejecutivo Nacional (Artículo 187, Ordinal 8º), siendo atribución del Presidente de la República la formulación de dicho Plan, así como dirigir, previa aprobación de la Asamblea Nacional, su ejecución (Artículo 236, Ordinal 18º).

La actividad planificadora no queda circunscrita como tarea atribuida al Poder Nacional, también se prevén medios para que las entidades regionales, al través del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Artículo 166) y los municipios, a través del Consejo Local de Planificación Pública (Artículo 182), puedan ejecutar actividades de planificación.

En relación con la fuerza obligatoria de la planificación, la doctrina se ha inclinado por reconocer que en los países donde rige una economía de mercado, la planificación tendrá carácter vinculante, mientras que para el sector privado tendrá carácter meramente indicativo. Las previsiones del plan no pueden constituir una obligación para el sector privado, ya que ello menoscabaría el régimen de libertad de industria y la iniciativa privada; por ello, sin perjuicio de que el Estado pueda crear incentivos a favor de aquellos que coadyuven en la ejecución de la planificación, el

empresariado privado puede actuar con plena libertad de acción e incluso ejecutar actividades que sean contrarias al plan. Desde otra perspectiva, un plan de desarrollo, indicativo para los particulares, actúa como una garantía para éstos, en cuanto señala cuál será el comportamiento o las acciones que tomará el sector público durante la vigencia del plan.

Régimen Laboral

Derecho al Trabajo y Derechos Conexos

Si bien los derechos relacionados con el trabajo se encuentran enumerados dentro “De los Derechos Sociales y de las Familias”, es indiscutible que el Estado, al regular las relaciones que se derivan entre los trabajadores y sus patrones en virtud de un vínculo laboral, está interviniendo dentro del sistema económico.

En ese sentido, la Constitución reconoce al trabajo como un hecho social que goza de la protección del Estado, establece la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales; la primacía de la realidad; la irrenunciabilidad de los derechos laborales; el principio in dubio pro operario y la sanción de nulidad de toda medida o acto patronal contraria a la Constitución.

Se regulan aspectos relacionados con el derecho colectivo del trabajo, tales como: la alternabilidad de los directivos sindicales, la imposición de sanciones a los directivos y representantes sindicales que abusen de los beneficios derivados de la libertad sindical para su lucro o interés personal y la obligación de los directivos de las organizaciones sindicales de hacer declaración jurada de bienes.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se observa un alto grado de proteccionismo hacia el trabajador y una marcada tendencia hacia la sindicalización de las relaciones laborales, lo cual, además de no compadecerse con las nociones de neutralidad y equilibrio que corresponden a la Constitución, tiene un importante impacto en el ámbito económico.

En ese sentido, el Artículo 87 establece que: “La ley adoptará las medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y

trabajadoras no dependientes”; por su parte, el Artículo 88 prevé que: “Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”.

Tales disposiciones resultan una mera expresión de intenciones y de propósitos, pues en la práctica no existen medios idóneos para garantizar estos derechos, dada la ausencia de un patrono a quien pueda exigírsele el cumplimiento de obligaciones concretas respecto de estos trabajadores. Salvo que sea el Estado quien asuma estas obligaciones y el costo que de ella derivan, estas normas carecerán de virtualidad práctica.

El proteccionismo excesivo de los trabajadores se constata en el tratamiento otorgado a la jornada laboral. Se limitaron de manera expresa las jornadas diurna y nocturna de trabajo a ocho horas diarias y siete horas, eliminando la flexibilidad que se concedía al legislador para limitar la duración máxima de la jornada de trabajo. De otra parte, se redujo la jornada semanal de los trabajadores diurnos y nocturnos de 48 a 44 horas semanales y de 42 a 35 horas semanales, respectivamente.

Otras disposiciones constitucionales tienen un alto impacto económico, tanto para el Estado Venezolano como para el sector privado. Tal es el caso del Artículo 91, en el cual se prevé que el Estado garantizará “salario mínimo vital” para los trabajadores del sector público y privado, el cual será ajustado cada año, tomando como referencia el costo de la canasta básica.

La sindicalización de las relaciones laborales es reforzada en el propio texto constitucional, en el cual se promueve la formación de sindicatos “sin necesidad de autorización alguna” y se establece que estas organizaciones “no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa”. La mención de los sindicatos de patronos, contenida en la Constitución de 1961, fue eliminada.

Una de las novedades incorporadas en el texto constitucional es el reconocimiento del derecho de huelga a todos los trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado, dentro de las condiciones que establezca la ley. El otorgamiento del derecho de huelga a nivel del sector público, impone la obligación al legislador de establecer cuidadosamente las condiciones en las cuales podrá ser

ejercido, pues ello podría abrir una brecha para que pueda paralizarse la Administración Pública y los servicios por ella gestionados en situaciones de conflictividad laboral.

La ausencia de legislación desarrollando las nuevas normas constitucionales, no ha sido obstáculo para que éstas no hayan sido objeto de desarrollo jurisprudencial. El carácter proteccionista de la nueva Constitución, ya se ha puesto de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, la cual ha llegado a reconocer que existe una relación de trabajo, aún cuando medie entre el trabajador y la empresa un contrato mercantil. En sentencia de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia del 16 de marzo del 2000 (caso: Distribuidora Polar), se señaló:

La existencia de un contrato de compra venta mercantil entre dos personas jurídicas y la prestación del servicio por otra persona distinta a los demandantes de manera ocasional, no son suficientes para desvirtuar la existencia de la relación de trabajo.

...no basta la existencia de un contrato mercantil entre el patrono y un tercero y la prestación accidental del servicio por otra persona por aplicación de los principios de irrenunciabilidad de los derechos del trabajo y de primacía de la realidad antes referidos, para desvirtuar la presunción laboral, sino que debió el patrono demostrar con plena prueba que la prestación personal del servicio se efectuó en condiciones de independencia y autonomía.

Régimen de la Función Pública

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), delegó en el legislador el establecimiento del Estatuto de la función pública “...mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública...” (Artículo 144). Se establece, igualmente, la prohibición a

los funcionarios de contratar con la República, los Estados y los Municipios (Artículo 145).

No obstante, en esta materia de nuevo el constituyente se extendió y reguló aspectos que corresponden a la esfera del estatuto cuya elaboración fue delegada al legislador, tales como el sistema de elección a los cargos (Artículo 146), el régimen de salarios (Artículo 147), el régimen de incompatibilidades (Artículo 148) y la prohibición a los funcionarios de aceptar cargos, honores o recompensas (Artículo 149).

Intervención en la Economía del Presidente de la República

De manera similar a la Constitución del 61, se prevé la posibilidad de que el Presidente de la República pueda dictar actos normativos con rango y fuerza de ley. En este sentido, el Artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece como atribuciones y deberes del Presidente: “Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos por la Constitución” (Artículo 236, Ordinal 7°); conforme a esta facultad, el Presidente de la República se hallaría autorizado a dictar decretos-leyes; es decir, regular materias originalmente reservadas al legislador. En segundo lugar, el Presidente tiene competencia para “Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley” (Artículo 236, Ordinal 8°).

La posibilidad de que el Presidente pueda dictar actos normativos de primer grado, aparece en la Constitución de 1909, cuando por primera vez se autorizó la intervención directa del Estado en actividades económicas de interés general, al facultar al Ejecutivo para que reglamentara el servicio de correos, telégrafos y teléfonos federales (Artículo 14 Ordinal 14).

Más adelante, en la Constitución de 1945, se otorgó al Congreso la facultad de autorizar al Presidente para “Dictar determinadas y precisas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la Nación, cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran” (Artículo 104, Numeral 29). Con

dicha norma, por primera vez se abrió la vía para que el Presidente de la República ejecutara actividades normativas de primer grado – decretos-leyes – e impusiera restricciones, controles y limitaciones a los derechos económicos.

La Constitución de 1961 calificaba de extraordinaria la facultad del Presidente para dictar medidas en materia económica y financiera y establecía que éstas debían ser requeridas por el interés público (Artículo 190 Ordinal 8°). Aún cuando la Constitución de 1999 no prevé en forma específica dichas restricciones materiales, ésta es mucho más rigurosa respecto a los límites formales, materiales y temporales para que la Asamblea Nacional pueda aprobar leyes habilitantes.

En efecto, por lo que se refiere a las limitaciones formales, de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, las referidas leyes deben ser aprobadas por las tres quintas partes de sus integrantes. En segundo lugar, las leyes habilitantes deben “Establecer las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegan al Presidente...”. Resultaría, por ende, inconcebible, una Ley Habilitante en la que no queden expresadas cuáles son las materias en las que legislará el Presidente de la República, así como la finalidad y el sentido que tendría dicha actividad legislativa extraordinaria.

No obstante, es oportuno señalar que, a pesar del carácter extraordinario que se reconocía a la facultad del Presidente para dictar decretos-leyes, es lo cierto que durante la vigencia de la Constitución de 1961 ésta pareciera haber sido la regla y en la práctica ha servido al Ejecutivo para introducir reformas en el sistema económico y sentar las bases para la ejecución de un programa económico.

Así, fue normal durante los últimos cinco quinquenios, que el Ejecutivo solicitara al Congreso que dictara una Ley Habilitante que permitiera al Presidente legislar en materia económica mediante decretos; de esa forma, fueron dictadas leyes dirigidas a regular el régimen tributario, la hacienda pública, las relaciones laborales y las relaciones económicas.

Por último, el referido Artículo 203 de la Constitución de 1999, prevé que: “las leyes habilitantes deben fijar el plazo para su ejercicio”. Es decir, deben estar

limitadas en el plano temporal. El carácter temporal de las potestades legislativas extraordinarias de la República, era un elemento que había sido desarrollado por la doctrina que, ante la omisión al respecto de la Constitución de 1961, había destacado que el carácter extraordinario de la actividad legislativa del Presidente debía aparejar la imposición de limitaciones temporales al ejercicio de dicha actividad. Con la nueva Constitución, dichos límites tienen ahora naturaleza constitucional.

CONCLUSIONES

El sistema económico del país es concebido dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como un sistema de economía mixta, que se basa en reconocer la iniciativa privada y los derechos de propiedad y libertad económica, pero fundamentado en principios de justicia social, lo que permite la intervención del Estado en la economía, en algunos casos en forma desmesurada, lo que se traduce en una constitución económica con una gran carga estatista.

A pesar de que se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, existe un marcado acento estatista, lo que, aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene, hacen materialmente inviable financieramente el rol del Estado.

En efecto, aunque la nueva Constitución establece el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución, se evidencia un mayor número de limitaciones que libertades.

En tal sentido, la declaración como del dominio público del subsuelo, las costas marítimas y las aguas, abre un campo importante adicional respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de dichos bienes; la reserva al Estado de la industria petrolera y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico, constituye una limitación a la iniciativa privada.

Si a esto se le suma la responsabilidad fundamental del Estado en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos en materia de salud, educación y seguridad social y de los de carácter domiciliario como distribución de agua, electricidad y gas, se marginaría aún más la iniciativa privada.

El análisis de los factores determinantes de la libertad económica, evidencia una Constitución hecha para la intervención del Estado. En materia de impuestos, se establece una nueva forma de limitación, mediante ley nacional, de la autonomía de los Estados y Municipios.

En cuanto al régimen de la política comercial, se reserva al Estado el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. Se observa un avance en cuanto al favorecimiento de la integración económica.

La armonización de la política económica constituye un avance del nuevo texto constitucional. Para facilitar el logro de los objetivos macroeconómicos, el Ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela, deben contribuir a la armonización de la política fiscal con la política monetaria. Sin embargo, queda claro que en el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no está subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no puede convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias.

El análisis del factor que tiene que ver con las regulaciones y la intervención del Estado en la economía, refleja la gran participación del Estado en la economía. Se evidencia un Estado responsable de casi todo y que puede regularlo todo. Se privilegia en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola, la artesanía, la pequeña y mediana empresa y el turismo.

A ello se agrega normas de control y persecución como las relativas a los monopolios y a los delitos económicos. Se le atribuye al Estado potestades planificadoras que obligan a los agentes económicos a adaptar el ejercicio de sus actividades a lo previsto en el plan.

La concepción de un Estado responsable de casi todo, evidencia que no se asimiló la experiencia del fracaso del Estado regulador, de control, de planificador y empresario de las últimas décadas, ni se entendió la necesidad de privilegiar las iniciativas privadas y estimular la generación de riqueza y empleo por la sociedad.

Por otra parte, el Estado que se concibe en el texto constitucional cuando se analiza en su conjunto el enorme cúmulo de responsabilidades que se le atribuyen en el campo social, de la salud, educación, seguridad social y cargas laborales, con exclusión sistemática de las iniciativas privadas, lo hacen totalmente incapaz,

financieramente, para atenderlas.

Para la previsión de las regulaciones del Estado paternalista previstas en la Constitución, no hubo cálculo alguno de costos, lo que coloca al Estado, si pretendiese asumirlos y cumplirlos, en una situación de quiebra, por estar obligado a pagar más de lo que es capaz y puede recaudar en impuestos, máxime en un país en el cual no hay hábito ciudadano de contribuyente.

89

Cuadro Comparativo del Régimen Legal Impositivo al que están sometidas las Inversiones Extranjeras en Brasil, Colombia, R. Dominicana y Venezuela

IMPUESTO/ ALÍCUOTA	BRASIL	COLOMBIA	R.DOMINICANA	VENEZUELA
Impuesto sobre La Renta	ISLR Liquida: 10% ISLRL Inst. Financ.30% ISRL retenida en la Fuente: 15% ISLRL de envíos al exterior: 15%	Renta Gravable: 30% Renta Ocasional 30% Remesas 7%	.Remesas en el Exterior: 25% .Utilidades, beneficios dividendos:25% residan o no en el país . Reinversión de utilidades: 25% ISLR: 25%	Por enriquecimientos de: Hasta 1000 UT: 6% Hasta 1500 UT: 9% Hasta 2000 UT: 12% Hasta 2500 UT: 16% Hasta 3000 UT: 20% Hasta 4000 UT: 24% Hasta 6000 UT: 29% Desde 6000 UT: 34% Empresas de Seguros:10%
Impuesto Sobre la Facturación	.Para el Financiamiento de la Seguridad Social COFINS: 2% excepto Inst. Financieras .Programa de Integración Social (PIS): 0,65% sobre la Renta Bruta .PIS para Instituciones Financieras: 0,75% .Impuestos Sobre Servicios(ISS):Cada Municipio		Por servicios contratados en el extranjero: 25%	
Impuesto sobre el Valor Agregado	IVA de mercaderías:17% IPI (Imp. Sobre Productos Industrializados: variable	IVA: 12%		IVA:Entre 8 % y 16% Actualmente: 16%
Impuestos sobre Operaciones Financieras	IOF: variables dependen de la naturaleza y el plazo máximo 25% Renta Fija: 10% Renta Variable: 10% Ganancia de Capital: 15%		Intereses por crédito externo: 15%	Enriquecimientos por Prestamos de Inst, en el exterior: 4,5% Impuesto al Debito Bancario: 0,5%
Imp Sobre Propiedad	IPU (I predial de territorio urbano)variable según Municipio IPVA (prop. Vehículo): variable de acuerdo al Estado	Impuesto Predial 1-16 x 1000 de acuerdo al municipio		
Sobre Planillas de Pagos	Entre 25,5% y 28,6% de contribución al INSS	Timbres: 0,5%		
Impuestos Municipales		Patente Industrial: 2-7 X 1000 Patente Comercial: 2-10 x 1000		
Hidrocarburos			Regalías: 15%	Regalías: 30%
Activos Empresariales				IAE: 1%

**Cuadro Comparativo De Régimen Legal que soportan las Inversiones
extranjeras en**

Brasil, Colombia, República

Dominicana y Venezuela

PAÍS/ RÉGIM EN	BRASIL	COLOMBIA	R. DOMINICANA	VENEZUELA
Sujeto y Concepto de inv. Extranj	Bienes, Maquinas,Equi- pos, recursos financieros introducidos al país de personas residentes, do- miciliadas en el exterior	Cualquier inversión en el país por personas no resi- residentes en Colombia y extranjeros y residentes del país en zonas francas	Aportes de Exterior propie- dad de personas físicas o morales extranjeras o de nacionales residentes en el exterior	Aportes procedentes del exterior por personas natu- rales o jurídicas
Principios que la Regulan	Universalidad No discriminación Competencia Igualitaria Reciprocidad Internacion. No limite de tiempo	No discriminación Libertad económica Igualdad de condiciones Reciprocidad Internac. No limite de Tiempo	Libertad Económica No Discriminación No limite de Tiempo Competencia igualitaria Trato nacional a inversion	Trato Nacional Universalidad No autorización Libertad remisión capital Lib. Remisión dividendos Libre Acceso al crédito
Ámbito de Actividades	Cualquier actividad eco- mica con recursos finan- cieros del exterior, salvo excepciones de ley	Muebles, inmuebles, acti- vos, concesiones, presta- ciones, prop. Intelectual, industrial, alquiler, etc.	Inversiones al capital de empresas existentes o nue- vas, adquisición de activos financieros	Bienes físicos, documentos propiedad intelectual e in- dustrial, asistencia técnica inmuebles, actividades fi- nancieras.
	Trasn. Aérea y	Radio y	Desechos	Televisión

Actividades Excluidas	Carga Exploración Mineral Refinamiento Petrolero Energía eléctrica Energía Hidroeléctrica Agropecuaria y Forestal Transp. Terrestre carga T. Marítimo y Cabotaje Inst. Financieras Seguros Telecomunicaciones Empresas Periodísticas Empr. De Radiodifusión Transp de Valores	Televisión Armas químicas, biológica Armas nucleares Explot. Rec. Nat no Renov Serv. Público de Correos Defensa y seg. Nacional Juegos de suerte y azar Producción de licores Desechos tóxicos y Desechos Radioactivos Empresas inmobiliarias Prop. Naves marítimas Agentes marítimos	Tóxicos extranj. Des. Radioactivos extranj. Act. Salud Pública Act, Medio Ambiente Defensa y Seg. Nacional Transp. Aéreo Interno T. Marítimo de Cabotaje T. Marítimo Internacional Transporte Terrestre Bancos de Inversión Bancos Comerciales Pesca Seguros Explot. Agrícola, avícola Explotación Ganadera	Radiodifusión Periódicos Serv. Profesionales como: abogados, economista, contador, administrador, medico ingeniero, odontologo, periodista y psicólogo. Restricciones en materia de naturales no renovables regulados por leyes especiales, sobre todo en materia de hidrocarburos.
Protección a la Propiedad	Cláusula de la nación mas favorecida. Expropiación mediante justa y previa indemnización fijada por	Expropiación por utilidad pública o interés social previa sentencia judicial y justa indemnización salvo casos por	Expropiación por utilidad pública o interés social previa indemnización por mutuo acuerdo y si hay imposibilidad por	Ley de Promoción y Protección de inversiones Extra. Expropiación por utilidad pública o interés social previa sentencia

ad	las partes o por via judicial	mayoría absoluta de las camaras	decisión judicial. Excepto calamidad pública	judicial y justa indemnización
Organismos Competentes	Departamento de Capital Extranjero (FIRCE) del Banco Central de Brasil	Departamento Nacional de Planeación con rango de Ministerio	Oficina para la Promoción a la Inversión Extranjera de la Republica Dominicana con independencia administrativa.	Superintendencia de Inversión Extranjera (SIEX) Comisión Nacional para la Promoción de Inversiones (CONAPRI)

CAPÍTULO VII

ESTADÍSTICAS SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN VENEZUELA POR ÁREAS Y PAÍSES DE ORIGEN DURANTE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Este capítulo pretende proporcionar data que permita contrastar el comportamiento que han tenido las inversiones extranjeras en Venezuela durante este gobierno con la anterior administración, y así con base en estadísticas poder determinar su situación actual.

Para lograr este objetivo se presentarán datos correspondientes a inversiones extranjeras en Venezuela por áreas económicas, por países de origen, así como en materia de hidrocarburos y en relación con otros países del continente. En materia de inversiones extranjeras, se dispone de dos fuentes fundamentales que ofrecen información pertinente al momento de evaluar cómo ha sido nuestro desempeño como país en la tarea de atraer inversiones foráneas. Estas fuentes son el Banco Central de Venezuela (BCV), la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEX), la Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguros y el Ministerio de Energía y Minas.

Vale la pena aclarar la diferencia que existe entre una fuente y otra antes de comenzar a analizar los datos. La inversión extranjera directa (IED) manejada por el BCV, es una variable de corte global, la cual nos señala en términos generales cuán atractivos fuimos para los capitales extranjeros.

Es así como el BCV maneja un concepto de inversión que incluye inversión en dinero o bienes físicos que vayan al incremento de capital, los aportes de las casas matrices a sus filiales, los préstamos y/o créditos comerciales y las utilidades reinvertidas aunque no se capitalicen.

Por su parte, la SIEX, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguros y el Ministerio de Energía y Minas sólo toman como IED la inversión en dinero o bienes físicos que vayan en incremento de capital en el sector no petrolero básicamente, con lo cual una vez que se observan estos datos se puede tener una visión bastante aproximada del comportamiento de esta variable en términos

específicos.

Otro aspecto a considerar en ambos conceptos, es el rezago temporal que puede darse entre el momento en el cual se registra una inversión y el momento cuándo se hace efectiva.

La inversión extranjera directa observada por el BCV durante el año 2001 presenta un decrecimiento del 40,44 por ciento, que comparado con el crecimiento experimentado en el periodo 1999-2000 de 56,22 por ciento.

Gráfico N° 2
Inversión Extranjera Directa Desagregada (MM US\$)

	I		II		II-I	
	INVERSIÓN EN EL EXTRANJERO IE	VARIACIÓN IE	INVERSIÓN EN EL PAÍS IP	VARIACIÓN IP	INVERSIÓN DIRECTA	VARIACIÓN IED
1994	358	-59.27%	813	118.55%	455	-189.74%
1995	91	-74.58%	985	21.16%	894	96.48%
1996	507	457.14%	2.183	121.62%	1.676	87.47%
1997	500	-1.38%	53536	153.60%	5.036	200.48%
1998	233	-53.40%	4.495	-18.80%	4.262	-15.37%
1999	501	115.02%	33290	-26.81%	2.789	-34.56%
2000	107	-78.64%	4.464	35.68%	4.357	56.22%

Fuente: Banco Central de Venezuela.

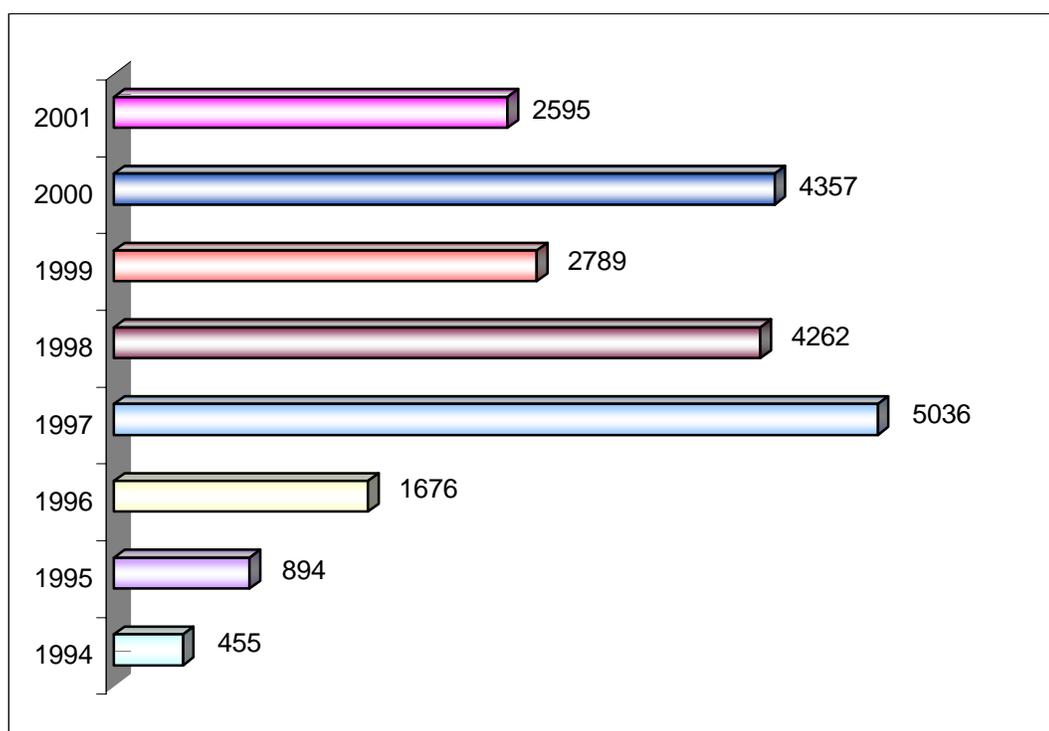
No obstante, este porcentaje de decrecimiento de la IED por sí sólo no es interpretable en términos de definir el comportamiento de esta variable.

En la cuenta de balanza de pagos el monto equivalente a inversión extranjera directa es un saldo entre las inversiones que ingresan a nuestro país y las que se hacen

en el extranjero. Cuando se cuenta con la desagregación de la inversión extranjera directa en estas dos cuentas, se puede interpretar con mayor certeza una disminución o aumento en el crecimiento de esta variable.

Gráfico N° 3

Inversión Extranjera Directa



Fuente: Banco Central de Venezuela

Así, por ejemplo, en el año 1999, la inversión extranjera directa registrada por el BCV presenta una disminución de casi 35 por ciento. Esta caída fue producto de la conjugación de dos factores, la caída de entrada de flujos de inversión a nuestro país y el aumento de las inversiones nacionales en el exterior.

Se hace esta salvedad en el sentido de que la gran contracción experimentada por la IED durante 2001 no necesariamente implica que la entrada de capitales se

redujo en la misma proporción. Es probable que las inversiones nacionales en el extranjero hayan presentado una expansión considerable, de forma tal que cualquier comportamiento positivo de la entrada de capitales a nuestro país se haya visto contrarrestado.

Gráfico N° 4

NUEVA INVERSIÓN EXTRANJERA REGISTRADA, POR PAÍS DE ORIGEN		
Valor registrado en miles de dólares.		
País	1994	1995
Aruba	32	30.361
Estados Unidos	45.065	26.192
Suiza	131.475	15.809
Chile	4	11.971
San Martín	1.100	10.468
Bermudas	0	9.939
Colombia	2.627	8.058
Panamá	13.032	7.444
Japón	2.326	6.867
Holanda	0	6.460
Islas Caimán	212.585	5.263
Costa Rica	0	5.097
España	75.461	3.355
Italia	207	3.920
Curazao	16.384	3.150
Suecia	0	1.453
Canadá	13.524	1.333
Israel	11	458
Francia	5.226	254
Noruega	0	628
Alemania	4.243	204
Dinamarca	11.661	15
Inglaterra	6.069	0
México	8.700	28
Islas Vírgenes	21.525	60.701
Otros	63.207	25.718
Total	635.775	245.145

Fuente: Superintendencia de Inversiones Extranjeras.

Gráfico N° 5

NUEVAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS REGISTRADAS (MILES US\$)					
POR PAIS DE ORIGEN	2002	2001	2000	1999	1998
Alemania	36.852,26	4.845,38	2.656,69	3.665,77	10.153,60
Antigua y Dep	0,00	0,00	0,00	17,38	0,00
Argentina	28,67	45,64	374,25	431,55	59,85
Aruba, Isla	8.400,00	1.101,46	188,52	1.969,32	5.188,28
Austria	0,71	0,00	3.640,14	54,16	0,00
Bahamas, Isla	7.021,52	1.050,00	11.030,87	75.483,19	0,00
Barbados	0,00	0,00	0,00	1,18	0,00
Bélgica, Luxemburgo	52.707,71	1.406,01	3.692,63	3,32	2.555,98
Bélice	1,36	0,00	0,00	0,00	0,00
Bermudas, Islas	2.383,16	16,36	66.791,70	2.262,25	7.343,64
Bolivia	0,00	9,44	0,00	0,00	0,00
Brasil	102,52	1.173,04	20,00	349,95	72,21
Caiman, Islas	5.635,00	71.000,14	34.712,43	36.439,48	1.203.473,79
Checoslovaquia	0,00	0,00	0,00	0,00	420,73
Canada	1,75	299,19	111,14	71,38	0,00
Chile	53,99	80.538,66	38,43	609,21	3,78
China	202,32	190,04	4,53	0,55	0,00
Chipre	0,00	270,68	0,00	3.044,39	0,00
Colombia	7.816,75	34.839,05	51.327,71	55.898,27	54.316,67
Corea	0,00	0,00	11.200,00	31.899,99	0,00
Cuba	4,38	9,85	47,64	0,00	0,00
Costa Rica	0,00	1,10	0,00	9.437,55	0,00
Curacao, Isla	0,00	288,84	1.303,67	1.418,64	7.312,33
Dinamarca	0,00	0,00	1.320,01	16.507,90	63,71
Ecuador	313,84	0,04	415,39	325,35	33,64
El Salvador	450,00				
España	5.801,89	24.042,40	59.663,34	19.666,70	14.896,85
EE.UU.	54.300,77	93.158,96	85.920,55	58.290,49	122.151,90
Finlandia	0,00	1,43	0,00	0,00	0,00
Francia	17.073,35	6.775,22	6.939,01	4.336,28	3.783,91
Grecia	0,00	0,00	92,51	0,00	0,00
Irlanda del sur	0,00	1,43	0,00	0,00	0,00
India	0,00	41,81	0,00	0,00	0,00
Italia	139,34	822,91	706,54	7,40	159,34
Japón	547,55	1.974,00	50.183,05	3.140,00	13.304,82
Libano	43,71	60,55	0,00	0,00	1,58
Liechten	0,00	0,00	0,00	0,00	4,03
Malasia	0,00	0,00	8,65	0,00	0,00
Malta	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00
México	4.769,11	144,93	119,06	1.270,75	10.785,71
Noruega	4.588,34	0,00	229,64	0,00	39,95
Países Bajos-Holanda	71.585,67	370.985,23	83.525,78	65.555,76	26.504,04
Panamá	6.518,62	22.264,34	26.952,47	14.790,50	28.547,29
Paraguay	0,00	0,00	99,88	0,00	0,00
Perú	5,63	388,94	3,93	0,00	1.342,63
Portugal	0,00	0,00	8,07	0,00	94,81
Puerto Rico	173,58	4,08	0,00	0,00	0,00
Reino Unido - Inglaterra	4.287,35	3.442,85	5.898,68	14.442,92	3.549,50
Rep. Dominicana	1,06	0,00	0,00	0,00	1,00
Rusia	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00
Siria	80,41	42,20	0,00	0,00	0,00
San Martin	0,00	0,00	6.443,37	37.998,41	0,00
Suecia	0,00	7,03	2.997,56	25.061,56	0,00
Suiza	1.667,09	3.390,20	42.787,67	31.034,07	16.182,26
Uruguay	157,62	20,64	8.161,63	4,19	935,22
Virgenes Británicas, Islas	2.785,37	3.021,36	15.231,69	263,02	17.766,55
TOTAL	296.502,40	727.675,93	584.848,83	515.752,83	1.551.059,60

Gráfico N° 6

NUEVA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA REGISTRADA, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA		
Valor registrado en miles de dólares.		
Actividad económica	1994	1995
Agricultura y cría	846	4.667
Industria manufacturera	311.205	99.118
Construcción	9.904	3.939
Comercio	38.226	31.691
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	123.347	27.935
Otros servicios financieros, empresariales e inmobiliarios	43.921	75.477
Electricidad, gas y agua	108.325	5.318
Hidrocarburos (1) (2)	17.140	29.074
Fabricación de productos petroquímicos (1)	215.160	227.397
Industria minera (1)	5.798	9.911
Carbón (1)	96	103
Otros (1) (3)	20.976	33.725
Total	894.944	545.355
(1) Cifras estimadas.		

(2) Incluye: perforación, acondicionamiento y servicios de pozos; servicios técnicos de recolección y procesamiento

Fuente: SIEX

Gráfico N° 7

INVERSIONES POR ACTIVIDAD ECONÓMICA						
<i>NUEVAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS REGISTRADAS</i>						
(Miles US\$)						
ACTIVIDAD ECONÓMICA	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Agricultura y Cría	3.755,55	595,51	4.099,59	6.679,97	206,15	49.246,68
Industria Manufacturera	120.629,98	279.521,18	196.901,90	254.403,02	1.358.524,02	253.908,73
Construcción	20.949,79	1.886,64	64.788,82	42.529,62	19.235,78	32.669,87
Comercio	14.349,79	28.261,78	153.646,68	79.966,38	41.207,59	23.010,19
Transp. Almac. Y comunicación	28.859,05	381.087,47	77.121,05	38.111,82	9.319,88	4.696,99
Servicios Financieros	106.876,33	31.860,21	42.626,60	40.400,04	90.505,27	163.372,85
Servicios Sociales	1.081,93	1.464,58	10.553,39	6.644,04	1.655,83	0,00
Electricidad, Gas y agua	0,00	2.998,55	35.740,80	37.017,34	30.388,09	3.982,74
Total	296.502,40	727.675,94	585.478,84	515.752,83	1.551.060,61	530.888,05

Fuente Siex

Gráfico N° 8

MODALIDAD	Nuevas inversiones extranjeras por modalidad			
	(variación porcentual)			
	1998	1999	2000	2001
Divisas	319,64	-71,43	5,97	57,19
Bienes	63,46	59,84	-84,56	-90,63
Capitalización Acreencias	-75,5	121,1	59,46	-84,18
Capitalización Superavit	188,78	-87,65	-42,03	262,59
Total	192,16	-66,75	19,2	18,36

Fuente: SIEX

Gráfico N° 9

**Inversión Extranjera
Hidrocarburos Minería**

Millones de dólares

SECTOR/ PAIS DE ORIGEN	2002	2001	2000	1999	1998	1997
HIDROCARBUROS						
Argentina			0,02	0,39	0,03	0,98
Canadá	1,98	0,15	1,21	1,09		
China	0,02	2,8				
Estados Unidos	5,83	15,12	37,31	26,12	25,33	128
Francia				5,1	1,24	1,1
Holanda	3,1	90,95	0,14	10,3	0,01	1,1
Islas Caimán		1,11	9,67	165,61	0,77	1,2
Islas Vírgenes		0,17	1,13	0,05	0,2	0,2
Panamá			2,52	25		
Otros	1,23	0,96	4,6	0,25	0,76	6,5
Subtotal	12,17	110,54	56,6	233,91	28,34	138,08
PETROQUÍMICO						
Canadá						19,8
Estados Unidos		15,45	0,8	2,65	0,12	0,3
Holanda		3,6				
Islas Caimán		6,29			1,81	
Islas Vírgenes		82,69			0,21	
Italia		1,81				
México				0,18		
Otros		0,05		0,01	2,08	
Subtotal		109,89	0,8	2,84	4,22	20,1
MINERÍA						
Canadá						
Estados Unidos						
Islas vírgenes						
Otros					0,21	
Subtotal					0,21	
GAS NATURAL						
Estados Unidos				0,06		
Islas Caimán				0,02		

Subtotal				0,08		
TOTAL	12,17	220,43	57,4	236,83	32,77	159,18

La inversión extranjera directa se vió afectada en el año 2000 por el efecto de incertidumbre política que generaron las elecciones presidenciales y especialmente en Venezuela por el fallido intento de elecciones del 28 de mayo, suspendidos por el Tribunal Supremo de Justicia por los problemas técnicos que presentaron los equipos de votación, lo que generó especulaciones y un clima de inestabilidad política.

Según las cifras del Banco Central de Venezuela (BCV), durante el primer trimestre de ese año hubo una fuga de capitales de 1000 millones de dólares como consecuencia de la incertidumbre política. El gobierno logró equilibrar las cuentas fiscales y evitar una fuerte caída de las reservas internacionales gracias al incremento de 144,8 por ciento de las exportaciones petroleras, que alcanzaron al cierre del primer trimestre del 2000 el valor de 6372 millones de dólares.

Se puede notar el enorme descenso que han tenido las inversiones extranjeras a partir de 1999, sólo superadas en el año 2001 debido a las inversiones realizadas por la compañía Bell South en la adquisición de parte de la empresa Telcel; y más importante aún fue el fin del monopolio que la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) mantuvo en el área de comunicaciones hasta el año 2000, que permitió una fuerte inversión en materia de telecomunicaciones.

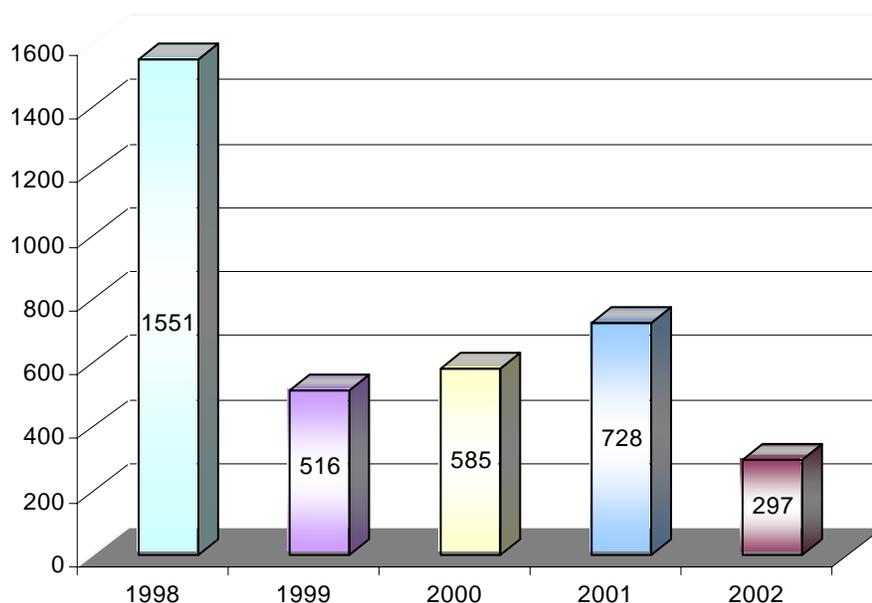
IED Sectorialmente:

Inversión Extranjera Directa No Petrolera:

Los sectores que más atrajeron inversiones son el de transporte y comunicaciones y el sector de manufacturas. El de comunicaciones es el sector que ha mostrado más dinamismo en los últimos años especialmente en el 2001 debido al proceso de apertura y a la creación de un marco legal claro que hace que los

inversionistas consideren al sector como un destino seguro y rentable para sus recursos.

Gráfico N° 10



El sector manufactura es una sorpresa debido a características propias de nuestra economía que tienden a estimular en mayor medida la importación de bienes terminados en detrimento de la producción nacional. Sin embargo dentro del sector manufacturero nacional existen sectores productivos que dadas las ventajas que presentan nuestro país como es el caso de la actividad forestal, alimentos, bebidas y siderúrgica.

Este comportamiento se corresponde con el tamaño del sector, el cual es el más grande dentro de las actividades no petroleras. Entre las empresas que más invirtieron en este sector, vale la pena destacar a Dana Corporation, Siderurgia Amazonia, Embotelladora Coca-Cola Hit de Venezuela y Terranova Internacional.

Privatizaciones

Flujos de IED en Principales Focos de Atracción entre 1990 y 2002													
Millones de Dólares													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Privatización	0	1469	1781	0	0	27	12	743	-	-	-	-	-
Petróleo	0	0	7	0	195	539	1087	3164	1731	2045	1354	2165	-
TOTAL	451	1916	629	372	813	985	2183	5536	4495	3290	4465	3448	1369

Fuente: CEPAL

Las privatizaciones en Venezuela se han dado principalmente en sectores de telecomunicaciones, transporte aéreo, entidades financieras y otras empresas privadas como las de cemento.

Se aprecia cómo la IED estaba en ascenso desde el año 1994 hasta el año 1997 y comenzó a descender a partir del año 1998 llegando a niveles inferiores del año 1995.

Venezuela y la Comunidad Andina

Gráfico N° 12

Flujos de IED por Sector Económico Venezuela y La Comunidad Andina		
<i>Cifras en Porcentajes</i>		
SECTOR	VENEZUELA	COMUNIDAD ANDINA
PRIMARIO	34,4	30,1
Minera y Canteras		
Petróleo y Gas	33	29,3
Manufacturero	28,9	19,4
SERVICIOS	24,1	36,4
Elec. gas y agua	0,8	6,4
comercio	2,5	3,4
Transp. y comunica	2,1	6,7
Finanzas	0,9	4,6
Otros	12,5	14,1
TOTAL	100	100

Fuente: CEPAL

Gráfico N° 13

**Concesiones con participación e Inversionistas Extranjeros según sector
2002**

Fecha	Act. Económica	Proyecto	Empresa	País de Origen
Sep-02	Extracción de Materiales Metalíferos	Exploración Bloque 3	Hecla MininCompany	Estados Unidos
Sep-02	Fabricación de productos elaborados de metal excepto maquinarias y equipos	Proyecto de oro Las Cristinas	Crystallex Internacional	Canadá
Ago-02	Extracción de Petróleo Crudo y gas natural	Bloque 1 Plataforma Deltana	DP Amoco Plc	Reino Unido
Oct-02	Construcción	Aeropuerto Isla de Margarita	IDC	Chile
Oct-02	Fabricación de maquinaria y equipos no clasificados	Ampliación Metro de Caracas	Alston	Francia
May-02	Suministro de electricidad	Contrato Eléctrico con	ABB AG	Suiza

vapor y agua caliente	EDELCA		
-----------------------	--------	--	--

Gráfico N° 14

América del Sur: Entradas Netas de Inversión Extranjera Directa, 1990-2002^a
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990- 1994b	1995-1999b		1999- 2000	2001	2002c	Variación 2002-2001(%)
Brasil	1 703	19 240	28 576	32 779	22 636	16 566	-27
Colombia	818	2 788	1 468	2 280	2 328	1 950	-16
Venezuela	836	3 298	3 290	4 465	3 448	1 389	-59

Gráfico N° 15

**Países Miembros de la Comunidad Andina: Flujos Acumulados de Inversión
Extranjera Directa por Países de Origen, 1992-2001**

	COLOMBIA	VENEZUELA	COMUNIDAD ANDINA
Países Desarrollados	45.9	61.1	54.4
Unión Europea	25.9	22.4	25.6

- Alemania	2.1	1.4	1.4
- España	13.8	6.1	9.3
- Francia	1.4	4.4	2.7
- Italia	0.6	0.6	1.5
- Países Bajos	5.3	4.0	4.6
- Reino Unido	1.0	4.8	5.1
América del Norte	14.6	34.8	26.8
- Canadá	4.6	1.3	3.1
- Estados Unidos	10.0	33.5	23.8
Otros Países desarrollados	5.1	3.7	2.0
- Japón	0.5	2.7	1.4
Países en Desarrollo	46.9	39.0	22.7
América Latina y el Caribe	46.7	13.6	21.8
- Comunidad Andina	2.2	0.6	1.2
- Mercosur	0.7	2.9	3.3
(Argentina)	(0.1)	(2.9)	(2.3)
- Chile	1.6	0.7	1.8
- México	0.7	0.1	0.3
- América Central y Caribe	41.5 ^a	9.3	15.4
Otros no Clasificados	7.2	23.8	22.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL.

CAPÍTULO VIII

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL IMPOSITIVA EN VENEZUELA EN EL GOBIERNO DE HUGO CHÁVEZ ENTRE 1999 Y 2002 Y SU RELACIÓN CON LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL PAÍS

La pobreza y su razón de ser, es la materia más estudiada del planeta. Diversas ecuaciones la explican para cada sociedad. Para Romero (El Universal, 2002) “en Venezuela, su solución más inmediata se concreta en una respuesta: Inversión”. La política fiscal de un país es un elemento determinante en la creación de riqueza, el crecimiento económico, y la relación entre el ciudadano y el gobierno.

El gasto público y los impuestos demasiado altos entorpecen el progreso económico de los países, lo cual condena a sus habitantes a seguir sumidos en la pobreza. La inversión extranjera directa (IED) se ha constituido en un elemento central del proceso de globalización que caracteriza a la economía internacional de finales del siglo veinte y principios del siglo veintiuno. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la IED es sólo uno de los elementos de este proceso, pues otros elementos importantes en son la transferencia de tecnología, las empresas conjuntas, las alianzas estratégicas y las redes de proveedores.

No existe política ni decisión alguna, macro o microeconómica que incida más directamente en la creación de empleo que el aumento de la inversión. Ningún gobierno, podrá crear ningún programa asistencial, benefactor, de solidaridad o de caridad que sea comparable al crecimiento de la economía por aumento de la producción y la productividad, como consecuencia del aumento de Inversión.

Pero al hablar de Inversión Extranjera, aparecen mitos y leyendas que de alguna manera opacan su búsqueda y promoción ante la ausencia de realismo y la carencia de información que involucran ideologías y romanticismos carentes en la mayoría de los casos de resultados. Al hablar de inversión extranjera hablamos también de creación de capital económico y social en Venezuela, generación de empleo, pago de impuestos a la Hacienda Pública Nacional y estímulo a la economía

nacional. Para Romero (El Universal, 2002):

Hasta que se entienda la ecuación inversión igual a empleo y que el capital no tiene nacionalidad, sino que aspira seguridad en las reglas de juego y predecibilidad en las condiciones macroeconómicas, no se tendrá la posibilidad de resolver el problema de desempleo y subempleo y no creceremos de manera sostenida, para equilibrar el crecimiento poblacional con el económico.

El Gobierno Nacional ha establecido los lineamientos básicos de su plan de acción en un documento llamado “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”, donde se han recreado los principios generales en el corto, mediano y largo plazo para lograr el desarrollo económico- social de Venezuela, con las directrices y objetivos a seguir para lograr el crecimiento económico y social que Venezuela necesita. Este plan diseñado por el ejecutivo con posterioridad al proceso constituyente y que tuvo como antecedentes más recientes: el “Programa económico de transición 1999-2000” elaborado en junio de 1999; “El Programa Económico 2000”, de marzo del 2000; y el Programa de gobierno “La propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución”, de mayo del 2000; que según los objetivos plantados pretende establecer un nuevo modelo que:

...surgirá de la expansión de los sectores productivos, y estará vinculado con una gestión pública dirigida a crear condiciones macroeconómicas propicias, para fortalecer las fuentes de ahorro y promover la inversión pública y privada en los sectores considerados estratégicos.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 establece como objetivos el fortalecimiento del proceso de estabilización macroeconómica a través de políticas que conduzcan al logro de los objetivos de sostenibilidad fiscal y la eliminación progresiva de la volatilidad económica; el incremento del ahorro y la inversión; la diversificación productiva y la

internacionalización de los hidrocarburos, buscando que esto asegure un crecimiento económico sostenido, mediante la incorporación del cambio tecnológico y la mejora de la competitividad; exigiendo por el imperativo de la justicia social que la diversificación de la producción esté acompañada de un conjunto de medidas que permitan el desarrollo de una poderosa economía social; entre ellas, la formación de microempresas, nuevas formas de cooperativas, empresas campesinas acompañadas por medidas complementarias en materia financiera, asistencia técnica, capacitación comercialización y reformas de los mecanismos de regulación. A grandes rasgos estos son las líneas generales de acción en el ámbito económico y social:

- a) Alcanzar un crecimiento económico sostenido
- b) Eliminar la volatilidad económica
- c) Internalización de los hidrocarburos, desarrollar la economía social.
- d) Alcanzar la sostenibilidad fiscal
- e) Incrementar el ahorro y la inversión.

Para el Gobierno Nacional este proyecto “novedoso y alternativo” es el primer plan de la nueva era constitucional bolivariana, donde la crisis estructural sufrida por Venezuela sería superada por la participación protagónica del pueblo venezolano para instituir las bases sólidas del crecimiento y desarrollo nacional.

Al margen de los objetivos y estrategias planteadas para superar el problema económico y fiscal, Venezuela sobrevive una profunda crisis político-institucional. La precariedad de sus instituciones, entre ellas, el mercado y los derechos de propiedad, afectan en sumo grado la actividad y el crecimiento económico. El impacto inmediato de la postración de la economía y de su contracción, se manifiesta en el debilitamiento de la posición fiscal y en las finanzas públicas, en perspectiva.

En el país comúnmente se señala que en este momento es más importante atraer inversionistas nacionales que extranjeros para poder garantizar así un crecimiento sostenido de nuestra economía.

Según esta visión, el principal problema del país es que los empresarios nacionales han dejado de invertir e incluso virtualmente han desaparecido.

Lamentablemente, el problema es mucho más complejo. Tanto las inversiones nacionales como foráneas, que no siempre son rivales sino que muchas veces son complementarias, vienen cayendo de forma considerable, sobre todo las referidas al sector no petrolero.

El acomodamiento de la crisis política y su definitivo impacto fiscal (negativo) por disminución en los ingresos fiscales, se observa desde el propio inicio del proceso revolucionario, con la caída del ingreso fiscal no petrolero, y el desmantelamiento por la contracción de la producción petrolera del impuesto petrolero de origen tributario.

Gráfico N° 16
Gobierno Central / Presupuesto

(Resultado Financiero en Millones de Bolívares)

CONCEPTOS	1998*	%FIB	1999*	%FIB	2000*	%FIB	2001*	%FIB	2002(*)	%FIB
TOTAL DE INGRESOS	8.724.600	16,6%	10.703.817	17,1%	16.076.032	19,5%	18.487.295	20,2%	23.889.223	20,68%
INGRESOS CORRIENTES	8.724.600	16,6%	10.703.817	17,1%	16.072.748	19,5%	18.487.295	20,2%	23.889.223	20,68%
Ingresos Tributarios	6.101.838	11,6%	7.713.303	12,3%	10.258.127	12,4%	10.136.682	11,1%	11.447.680	9,91%
Pérdidos	657.959	1,3%	1.308.821	2,1%	3.368.256	4,1%	2.259.521	2,5%	990.802	0,86%
Nb Pérdidos	5.443.879	10,4%	6.404.482	10,2%	6.889.871	8,4%	7.877.161	8,6%	10.456.888	9,05%
Ingresos Nb Tributarios	2.622.761	5,0%	2.990.514	4,8%	5.814.621	7,1%	8.350.613	9,1%	12.441.533	10,77%
Pérdidos	2.236.479	4,3%	2.638.606	4,2%	4.364.048	5,6%	6.145.739	6,7%	10.331.890	8,94%
Nb Pérdidos	386.282	0,7%	351.908	0,6%	1.180.573	1,4%	2.204.874	2,4%	2.109.642	1,83%
INGRESOS DE CAPITAL	0	0,0%	0	0,0%	3.284	0,0%	33	0,0%	0	0,00%
TOTAL DE GASTOS	10.714.702	20,4%	11.734.903	18,8%	17.399.379	21,1%	22.357.118	24,5%	27.735.298	24,00%
GASTOS CORRIENTES	8.360.255	15,9%	9.707.642	15,5%	13.977.747	17,0%	17.147.463	18,8%	20.704.215	17,92%
Remuneración	1.904.053	3,6%	1.992.507	3,2%	2.919.911	3,5%	3.924.575	4,3%	4.507.110	3,90%
Compra de bienes y servicios	261.596	0,5%	272.649	0,4%	583.823	0,7%	1.108.170	1,2%	1.740.881	1,51%
Otros gastos corrientes	59.393	0,1%	89.209	0,1%	429.784	0,5%	93.884	0,1%	37.654	0,03%
Intereses y comisiones	1.283.877	2,4%	1.647.017	2,6%	2.025.542	2,5%	2.578.190	2,8%	4.950.747	4,28%
Pérdida cuasifiscales del ECV	401.445	0,8%	324.752	0,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,00%
Transferencias	4.449.891	8,5%	5.381.509	8,6%	8.018.657	9,7%	9.442.644	10,3%	9.467.824	8,19%
GASTOS DE CAPITAL	1.985.706	3,8%	1.765.537	2,8%	2.631.763	3,2%	3.908.930	4,3%	4.798.720	4,15%
capital fijo	258.074	0,5%	137.037	0,2%	208.335	0,3%	546.471	0,6%	931.080	0,81%
Transferencias	1.727.632	3,3%	1.628.500	2,6%	2.423.428	2,9%	3.362.459	3,7%	3.867.640	3,35%
EXTRA PRESUPUESTARIO	258.095	0,5%	180.074	0,3%	415.480	0,5%	916.908	1,0%	1.355.783	1,20%
PRÉSTAMO	110.645	0,2%	81.650	0,1%	374.300	0,5%	333.818	0,4%	846.580	0,73%
PRIMARIO	-706.225	-1,3%	615.931	1,0%	702.194	0,9%	-1.291.600	-1,4%	1.104.671	0,96%
CORRIENTE	364.345	0,7%	996.175	1,6%	2.095.001	2,5%	1.339.832	1,5%	3.185.008	2,76%
FINANCIERO	-1.990.102	-3,8%	-1.031.086	-1,6%	-1.323.348	-1,6%	-3.889.790	-4,2%	-3.846.076	-3,33%
FINANCIAMIENTO	1.990.102	3,8%	1.031.086	1,6%	1.323.348	1,6%	3.889.790	4,2%	3.866.076	3,33%
Interno	1.400.907	2,7%	1.654.702	2,6%	3.169.588	3,8%	3.559.060	3,9%	2.865.838	2,48%
Externo	589.195	1,1%	-623.616	-1,0%	-1.846.240	-2,2%	300.730	0,3%	980.237	0,85%
d/c FEM	0	0,0%	0	0,0%	-1.439.253	-1,7%	133.224	0,1%	1.917.724	1,66%

*Cifras en revisión

Fuente: Oficina de estadística de las Finanzas Públicas

Estas dos variables guardan una importante correspondencia económica, dado

que el impacto (indirecto) del petróleo en la economía al reducirse, por el cambio de estrategia petrolera de menor producción a mayor precio y mayor renta fiscal ha sacrificado la relación expansiva que con la actividad económica no petrolera guarda la inversión petrolera, detenida abruptamente en 1999 para dar paso a una estrategia de precios.

El impacto más importante, en términos económicos y fiscales, lo sufre el sector construcción cuya caída se extiende por encima de su intensa descapitalización ocurrida en este período de gobierno de 1999 al 2002, lo cual es grave si se toma en cuenta que es uno de los sectores de la economía más empleadoras de mano de obra directa e indirecta y con fuerte integración en la producción de bienes transables y no transables.

Análogamente esta repercusión negativa se ha extendido a otros sectores, entre ellos el de los servicios. Esto responde a una lógica del Estado, o lo que es lo mismo del fisco, que al buscar más renta, produce en contrabalance un proceso de descapitalización de la economía no petrolera. Ello, tiene un efecto negativo en términos de caída del ingreso fiscal que desde el año 1999 al 2002 promedia cerca de cinco puntos porcentuales (5%) en términos del PIB, lo cual se manifiesta en el corto plazo en un devastador impacto fiscal.

De hecho, esa marca negativa en la tributación ha comenzado a sentirse desde el año 2001, dando paso al Gobierno a un financiamiento monetario (utilidades cambiarias) e inflacionario, así como de una creciente deuda pública para financiar los déficit fiscales causados por la rigidez fiscal de unos ingresos que disminuyen, y una presión alcista del gasto público, que se ha presentado como una receta macroeconómica de la revolución.

Cuantitativamente se tiene un financiamiento monetario e inflacionario por utilidades cambiarias que alcanza cerca de 5 por ciento del PIB en acumulado entre los años 2001 y 2002, y una deuda pública interna que se ha multiplicado por siete (7) en términos nominales en el período de cuatro años del gobierno entre 1999 y 2002 llegando para finales del 2002 cerca de los 18.000 millones de Dólares.

Sin embargo, es pertinente acotar que el crecimiento de la deuda pública interna recoge también, pago y documentación de pasivos públicos por efecto de la reforma social, reforma que el Gobierno detuvo sin darse cuenta, por la ideología del proceso revolucionario, que la reforma pensional y de salud en los hechos constituyen la creación de microestructuras financieras alimentadas con pasivos públicos o lo que es lo mismo con deuda pública, pues los fondos de pensión y salud, como mecanismos de inversión de largo plazo, demandan generalmente por la naturaleza de sus propios pasivos inversión de largo plazo, siendo la deuda pública el instrumento financiero, con el cual la gente podría apostar a un mejor futuro.

Gráfico N° 17

Gobierno Central / Clasificación de Gasto según su Función

(Millones de Bolívares)

Fuente: Oficina de estadística de las Finanzas Públicas

CONCEPTOS	1999	%FIB	2000	%FIB	2001	%FIB	2002(*)	%FIB
GASTO TOTAL	11.734.903	18,8%	17.399.379	21,1%	22.357.118	24,5%	27.735.298	24,0%
Servicios públicos generales	616.425	1,0%	1.017.877	1,2%	2.088.808	2,2%	1.564.447	1,4%
Defensa	724.932	1,2%	923.412	1,1%	1.373.292	1,5%	1.386.362	1,2%
Orden público y seguridad	360.976	0,6%	575.189	0,7%	742.606	0,8%	855.695	0,7%
Educación	2.072.110	3,3%	3.888.479	4,7%	4.714.642	5,2%	5.733.704	5,0%
Salud	711.806	1,1%	1.017.145	1,2%	1.306.226	1,4%	1.594.179	1,4%
Seguro Social y asistencia social	1.167.254	1,9%	1.862.490	2,3%	1.560.129	1,7%	1.871.172	1,6%
Vivienda y servicios comunitarios	514.266	0,8%	1.127.955	1,4%	1.327.973	1,5%	1.591.532	1,4%
Asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos	108.901	0,2%	150.676	0,2%	183.620	0,2%	185.490	0,2%
Combustible y energía	55.362	0,1%	308.194	0,4%	341.132	0,4%	423.691	0,4%
Agricultura, avicultura, pesca y caza	127.613	0,2%	168.039	0,2%	125.025	0,1%	241.816	0,2%
Minería y recursos minerales, manufacturas y construcción	57.109	0,1%	144.512	0,2%	706.847	0,8%	433.669	0,4%
Transporte y comunicaciones	322.770	0,5%	522.175	0,6%	662.176	0,7%	958.141	0,8%
Otros asuntos y servicios económicos	68.683	0,1%	181.029	0,2%	441.735	0,5%	296.772	0,3%
Otros gastos de los cuales	4.826.698	7,7%	5.502.209	6,7%	6.832.906	7,5%	10.588.629	9,2%
Pagos de Interés	1.647.017	2,6%	2.025.542	2,5%	2.578.190	2,8%	4.950.747	4,3%

La combinación de esos factores restrictivos en términos fiscales le resta viabilidad a las finanzas públicas en el corto y medianos plazos, dado que es la carencia de crecimiento económico el aspecto más importante de toda crisis fiscal de estabilidad en las finanzas públicas

En tales condiciones y por consecuencia, la deuda pública toma el ahorro de la gente en el sistema financiero, licuando o depreciando en el corto plazo el ahorro y el capital de la gente, disminuyendo al mismo tiempo la intermediación financiera, en términos de la actividad económica, achicando el tamaño de las instituciones financieras, reduciendo y desplazando la inversión privada (efecto desplazamiento) de la economía real a alimentar la voracidad de gasto de la “revolución”, creándose incentivos políticos para que la devaluación del bolívar se erija como una institución

fiscal, que en términos de ingresos fiscales nominales (como le importa a la clase política, es decir, más bolívares así no posean ningún valor), recomponga la caída del ingreso fiscal natural que emana de la actividad económica: los impuestos.

Este objetivo planteado por el gobierno de recuperar el ingreso fiscal a través de los impuestos los ha llevado incluso a asomar la idea de crear un monotributo, esto es, un tributo único para aquellos que no pagan el Impuesto Sobre la Renta por encontrarse trabajando en la economía informal. Esta política genera ciertas distorsiones y puede llevar a una desintermediación financiera cuando la banca deja de cumplir con su papel principal de captar y prestar dinero al público en general.

En este entorno de caída de la actividad económica no petrolera con crecimiento de la informalidad se establecen incentivos para evadir el fisco, al mismo tiempo que se deteriora la capacidad del Estado y del Gobierno para hacer controlable el manejo de la hacienda pública. El cambio de funciones en cuanto al control previo de la Contraloría, que se fijó a partir de la nueva Ley Orgánica de La Contraloría General de la República promulgada el 17 de diciembre del 2001, que respondiendo a la Reforma del Estado procurada por el mandatario nacional en su ley habilitante, ha hecho ineficiente el impacto de un creciente gasto público, medido en términos de las variables que han promovido su crecimiento en PIB.

El debilitamiento de la actividad económica no petrolera, por descapitalización y caída de la inversión neta, informalización y marginalización de la actividad, y pérdida de controlabilidad (desaparición fáctica de la Contraloría General de la República) en la administración de la Hacienda Pública han creado un debilitamiento en la posición fiscal en el corto plazo.

Es entonces fundamental analizar el costo político-institucional de estos hechos. El factor político es una de las variables que mayor impacto tiene sobre este clima. En la medida que Venezuela sea políticamente más estable, con una mejor calidad de gobierno, con una administración pública dispuesta a utilizar mecanismos de rendición de cuentas y que se especialice en la provisión de información, en esa

misma medida podría lograr mejorar el atractivo como país destino para las inversiones.

Los factores de riesgo que se presentan bajo este panorama de inestabilidad política e institucional, son la caída en el Impuesto Sobre la Renta por descapitalización y escasa generación de ingreso (poco o ningún crecimiento económico), caída de las ventas, y con ellos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos atados a las ventas y consumo, así como por el impacto negativo en el arancel de aduana; y en el impuesto a los activos empresariales que no siendo trasladable al impuesto sobre la Renta desestimula la inversión extranjera, ya que la mayoría de los países con renta mundial no permite su acreditación porque no lo consideran un impuesto a la renta, ya que este impuesto grava a las empresas por los activos que posean independientemente de su rentabilidad.

Estas situaciones imponen la posibilidad de un control cambiario, que aunque para finales del 2002 aún no se había implantado se podía prever su utilización como torniquete, creando una posición fiscal débil, todo esto en un entorno de disminuida capacidad financiera del Gobierno, dado que el creciente riesgo político, que en cierto modo inhibe la colocación y racionalización de deuda pública en los mercados, además de la imposibilidad de llevar a cabo un masivo programa de reestructuración de pasivos que reacomode el perfil del servicio de la deuda pública, mecanismo financiero que parece haber perdido el timing, por no haberse llevado a cabo en un clima fiscal más holgado y favorable, específicamente entre 1999 y 2000 debido al aumento que en los ingresos petroleros tuvo el país en ese período de tiempo.

Shock Petrolero de Diciembre del 2002

La crisis política también influye en la actividad petrolera, que por su naturaleza de petroestado, lleva la crisis política hasta el fisco, dada la relación fiscal rentista que establece la reciprocidad (o contradicción) entre el Gobierno, administrador del fisco y dueño al mismo tiempo de la empresa que produce el más importante flujo de renta fiscal.

El juego de intereses, en el marco de la crisis política, condujo a un paro petrolero en Diciembre del 2002 de los trabajadores de la empresa petrolera estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) como una expresión de la sociedad civil, y que llevaron también a la directiva de esta empresa a la reestructuración de PDVSA desde el año 2000 obteniendo como resultado su eventual desaparición como ente financiero y económico disminuyendo los volúmenes de producción.

Esta afirmación se evidencia en la caída en la contribución fiscal petrolera y de la disminución drástica en las exportaciones petroleras, no sólo por los menores volúmenes acordados por la Organización de Países Exportadores de Petrolero (OPEP) de la cual Venezuela es miembro fundador, sino por menores precios que tomando en cuenta la dependencia económica del país a la renta petrolera crea un grave impacto en el Fisco Nacional.

El costo fiscal del desmantelamiento de Petróleos de Venezuela fue un desiderátum revolucionario, que no tomó en cuenta la debilidad fiscal que generaría el despido en el paro de diciembre del 2002 de más de 20.000 trabajadores en la llamada reestructuración de PDVSA, con su consecuente disminución en la producción petrolera y por tanto en los ingresos tributarios petroleros, lo que se presenta a todas luces como una solución administrativa pésima a un problema político que mediaba mecanismos de negociación más racionales y que renunciaron sin percatarse de que ello traería consigo no sólo destrucción de capacidad financiera y fiscal sino el incremento por un período más largo de los costos de transacción para extraer, procesar, y vender petróleo y así hacerlo fiscalmente viable. Por vía del teorema del absurdo, una PDVSA necesariamente disminuida económicamente reduce su contribución fiscal.

Para algunos analistas y calificadoras de riesgo como JPC Morgan el riesgo de PDVSA aumentó en la misma medida que el riesgo país de Venezuela, ello encarece los costos de transacción y financieros requeridos por una actividad petrolera estatal, dado que la relación rentista fiscal entre dueño e industria impide que ésta capitalice dividendos con miras a expandir su propia capacidad productiva y

eficiencia económica. Menor producción y menor precio: una tenaza sobre el fisco.

Lo grave de esta situación petrolera para el economista Guerrero (El Carabobeño, 2003) es que la recuperación de los niveles de producción requiere una colosal inversión, estimada en más de 10 mil millones de dólares para el corto plazo, finanzas que no poseen ni la industria ni el Estado, inversión que la puede llevar a cabo el sector privado nacional e internacional, pero ello requerirá de un cambio radical en las reglas de juego, leyes y constitución, además de disminuir el riesgo político, es decir resolver la crisis política existente.

Todos estos aspectos financieros y fiscales, aunados al no muy claro y cambiante entorno jurídico; la inexistencia de reglas de juego claras y la falta de instituciones estables e independientes, operan como factores de riesgo en el poco o pobre desempeño mostrado por la economía en estos cuatro años de gobierno revolucionario; recaen sobre la crisis política, la retroalimenta, y así el cuadro fiscal resultante por la caída de los ingresos fiscales petroleros y no petroleros, requerirá en el futuro cercano de un drástico recorte en el gasto, con las consecuencias que ello arrastra, es decir, el costo político que soportaría la revolución.

Las cuentas fiscales y de balanza de pagos de este período entre 1999 y 2002 no cuadran, lo que unido a las restricciones legales y constitucionales que limitan la inversión petrolera y sus derechos de explotación crean una perspectiva de intenso debilitamiento fiscal, no sólo por las razones estructurales productivas y comerciales establecidas como consecuencia de la reestructuración mencionada, sino que el entorno petrolero internacional tiende a debilitar los precios por la influencia que tiene la OPEP en las cuotas de producción y sus importes internacionales. Ello se yergue como una amenaza sobre el fisco venezolano por la disminuida capacidad financiera de la industria petrolera que otrora poseía PDVSA con relación al fisco, es decir, al Gobierno.

Presupuestos Fiscales 2001-2002

Otro aspecto importante en el diseño de la política fiscal del gobierno de Hugo Chávez entre 1999 y 2002 es la elaboración del presupuesto. El primer presupuesto elaborado por esta administración fue el del año 2001, pues el de los años 1999 y 2000 fue el mismo presupuesto reconducido del año 1998.

La subestimación de los ingresos petroleros respondió a la manera peculiar en que se “negoció” políticamente el presupuesto. La práctica ya es conocida para quienes siguen la cuestión fiscal venezolana: se subestimó el ingreso petrolero, se sobrestimó la tributación no petrolera, y se exageró en las solicitudes de endeudamiento; al final, se terminó autorizando un elevado nivel de gasto que se fue resolviendo durante el año a través del mecanismo de los créditos adicionales financiados con la efectiva recaudación petrolera, con los retiros del FIEM y las utilidades cambiarias.

Esta práctica ha convertido, de hecho, la aprobación del Presupuesto en un acto formal con poca incidencia real e indicativa de lo verdaderamente sería la política fiscal del año en cuestión. En todo caso, es muy significativo el hecho de que el aporte fiscal petrolero como proporción de los ingresos por exportación petrolera llegó a ser de sólo 37 por ciento para el año 2001, cuando en las bonanzas inmediatamente anteriores de los años 1996-1997 y 1991-1990 llegó a estar por encima del 60 por ciento y del 70 por ciento respectivamente.

Este deterioro esperado de la contribución fiscal de la industria petrolera para Zambrano (El Universal, 2000) se “...debió a que para ese momento el ejecutivo pensó disponer de recursos petroleros posteriormente a la aprobación del Presupuesto por la vía del reparto de dividendos”, lo cual ocurrió efectivamente a partir del segundo trimestre del 2001.

Como ya se ha mencionado, el proyecto de presupuesto presentó cierta sobrestimación en los ingresos por impuestos indirectos, incrementando por ejemplo, los ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) en un 48 por ciento en términos nominales con respecto al presupuesto del 2000 y en 34 por ciento en términos reales.

Esta estimación resultaba contradictoria para los analistas económicos llevando incluso a los parlamentarios de oposición a hacer los reparos correspondientes en la Asamblea Nacional, lo cual no fue atendido por razones políticas, pues obviamente este estimado en el IVA no se compaginaba con el moderado incremento en el nivel de actividad económica, con las decisiones de reducir la tasa del IVA de 15,5 por ciento a 14,5 por ciento, con la exoneración del pago a varias zonas francas y puertos libres y con la debilidad institucional que venía mostrando el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) desde unos meses atrás.

Lo más significativo fue que aún sobrestimando los ingresos no petroleros, la participación de los ingresos ordinarios sobre el total de ingresos del presupuesto pusieron más que nunca en evidencia los peligrosos síntomas de fragilidad que ha arrastrado la gestión presupuestaria en Venezuela.

Si se incluyen los gastos sin asignación presupuestaria, los ingresos ordinarios alcanzan a cubrir sólo el 60 por ciento de los gastos del gobierno central, un problema que ya era latente en el presupuesto del año 2000, donde se cubrió sólo el 70 por ciento del gasto con ingresos ordinarios. Esta extremadamente baja presión tributaria en medio de una bonanza petrolera resultó atípica en Venezuela.

La reversión de la bonanza de recursos petroleros es quizás el más temible de los riesgos con que se enfrenta el país en tiempos como estos. En el pasado la transmisión de la volatilidad petrolera hacia la gestión fiscal y las variables macroeconómicas se ha traducido en altos costos para la economía del país.

El Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), diseñado en un principio como un mecanismo institucional para atender y amortiguar las caídas y alzas del ingreso petrolero, se ha mantenido en el período entre 1999 y 2002 con recursos muy por debajo de lo previsto por las reglas de acumulación estipuladas en la reforma de la Ley del año 1999.

Estos recursos están además sometidos al uso discrecional del ejecutivo y una buena prueba de ello lo constituyó la estimación que se hizo en el proyecto de Ley de

Presupuesto de financiar el déficit fiscal del año 2001 con parte de estos recursos, sin que existieran para el momento las condiciones naturales de desembolso.

De acuerdo a la ejecución fiscal del segundo semestre del año 1999 (cuando entró en vigencia la reforma del FIEM) el fondo ha debió acumular recursos por el año 1999 en un monto cercano a los 2.800 millones de dólares. Adicionalmente, y tomando como cierto que el aporte fiscal petrolero para el año 2000 fue de 11.580 millones de dólares (cuadro aportes del FIEM) y tomando el precio de 24,5 dólares por barril exportado y exportaciones de 2,8 millones de barriles diarios, el FIEM debió acumular para ese año cerca de 6.683 millones de dólares. Es decir, de acuerdo a las reglas de acumulación que el mismo ejecutivo modificó en la Ley Habitante que se pidió en 1999, para diciembre del año 2000 el FIEM debería acumular cerca de 9.500 millones de dólares. Es evidente que la regla ha resultado excesivamente frugal y la realidad es que para finales del 2000 el FIEM sólo contó con recursos por 2.919 millones de dólares y al mismo tiempo el ejecutivo anunciaba que retiraría 2.299 millones para atender las necesidades de financiamiento del presupuesto 2001.

Gráfico N° 18
Aportes del FIEM

Contribucion Fiscal Petrolera	1999	2000	2001	2002
I.S.L.R.	1851	5414	3244	
Regalía	1734	4717	3939	
Dividendos	1381	1466	4688	
Parámetros Transitorios FIEM				
I.S.L.R.	420	420	420	
Regalía	967	967	967	
Dividendos	1254	1254	1254	
Situado por I.S.L.R.	105	105	105	
Sit. Y Asignaciones Especiales por regalía	323	323	323	
Ingresos PDVSA (a US&bl9)	8870	9691	9855	
Parámetros Petroleros				
Precio promedio (US&bl)	16,1	26,28	20	
Volumen exportación (MM de barriles)	2,7	2,95	3	
Ingresos por exportación petroleras	15867	28297	21900	
Ingresos Neto de aporte fiscal de PDVSA	10901	16700	10029	
Aportes al FIEM				
República	707	3061	3248	51
PDVSA	1016	3505	87	2388
Gobernaciones	456	1417	1367	417
Saldo de FIEM (causado según ley)	2178	10161	14863	
Saldo efectivo del FIEM**	2178	4460	6761	2856

Fuente: Banco Central de Venezuela

De acuerdo a la ejecución presupuestaria del año 2000 los aportes al FIEM se hicieron paralelamente a la colocación de deuda pública interna, lo cual es un contrasentido si se comprende que un mecanismo como el FIEM lo que busca es precisamente evitar que ante cambios en los ingresos petroleros se recurra a ajustes bruscos en el endeudamiento o en el gasto.

De hecho en la elaboración del presupuesto se estimó cuanto se retiraría del FIEM, pero en ningún momento hubo información en el Proyecto de Ley de Presupuesto sobre los resultados esperados del FIEM para el año 2001, y visto la

cantidad que pensaba retirar, en caso de un escenario petrolero adverso, dónde no se diesen nuevos aportes al fondo, el país contaría con sólo 620 millones de dólares para enfrentar tal choque.

En conclusión, en la elaboración del primer presupuesto del ejecutivo, en el Presupuesto del año 2001 se pudieron apreciar los siguientes aspectos: la insinceridad en el cálculo de los ingresos ordinarios y extraordinarios y la evidente insuficiencia de los ingresos ordinarios para cubrir estos requerimientos, la velocidad a la que se está acumulando la deuda interna y los evidentes errores de diseño del FIEM. Todos estos elementos son los que han estado arrojando dudas sobre la sostenibilidad del equilibrio fiscal y pusieron en tela de juicio la capacidad fiscal para afrontar un, muy probable, shock petrolero adverso.

Crisis Fiscal del 2002

Para el Gobierno Nacional, en voz de su Ministro de Finanzas Tobías Nóbregas, la situación de sobrevaluación del bolívar junto a la recesión económica mundial y a la caída de la producción y del precio petrolero, aunado a un ambiente negativo en los mercados financieros estimuló ataques especulativos contra la moneda que afectó el nivel de reservas (Caída de \$1.933 millones hasta febrero del 2002).

La incertidumbre generada a raíz del paro empresarial del 10 de Diciembre (10-D) del 2001, la fuerte concentración de vencimientos de deuda pública durante el año 2002, impusieron al país una alta prima de riesgo, generando una amenaza de refinanciamiento de la deuda pública. En respuesta al adverso panorama económico y financiero, en febrero se adoptó un régimen de libre flotación para contener el deterioro de las reservas, corregir la sobrevaluación del tipo de cambio, estabilizar la economía y disipar las amenazas sobre las finanzas públicas.

Una vez realizado un primer ajuste nominal, el tipo de cambio comenzó a estabilizarse (Bs 1000/USD) y se inició un proceso de recuperación de las reservas en divisas. No obstante, para ese momento apenas estaba entrando en la intensa crisis de carácter político que impactó profundamente el desenvolvimiento económico del

país.

Entre los meses de enero y abril del 2002, la economía venezolana padeció una de las más severas contracciones de la actividad petrolera que haya tenido en su historia, sólo comparable a la que se produciría meses más tarde, a partir del 2 de diciembre. Según el Ministerio de Finanzas (Quinto Día, 2003) en el primer trimestre del año 2002 el PIB petrolero decreció 9 por ciento en términos reales y las consecuencias se reflejaron de forma aguda sobre el fisco, con una contracción anualizada de los ingresos petroleros en dólares del 50 por ciento.

A partir de mayo del 2002 se inició una etapa de diálogo propuesta por el Gobierno Nacional con los sectores sociales y productivos a fin de tratar de solventar la enorme crisis política a raíz de los sucesos del 11 de abril; presentándose en junio el Programa “Propuestas para el Consenso” orientado a: estabilizar las cuentas fiscales sobre la base de una reforma tributaria; usar el anclaje fiscal con fundamento de la estabilidad de precios; estabilizar el gasto para atenuar la recesión; reordenar las estrategias financieras de la República e iniciar una etapa de crecimiento a partir del último trimestre de 2002, que permitiese combatir la pobreza y el desempleo así como estimular la inversión nacional y extranjera, protegiendo a los sectores de menores ingresos.

A pesar del clima político adverso para las finanzas públicas, en el año 2002 el gobierno inicio una reforma fiscal estructural, la modernización de la administración tributaria, la racionalización del gasto y una estrategia proactiva de manejo de activos y pasivos. A partir del mes de junio, se puso en marcha la reforma tributaria orientada al financiamiento sano del gasto fiscal, a través del ajuste de las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 14,5 por ciento a 15,5 por ciento y del Impuesto al Débito Bancario (IDB) de 0,75 por ciento a 1 por ciento, la ampliación de las bases de recaudación, aumento de Valor de la Unidad Tributaria la eliminación de las exenciones, distorsiones y privilegios fiscales (aparentemente no justificables en términos de equidad social), y una mayor eficiencia en la recaudación tributaria en general.

La reforma del IVA estableció un cronograma gradual para el año 2002 dirigido a desmontar el excesivo número de exenciones que generaban que cerca del 45 por ciento de los bienes y servicios estuviesen exentos. Otro aspecto fundamental fue la continuación de la modernización del SENIAT, mediante la Comisión Presidencial de Lucha para Reducir los ilícitos Aduaneros con participación del sector privado y autoridades locales, el Sistema Automatizado de Aduanas (Sidunea), el inicio de la instalación del Sistema No Intrusivo de Rayos X que permitiría una inspección más eficiente en las adunas nacionales, el sistema de inspección previa a las importaciones para combatir la subfacturación y la evasión fiscal.

Todas estas reformas dirigidas a obtener mayores ingresos sin tomar en cuenta los impactos fiscales ni la asfixiante cantidad de impuestos, (para el 2002 la Unidad Tributaria se encontraba en Bs.14.800 de Bs.9.600 que tenía para el inicio de este gobierno) que en medio de la recesión y cierre de empresas sufren los contribuyentes, es decir, el gobierno buscó la solución más fácil, la de aumentar las alícuotas de los impuestos sin hacer una verdadera reestructuración del gasto público.

A estos fenómenos se le agrega la inestabilidad política sufrida por los venezolanos durante este período de gobierno especialmente en gran parte del año 2002, el cual estuvo signado por paros de trabajadores, de empresarios, marchas, protestas, renuncia presunta del presidente de la República ante los sucesos del 11 de abril e intentos de referenda; y así mientras se perfilaba la solución a la crisis política, que se mostraba como proceso marcado por la incertidumbre, la economía se impactaba negativamente alejando la posibilidad de recuperación en el corto plazo.

Es de observarse que la crisis política y el marcado intervencionismo del Estado como las políticas de control de precios limitan y restringen severamente libertades económicas y con ellas afecta negativamente la inversión nacional e internacional, y el gasto privado. La experiencia venezolana y foránea ha demostrado que la intervención en estos campos de la economía es juzgada, como factores de riesgo a la inversión.

El creciente desempleo ubicado para el 2002 en una tasa de 16,2 por ciento

según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y para el 2001 de 13,7 por ciento; siendo el sector más afectado el de la construcción que alcanzó cifras en el 2002 de un 27,6 por ciento y en el 2001 de 25 por ciento lo ilustra claramente.

Durante el año 2002, la política económica enfrentó un conjunto de retos derivados de factores externos, sobre todo de inestabilidad política. Según el Ministro de Finanzas Tobías Nóbregas (Quinto Día Febrero 2003) los acontecimientos políticos afectaron sensiblemente el desenvolvimiento de los indicadores económicos:

...expresándose en una fuerte caída de la actividad económica real y en el deterioro de las finanzas públicas, con sus consiguientes efectos sobre el nivel de precios, el desempleo y la calidad de vida de la población, a pesar del consistente intento del Gobierno por estabilizar la economía y recuperar una senda de crecimiento.

Bajos esos antecedentes políticos y económicos que conforman la política económica del actual gobierno revolucionario la contracción económica se desglosa así:

a) Una caída del PIB, estimada en 16,5 por ciento reduciendo el ingreso fiscal no petrolero en 25 por ciento, a lo cual se agrega la caída del ingreso fiscal petrolero.

b) El paro petrolero con la respectiva reestructuración de PDVSA, ha coadyuvado a la descapitalización del sector y con ello la caída de los ingresos fiscales petroleros que ahora dependen más de los derechos de explotación (regalías), lo que paradójicamente requerirá mayores volúmenes de producción.

c) En vista de la contracción del ingreso fiscal ordinario, el Gobierno, en lugar de obligar un ajuste fiscal en el corto plazo acorde con la caída presupuestada del ingreso, apela a la inflación, al endeudamiento y a los impuestos como mecanismos fiscales para “compensar” nominalmente la caída del ingreso fiscal. En otras palabras, el Gobierno desplazó el costo fiscal al sector privado incrementando la presión tributaria (IDB 1,7% en función del PIB), monetización del déficit fiscal

(2,5% en términos de PIB), un masivo endeudamiento público (colocación de títulos públicos) en el mercado local (4,3%) una caída real del ingreso del 31,2 por ciento para el consumidor y de 50 por ciento para los productores; y consecuentemente una presión inflacionaria que se estimó en 12 por ciento para el año 2002, sin contabilizar el rango de su represión, que estaría en un 45 por ciento adicional, la cual podría llevar a un ajuste cambiario, o lo que es lo mismo una maxidevaluación, con un precio en las divisas extranjeras de Bs. 900 por 1US\$

d) El Ministerio de Finanzas llevó a cabo un programa reestructuración de la deuda pública, local y externa que pareciera chocaba con la realidad de una crisis política, que no sólo había afectado la factura fiscal del Gobierno sino que ha impedido que los mercados miren a Venezuela como un entorno de bajo riesgo para invertir. Así, el peso del servicio de la deuda pública interna y externa se extendería en el año 2003 en un monto que podría consumir cerca de la mitad de los ingresos fiscales ordinarios. La restricción política ha conspirado contra una masiva reestructuración de los pasivos del Estado; es el costo de transacción de este gobierno.

Para Guerrero (El Universal, 2003), la gestión fiscal de estos años, “ha estado marcada por un Estado depredador que extrae recursos fiscales de sus ciudadanos, no sólo en impuestos, sino en el impuesto inflacionario, por monetización de sus déficit fiscales”.

Gráfico N° 19
Ingresos Fiscales en Efectivo
(Millones de Bolívares)
(Fuente: Banco Central de Venezuela)

CONCEPTOS	1998	% PIB	1999	% PIB	2000	% PIB	2001	% PIB	2002	% PIB
TOTAL DE INGRESOS	9.971.594	19,0%	13.063.023	20,9%	20.557.493	24,9%	23.328.418	25,8%	26.563.928	23,0%
ORDINARIOS	7.414.295	14,1%	9.895.501	15,8%	14.663.999	17,8%	16.453.030	18,2%	20.262.180	17,5%
TRIBUTARIOS	5.944.157	11,3%	7.026.791	11,2%	9.777.918	11,9%	10.003.174	11,1%	9.675.049	8,4%
PETROLEROS	657.959	1,3%	1.308.817	2,1%	3.368.256	4,1%	2.259.521	2,5%	990.802	0,9%
Impuesto sobre la Renta	657.959	1,3%	1.308.817	2,1%	3.368.256	4,1%	2.259.521	2,5%	990.807	0,9%
Petroleo	657.959	1,3%	1.308.817	2,1%	3.368.256	4,1%	2.259.521	2,5%	990.807	0,9%
Apertura Petrolera	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Tecnología Petrolera	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
NO PETROLEROS	5.286.198	10,1%	5.717.974	9,1%	6.409.662	7,8%	7.743.653	8,6%	8.684.247	7,5%
Impuesto sobre la Renta	1.058.502	2,0%	1.160.977	1,9%	1.317.232	1,6%	1.776.034	2,0%	2.127.327	1,8%
Hierro	6.011	0,0%	1.758	0,0%	1	0,0%	0	0	0	0,0%
Otras Actividades	1.052.492	2,0%	1.159.220	1,9%	1.317.232	1,6%	1.776.034	2,0%	2.127.327	1,8%
Gasolina	284.993	0,5%	288.759	0,5%	319.730	0,4%	336.049	0,4%	157.627	0,1%
Derivados de Petroleo	13.033	0,0%	10.462	0,0%	11.399	0,0%	10.325	0,0%	138.746	0,1%
Sucesiones y donaciones	13.015	0,0%	31.433	0,1%	19.081	0,0%	20.310	0,0%	28.932	0,0%
Regalías Ferromineras	2.346	0,0%	2.186	0,0%	3.230	0,0%	8.098	0,0%	17.929	0,0%
Aduanas	803.369	1,5%	818.460	1,3%	966.222	1,2%	1.119.160	1,2%	1.119.005	1,0%
Impuesto al valor Agregado (IVA)	2.789.624	5,3%	2.950.252	4,7%	3.222.236	3,9%	3.729.013	4,1%	4.433.130	3,8%
Renta de Licores	89.683	0,2%	103.927	0,2%	85.215	0,1%	147.574	0,2%	137.863	0,1%
Renta de Cigarrillos	95.734	0,2%	152.541	0,2%	222.107	0,3%	252.608	0,3%	331.636	0,3%
Telecomunicaciones	57.877	0,1%	105.915	0,2%	150.531	0,2%	229.697	0,3%	106.644	0,1%
Otros	78.020	0,1%	93.063	0,1%	94.678	0,1%	114.784	0,1%	85.409	0,1%
NO TRIBUTARIOS	1.470.137	2,8%	2.868.709	4,6%	4.886.081	5,9%	6.449.856	7,1%	10.587.131	9,2%
PETROLEROS	1.186.479	2,3%	2.638.606	4,2%	4.634.048	5,7%	6.145.739	6,8%	10.338.890	8,9%
Dividendos	0	0,0%	1.000.000	1,6%	1.182.000	1,4%	3.398.997	3,8%	3.399.000	2,9%
Regalía Petrolera	1.186.479	2,3%	1.638.606	2,6%	3.452.048	4,2%	2.746.742	3,0%	6.932.890	6,0%
NO PETROLEROS	283.658	0,5%	230.104	0,4%	252.033	0,3%	304.117	0,3%	255.240	0,2%
Tasas	245.816	0,5%	186.840	0,3%	212.116	0,3%	230.733	0,3%	208.922	0,2%
Otros	37.842	0,1%	43.264	0,1%	39.917	0,0%	73.384	0,1%	46.318	0,0%
EXTRAORDINARIOS	2.557.300	4,9%	3.167.522	5,1%	5.893.494	7,2%	6.875.389	7,6%	6.301.749	5,5%
PÚBLICO	1.557.300	4,9%	3.167.522	5,1%	444.237	0,5%	6.875.389	7,6%	6.301.749	5,5%
EXTERNO	608.697	1,2%	261.147	0,4%	444.237	0,5%	190.901	0,2%	252.545	0,2%
Desarrollo (BID)	200.388,1	0,4%	145.558	0,2%	73.891	0,1%	30.426	0,0%	25.700	0,0%
Banco Mundial (BIRF)	44.631,2	0,1%	34.682	0,1%	36.960	0,0%	15.714	0,0%	13.261	0,0%
FIDA	2.520,7	0,0%	700	0,0%	1.010	0,0%	3.825	0,0%	446	0,0%
CAF	67.892,3	0,1%	78.556	0,1%	15.616	0,0%	20.987	0,0%	10.120	0,0%
Otros Préstamos	21.104,0	0,0%	1.651	0,0%	901	0,0%	119.950	0,1%	203.018	0,2%
Refinanciamiento	0	0,0%	0	0,0%	0	0,1%	0	0	0	0,0%
Eurobonos	0	0,0%	0	0,0%	315.861	0,4%	0	0	0	0,0%
extranjera	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Bonos Globales	272.028	0,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Letras especiales del tesoro en moneda extranjera	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Liberacion de Colaterales	132,8	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Leyes Diversas	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Otros	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%
INTERNO	1.948.603	3,7%	2.906.375	4,6%	5.449.257	6,7%	6.684.487	7,4%	6.049.204	5,2%

La asamblea Constituyente de 1999 mutiló y secuestró la autonomía funcional del Banco Central de Venezuela sin tomar en cuenta que el ente emisor sólo emite bajo resguardo de reservas y no como productor de billetes con efecto fiscal, acomodando así la legislación, abriendo la imprenta monetaria al fisco, con el costo evidente de una inflación que ha aumentado desde el año 2001 al 2002 en 13,4 por ciento, precisamente como consecuencia de los financiamientos monetarios del déficit fiscal.

La expansión del gasto público, que continúa independientemente de la caída del ingreso fiscal y del marasmo en que ha caído la economía, ha contado también con un enorme crecimiento de la deuda pública, todo esto en un entorno económico de crecimiento negativo y contracción de la actividad económica.

El crecimiento de la deuda pública interna, denominada en bolívares, ha desplazado la inversión privada de la economía real, y pervertido y depredado el mercado del crédito para la inversión en la economía real. Los elevados rendimientos de los títulos públicos, considerados inversión de riesgo por el mercado de capitales local, impiden que la inversión privada se pueda materializar, convirtiendo a este desplazamiento es una causa importante de la contracción de la actividad económica.

Al mismo tiempo, la inundación del mercado de capitales por deuda pública nacional asfixia al sistema financiero, incrementando los riesgos de ser continuamente achicados, dado que el crecimiento de la deuda y los desequilibrios fiscales empujarían eventualmente a un ajuste (devaluación).

Influencia de las políticas económicas tomadas por el gobierno del Presidente Hugo Chávez en la inversión extranjera en el período de 1999 al 2002

Visto este panorama fiscal e institucional, Venezuela ha perdido "atractivo" independientemente del origen de la inversión. Las razones son múltiples, entre ellas la inestabilidad macroeconómica producto de los problemas fiscales que genera la volatilidad de los ingresos petroleros, pero además es indudable que la caída de

nuestro valor a nivel internacional está vinculada igualmente a problemas de confianza y falta de credibilidad institucional. Para Pendfol, Director de CONAPRI (El Universal, 2002)

El ambiente político y de conflictividad social, variables persistentes durante el año 2002, afectaron los niveles de Inversión Extranjera Directa (IED) en el país, representando una reducción de 78% con respecto a similar período en el año 2001.

Para la Comisión Nacional Para la Promoción de Inversiones (Conapri) en su estudio “Costo Venezuela” realizado junto con el Banco Mundial en el año 2002, “es necesario restaurar la confianza entre el sector público y privado y fortalecer nuestras instituciones para hacerlas más creíbles, independientes y con prácticas administrativas que faciliten la inversión” (p.12); de lograrse estos cambios, disminuirían los altos costos de transacción asociados con la realización de negocios, de modo que en caso de que se logre simultáneamente hacernos menos vulnerables desde el punto de vista fiscal a los cambios de los precios del petróleo, podamos aumentar la inversión extranjera.

La caída de la inversión privada es un aspecto preocupante. El estudio en cuestión señala que el problema que enfrenta actualmente la economía venezolana no es únicamente redistributivo, aunque el aumento de la pobreza como consecuencia del pésimo desempeño económico es indudable. Conapri (2002), señala que: “La problemática pareciera estar centrada en asuntos vinculados a la inversión privada y a la generación de riqueza como anclas fundamentales para crear las condiciones para el desarrollo de una economía productiva” (p.21).

La reactivación de la inversión privada nacional y foránea es para CONAPRI, la clave para poder enfrentar una larga agenda social relacionada con la creación de empleos, mejoramiento de la calidad de servicios como educación y salud, disminución de la pobreza y ampliación de la movilidad social.

“Costo Venezuela” explica que a fin de aumentar el "atractivo" de Venezuela para las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, es fundamental promover una serie de reformas institucionales que analicen y revisen el costo asociado a hacer negocios en el país.

Según un estudio realizado por Pricewaterhouse-Coopers en el año 2001, sobre 35 países en el que se intenta medir el “índice de opacidad”, Venezuela debía pagar 7,12 por ciento de aumento en el costo de captación de financiamiento por concepto de falta de transparencia. En este estudio, cada uno de los países es comparado contra el benchmarking de Singapur, que es considerado el gobierno más transparente del mundo en materia de inversión.

Las naciones latinoamericanas que obtuvieron los mejores resultados fueron Chile con 3,00 por ciento y México con 3,08 por ciento. La "opacidad" de Venezuela fue únicamente superada por Guatemala y Ecuador que fueron castigados con 7,49 por ciento y 8,26 por ciento, respectivamente, debido a la poca transparencia de sus prácticas en el área de inversión.

Aunque es posible discutir la validez metodológica de este estudio, no es fácil que los inversionistas cambien radicalmente la impresión que tienen sobre invertir en nuestro país. Impresión ésta que es ratificada por el pobre desempeño de Venezuela en los índices de competitividad realizados por el International Institute of Management Development (IMD) y que, a pesar de algunas fallas en el diseño del estudio, refleja problemas que debemos enfrentar para aumentar nuestra competitividad.

Entre los factores negativos mencionados por los empresarios, resalta la “debilidad institucional” como uno de los factores más relevantes para explicar la falta de interés de los inversionistas en el país. Por ello, no es una exageración afirmar que la necesidad más imperiosa de Venezuela en materia económica es estimular las inversiones a través de un cambio institucional profundo que modifique el comportamiento del sector público.

Cada año, diferentes sectores del país esperan con preocupación los resultados de la clasificación mundial de competitividad de The World Competitiveness Yearbook presentada por el International Institute of Management Development (IMD). Sobre todo porque Venezuela en el año 2001 obtuvo la posición 48 de un total de 49, es decir logró un penúltimo lugar.

Ante resultados tan negativos en la tarea de atracción de inversiones, cabe preguntarse si realmente Venezuela es el país con la competitividad más baja dentro del universo de 49 países de la muestra, donde se encuentran naciones como Eslovenia, Polonia, Filipinas y la República Checa.

Al analizar la metodología utilizada por el IMD para obtener las posiciones relativas de los países se observa que Venezuela enfrenta no sólo un problema de competitividad sino también de imagen. En el estudio, la posición global de competitividad de cada país está determinada por 224 criterios agrupados en 20 subfactores con el mismo peso relativo dentro del total, que a su vez componen los cuatro grandes factores analizados: Desempeño Económico, Eficiencia del Gobierno, Eficiencia Empresarial e Infraestructura.

Algunos criterios son evaluados a partir de estadísticas oficiales, mientras que otros son evaluados a partir de las opiniones de grupos de empresarios locales expresadas a través de encuestas realizadas a distancia por el IMD. Son precisamente los criterios analizados a través de las encuestas en donde Venezuela ocupa las peores posiciones. De hecho, 29 de los 32 criterios donde Venezuela se situó entre los lugares 46 y 49 fueron calculados con base en las opiniones de los encuestados.

Indicadores de competitividad: El IMD a partir de su reporte del año 2002 clasifica las economías en dos grupos, según el criterio del tamaño de la población. Venezuela se incluye en la muestra correspondiente a economías con mas de 20 millones de habitantes. Por esta razón Venezuela fue incluida en la muestra integrada por economías avanzadas; y en su mayoría desarrolladas.

La muestra comprende 30 economías, como son Alemania, Argentina Australia, Brasil, Canadá; china, Colombia, Corea, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Maharastra, Malasia, México, Polonia, Reino Unido, Rumania, Rusia Sao Paulo, Surafrica, Taiwan, Tailandia, Turquía, Venezuela y Zheijian.

Gráfico N° 20

Indicadores de Competitividad

Indicadores	Posición 2001-2002	Posición 2002-2003
Crecimiento de la Competitividad	62	68
Índice de Tecnología	55	73
- Innovación	42	47
- Tecnolog. de Inf. y Comunicaciones	48	51
- Transferencia de tecnología	46	37
Índice de Instituciones Públicas	65	73
- Estado de Derecho	71	77
- Nivel de Corrupción	61	65
Índice de Entorno Macroeconómico	53	72
- Estabilidad Macroeconómica	63	77

- Grado de riesgo del Financiamiento	57	61
Competitividad Microeconómica actual	66	72
Calidad del Clima de Negocios	66	72

Indicadores de Competitividad WEF

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003
Economía					
Economía Domestica	23	23	23	24	30
Comercio Internacional	29	29	29	30	30
Inversiones Extranjeras	22	26	29	30	30
Empleo	17	17	19	22	22
Precios	28	28	29	29	29
Eficiencia Gubernamental					
Finanzas Públicas	25	25	25	27	27
Política Fiscal	10	10	10	10	13
Marco Institucional	22	22	29	30	30
Legislación de Negocios	28	28	28	30	30
Marco Social	27	27	27	30	30
Eficiencia en Negocios					
productividad	23	26	26	28	30
mercado laboral	10	10	13	13	15
Finanzas Públicas	22	22	28	27	27
practicas gerenciales	16	16	16	20	21
valores y actitudes	26	26	26	26	29
Infraestructura					
Infraestructura Básica	20	20	20	22	24

Infraestructura Tecnológica	15	15	15	15	22
Infraestructura Científica	14	16	16	17	20
Salud y ambiente	22	22	22	22	26
Educación	14	16	16	20	23

Ahora bien, las encuestas reflejan, expectativas, mientras que las estadísticas muestran hechos. Las opiniones sólo pueden considerarse como percepciones, pues las respuestas se ven influenciadas por la información que maneja el encuestado en relación con los temas investigados.

Un empresario no necesariamente conoce temas de políticas públicas o aspectos legislativos. Las opiniones, entonces, se ven afectadas por el nivel de información –o desinformación– del empresario. Ciertamente, en algunos casos podría decirse que las respuestas de los empresarios coinciden con los hechos.

No obstante, en otros casos es dudoso el conocimiento de los encuestados sobre el tema tratado y el grado en que aspectos negativos del entorno venezolano como el cierre de empresas, la caída del consumo de algunos rubros, las altas tasas de interés, los rumores de devaluación, etc., influyen sobre sus respuestas. Para Conapri (2002), es importante acotar que “aunque el marco legal para la inversión aún tenga muchos aspectos por mejorar, definitivamente es inapropiado considerar que Venezuela ofrece el peor sistema legal del grupo de países incluido en el estudio” (p.23).

Un análisis objetivo basado en hechos más que en percepciones, seguramente modificaría esa posición, a pesar de ello, es evidente que Venezuela se enfrenta a varios problemas. Uno de ellos es la baja competitividad, pero otro muy grave es el de la imagen del país, no sólo a nivel internacional sino muy especialmente a nivel local. Una de las formas de romper este círculo es a través de la difusión de información objetiva sobre los verdaderos obstáculos para el desempeño competitivo de los diferentes sectores económicos, así como también sobre los aspectos positivos

del entorno de negocios en Venezuela.

A la hora de invertir los empresarios miden sus costos. Dichos costos se miden por la multiplicidad de procedimientos administrativos, debilidad institucional, legislación deficiente y problemas de oferta y calidad de bienes públicos y servicios. Por ello los inversionistas miden estos costos por lo que hay que hacerles ver que este "costo" existe y que es uno de los factores que podría estar impidiendo explotar y desarrollar nuestras ventajas competitivas.

Luego de una serie de encuestas empresariales, realizadas durante en los años 2001 y 2002 por CONAPRI, se lograron identificar las siguientes dimensiones del Costo Venezuela, como factores que pudieran estar inhibiendo la inversión, y entre los cuales destacan: Costo laboral, Costo tributario, Costo de servicios e infraestructura, Costo administrativo, Costo político-institucional, Costo judicial y derechos de propiedad, Costo de inseguridad, Estabilidad Económica.

Para determinar el costo tributario es necesario tener claro que los empresarios enfrentan dos tipos de problemas a la hora de pagar sus impuestos: "inestabilidad y multiplicidad". Durante los últimos 5 años Venezuela ha reformado su Código Orgánico Tributario en cuatro oportunidades diferentes, lo cual implica que la relación entre el fisco y el contribuyente no ha estado regulada de una forma estable y por tanto predecible.

Adicionalmente, la inestabilidad de los ingresos fiscales petroleros también obliga al gobierno a crear y modificar impuestos cada vez que debe llevar a cabo un programa de ajuste fiscal para compensar la disminución de los ingresos cuando caen los precios petroleros. Es así como el impuesto al débito bancario (IDB) y el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se presentan precisamente en momentos de un desplome de los ingresos fiscales petroleros.

A la inversa, cuando tales ingresos se incrementan, el gobierno desmonta temporalmente el IDB y aumenta el número de exoneraciones del IVA inclusive ha disminuido la alícuota, y así sucesivamente. Tal inestabilidad en materia tributaria, tanto en aquellos aspectos relacionados al vínculo entre el fisco y el contribuyente,

como al monto y tipo de impuesto, puede desestimular la inversión pues le impide a las empresas predecir con cierto grado de exactitud este tipo de costos en el tiempo.

Empresas que realizan inversiones con una tasa impositiva promedio que consideren favorables para el retorno de las mismas, pueden verse en aprietos en caso de que el gobierno deba implementar un programa de ajuste fiscal debido, por ejemplo, a la volatilidad de los precios del petróleo.

La multiplicidad de impuestos, y en algunos casos la avidez de los gobiernos locales, es otro problema que deben enfrentar los inversionistas. Los empresarios deben pagar impuestos tanto en el ámbito nacional como municipal y actualmente se está discutiendo la posibilidad de que las regiones puedan administrar sus propios tributos. Ello implica que los inversionistas deben mantener vínculos fiscales con casi todos los niveles de gobierno.

Esto no debería ser un problema, pues esta es una práctica común en la mayoría de los países, y la descentralización fiscal puede estimular una provisión eficiente de bienes públicos y servicios. Sin embargo, es fundamental promover la estabilidad y armonización del marco tributario intergubernamental, fomentar la transparencia y corresponsabilidad fiscal y evitar finalmente la voracidad fiscal, que es un costo asociado a la actividad empresarial de gran relevancia para el caso venezolano.

Muchos municipios, ante la falta de armonización y regulación por parte del gobierno central, abusan de la patente de industria y comercio para financiar sus actividades. Esto obliga a muchos inversionistas, en caso de que las tasas sean muy altas, a abandonar sus proyectos de inversión o a buscar otro municipio con condiciones más favorables. Cuando la movilidad del negocio es limitada, los inversionistas están sometidos a variaciones dramáticas de la patente de industria y comercio, lo cual afecta considerablemente la rentabilidad de su inversión.

La potestad de armonizar los impuestos de entes autónomos se dio por primera vez en Venezuela cuando se promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), donde se contempló la posibilidad de que los municipios celebren

acuerdos para uniformar las alícuotas. También con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) se ganó otra norma en este sentido, pues la Carta Magna le dio competencia al Poder Legislativo nacional de propiciar tal armonización, visto esto el piso constitucional ya está dado, lo que falta es crear conciencia de que los primeros beneficiados en todo esto serían los propios municipios, y notarían que el efecto sería positivo y les permitiría recaudar con más certeza.

Ante esta situación, es necesario analizar los siguientes aspectos vinculados con el "costo tributario" que tienen que soportar los inversionistas: Multiplicidad de tributos, Estabilidad tributaria, Exoneración fiscal a las exportaciones; Utilización y aprovechamiento de créditos fiscales; Simplificación del sistema de administración tributaria. Un análisis detallado de todas estas dimensiones del problema tributario permiten identificar aquellos asuntos, que más allá de la política fiscal del gobierno, puedan estar afectando el "atractivo" de Venezuela como país destino para las inversiones.

El cambio político de Venezuela durante la última década ha sido absoluto, al punto, de que tanto los actores como las reglas han experimentado una transformación completa. El sistema pasó de ser uno cuyo punto focal eran los partidos políticos a otro en el que el punto focal es el Presidente de la República.

Los partidos políticos son ahora estructuras mucho más débiles, disminuyendo la consistencia de las coaliciones en los órganos representativos. El Presidente posee poderes constitucionales, sobre todo en el ámbito legislativo, que le han permitido modificar casi unilateralmente el *status quo*. Paradójicamente, al mismo tiempo que el sistema se hace más presidencialista, y los partidos políticos más débiles, las regiones y las localidades, a través de sus gobernadores y alcaldes, han venido ganando en la última década un espacio propio.

Los costos políticos vienen dados por tres factores fundamentales:

- a) Estabilidad de las reglas políticas
- b) Buen gobierno y rendición de cuentas

c) Provisión pública y transparente de la información.

Cuando los inversionistas analizan estos costos, observan, en primer lugar si las reglas que sustentan el juego político son estables, pues de ello depende también la estabilidad de las condiciones legales que respaldan sus inversiones. En segundo lugar, evalúan la calidad de la gestión pública para escoger la localización de sus inversiones. Por ello la descentralización es tan importante ya que puede generar un mercado de opciones para los empresarios.

Existe una máxima universal para los inversionistas: mientras mejor sea la calidad de los gobiernos, más atractivo se hace el lugar para los inversionistas. En general, el buen gobierno suele estar asociado a la rendición de cuentas por parte de los funcionarios (transparencia), algo que la descentralización puede fomentar.

Hoy en día los países compiten por los capitales a través de una difusión rápida de las oportunidades de inversión que proveen. El llamado gobierno electrónico, y el uso eficaz de Internet, se han convertido en herramientas esenciales para competir de una forma más efectiva en los mercados internacionales.

El Decreto Ley de Promoción y Protección de Inversiones, de fecha 3 de octubre de 1999, es un paso adelante en la procura de un clima de previsibilidad y estabilidad jurídica. Los lineamientos de política que establece esta Ley se dirigen a fomentar un clima de seguridad jurídica que disminuya los costos asociados a la incertidumbre sobre opciones o mecanismos alternativos de declaración del derecho en las controversias, así como a aquellos vinculados a la garantía de los derechos de propiedad frente a expropiaciones y medidas equivalentes. Sin embargo, más que contar con la existencia de estas leyes, es necesario contar con evidencia práctica sobre la instrumentación de los compromisos asumidos por el país a través del Decreto Ley, sobre todo si se observan la cantidad de invasiones a la propiedad privada que se han producido durante este gobierno.

Finalmente, es necesario remarcar que en estos cuatro años, el Gobierno ha recibido la cuarta parte del ingreso petrolero generado en los últimos cuarenta años, unos 110 mil de unos 440 mil millones generados en los últimos cuarenta años. Se

perdieron grandes oportunidades para reestructurar la deuda de la República, tampoco se utilizó el tiempo legislativo eficientemente para la creación de micro estructuras financieras como los Fondos de Pensiones, mecanismos que en el mercado de capitales incrementan el ahorro de la gente para el largo plazo, generan fondos para la inversión de largo plazo y permiten al Estado racionalizar sus finanzas, esta oportunidad fue totalmente desaprovechada por la ideología del régimen que ha centrado las políticas públicas en confirmar un enorme Estado repartidor, financista, empresario, pero débil y de fácil captura por intereses políticos y corporativos.

CAPÍTULO IX
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL IMPOSITIVA DEL GOBIERNO
DE HUGO CHÁVEZ FRÍAS ENTRE 1999 Y 2002 Y SU RELACIÓN CON LAS
INVERSIONES EXTRANJERAS

Alcanzar la estabilidad macroeconómica, impulsar la apertura comercial e institucionalizar procesos democráticos, pareciera que no son condiciones suficientes para competir por la captación de capitales tanto nacionales como internacionales. Los países de América Latina han tratado de captar inversiones proporcionando leyes y reglamentos para promoverlas y protegerlas, han estado comprando reformas macroeconómicas con recetas establecidas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, pero se han descuidado en algo que pareciera secundario o menos importantes que lograr la estabilidad macroeconómica como es fortalecer las Instituciones que permiten entre otras cosas disminuir los costos de transacciones y hacernos más atractivos a los inversionistas. Un país es más atractivo en la medida en que esté dedicado a reducir dichos costos de transacción y Venezuela le ha prestado poca atención a este problema.

En nuestro caso, las reformas pendientes consisten en resolver simultáneamente dos objetivos: alcanzar una estabilidad macroeconómica que nos haga menos vulnerables fiscalmente a la volatilidad de los precios del petróleo y generar una serie de cambios institucionales destinados a disminuir los costos de transacción para lograr aumentar la inversión privada.

La política económica de este gobierno ha estado signada según Helou (2003) por cuatro elementos básicos: “el incremento de los ingresos fiscales, la falta de planes concretos de desarrollo, el cambio legislativo en materia económica e impositiva y la inadecuada ejecución de proyectos y planes”; obteniendo según el autor los mismos males de la IV República: “sobreevaluación, pésimo manejo de las cuentas fiscales, falta de una política monetaria y fiscal y un discurso contrario a la inversión privada nacional e internacional”.

En el plano económico no ha habido ninguna propuesta novedosa. La premisa de desarrollo se ha fundamentado en explotar intensivamente el negocio petrolero, del cual debía obtenerse la mayor rentabilidad posible. Para ello se adoptó la tesis de fortalecer los precios de crudo, es decir una vuelta la OPEP.

Este esfuerzo se vio rápidamente recompensado, ya que coincidió con hechos bélicos del medio oriente que promovieron un aumento significativo de los precios. Dicho aumento permitió al gobierno disfrutar de un superávit en las cuentas del Estado, que de manera inmediata fue reflejado en el presupuesto de gastos.

El otro eslabón del beneficio experimentado fue la importante sobrevaluación que adquirió el Bolívar, tratando de controlar la inflación mediante el abaratamiento de las importaciones, lo que para el momento resultó en un aumento en el poder de compra del Venezolano, sin que el monto y el destino del gasto fiscal contribuyeran a concretar planes sostenibles que brindaran oportunidades de empleo a un vasto sector de la población.

El resto de la propuesta económica se ha fundamentado en planes poco articulados que razonablemente hicieron despertar dudas en los agentes económicos. Lo que se trataba era de aumentar el gasto para expandir una economía que no respondía en los términos que se esperaba.

La primera razón para que esto se produjera fue que los planes de inversión no eran destinados a sectores y actividades multiplicadoras del empleo y a la inversión como el sector construcción por ejemplo. Los planes más llamativos fueron los programas de recuperación del parque industrial, la creación de nuevos polos de desarrollo, la reactivación de las empresas básicas de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y otras ideas que también fueron propuestas pero nunca ejecutadas.

La segunda razón fue la aparición de un discurso agresivo, irracional y desproporcionado en contra de un sector privado que se suponía era antagónico al gobierno. Esto creó enormes recelos que privaron a la economía de una participación activa del capital privado nacional y extranjero en la promoción de la actividad productiva.

La razón adicional nace en la forma arbitraria en que el ejecutivo maneja una Ley Habilitante que fuera acordada por la Asamblea Nacional, desde el inicio del segundo período presidencial, que incluía entre otras unas leyes muy controversiales como eran la ley de tierras, la ley de Seguridad Social, la ley del Banco Central y la Ley de Hidrocarburos.

Las reformas Tributarias también han estado a la orden del gobierno. Los cambios en cuanto a alícuotas, bases imponibles, exenciones y exoneraciones han estado presentes en el transcurso del período constitucional. La política de obtener ingresos fiscales sigue golpeando el bolsillo de los Venezolanos quienes a pesar de sufrir un estancamiento económico tienen que soportar cargas impositivas muy altas en compensación por la cantidad de trabajadores de la economía informal que no generan recursos al Fisco Nacional.

Es así como la ley Habilitante otorgada al Presidente de La República incluyó la creación y reforma de leyes que tocan directamente el área tributaria, como la ley de hidrocarburos y la reforma a la ley del impuesto sobre la Renta que inciden directamente sobre las inversiones extranjeras.

A pesar de los incentivos tributarios que se han establecido en estas leyes, no pareciera que han estimulado la inversión en el país. Las estadísticas presentadas por la Superintendencia de Inversión Extranjera demuestran lo contrario, es decir un descenso en la inversión internacional en cuanto a las áreas de inversión y en cuanto a los países inversores.

En el año 2002 la Inversión extranjera se contrajo en 78 por ciento con relación al año 2001, esto es, el acumulado del 2002 representa sólo 22 por ciento de lo registrado el año pasado, es decir, una reducción de 78 por ciento con respecto a similar período en el año 2001 según los datos ofrecidos por la SIEX.

Para agosto del 2002 el capital foráneo registrado en el país representó apenas poco más de un tercio del que había para el inicio de la administración de Chávez, lo cual significa una caída de 68 por ciento en cuatro años y el menor nivel registrado desde 1994, cuando el país tuvo que afrontar la crisis bancaria y

las inversiones apenas llegaron a \$708 millones. La caída de las llamadas inversiones directas e indirectas se produjo a un ritmo vertiginoso al pasar de \$7.189 millones en 2000 a apenas \$1.788 millones en agosto de 2002, según las cifras del Banco Central de Venezuela.

Es por ello que encontramos noticias como esta publicada en el Miami Herald el 27 de enero del 2003: “La inversión extranjera huye de Venezuela”. Así se titula un análisis publicado por este diario norteamericano el cual plantea que la economía venezolana ha tenido un crítico panorama en el período de 1999 al 2002 con el mayor desplome de las inversiones extranjeras en una década.

El reporte indica que el efecto de la caída de las inversiones es considerado “desastroso para el país” por el experto Antonio Jorge, académico de la Universidad Internacional de la Florida. El reporte menciona la suspensión temporal de las operaciones de Microsoft en el país y afirma que uno de los principales factores que ha conducido a la desconfianza en los inversionistas es la falta de seguridad jurídica y personal, lo cual impide la creación de condiciones óptimas para el establecimiento de capitales. “No cabe la menor duda de que la inversión extranjera va a seguir saliendo de Venezuela, a menos que ocurran cambios políticos fundamentales en el corto plazo”, dijo Francisco González, presidente de la Cámara de Comercio Venezolana Americana de Florida.

Lo propio apreciamos en Venezuela en palabras de Michael Penfold director ejecutivo de la Comisión Nacional para la Promoción de Inversiones CONAPRI quien declaró a El Universal (2002): que “El ambiente político y de conflictividad social, variables persistentes durante el año, afectaron los niveles de Inversión Extranjera Directa (IED) en el país”, en el primer trimestre del 2002 se observaba un saldo en inversiones cercano a cero, apenas 22 millones de dólares en tres meses, producto de un incremento en la salida de capitales, así como de la reducción de la entrada de los mismos.

En un informe de CONAPRI se establece que en los primeros nueve meses de 2002 se registraron inversiones extranjeras por 247 millones de dólares, cifra que

representa 33,9 por ciento de lo alcanzado durante el año 2001, en concordancia con los registros del Banco Central de Venezuela (BCV). El mismo director Michael Penfold expresó además que “la falta de un acuerdo entre el Gobierno y la oposición que procure la estabilidad institucional está conduciendo al país a un proceso de destrucción y desinversión nunca visto, e incuantificable, por ahora.”

El país sin estabilizarse no puede proyectarse hacia afuera. Y esto no depende de los agentes económicos sino de los actores políticos. Los papeles de Venezuela y de Pdvsa, en los últimos cinco años, han sido bajados de calificación cinco veces. Antes del inicio del paro, ya Pdvsa había perdido su calificación, es decir, Venezuela lo único que ha hecho en toda esta situación de inestabilidad y de debilitamiento de las instituciones es perder valor como país, en forma acelerada. Es por ello que las estadísticas demuestran una desinversión en los últimos 4 años de gobierno revolucionario.

Para CONAPRI lo que impera en las actuales circunstancias es que el país se estabilice políticamente y eso pasa por un proceso de negociación y acuerdo. Una vez que la nación logre su estabilidad se podrá enfrentar al tema económico y de inversión con un mayor horizonte. La situación económica actual es producto de la inestabilidad política y la falta de un acuerdo que le dé estabilidad institucional a la crisis económica que hoy estamos atravesando. (El Universal, 2003).

Es preciso entonces sostener que más allá de la política económica que haya adoptado el actual gobierno venezolano, es la imagen de país, es decir, el debilitamiento de las instituciones, la marcada conflictividad política, el discurso revolucionario sobre todo en materia propiedad (falta de garantía), el conflicto con la empresa privada y particularmente con los empresarios nacionales, la inestabilidad económica por la dependencia al ingreso fiscal petrolero, la cambiante legislación en materia tributaria y la inseguridad jurídica y personal los factores que no permiten obtener una mayor cantidad de inversión extranjera directa en el país, y que hace ver con recelo en los inversionistas extranjeros la posibilidad de establecer sus negocios en Venezuela.

Impacto económico de la Política Fiscal aplicada por el Gobierno del Presidente Hugo Chávez entre 1999 al 2002

La dinámica de la fiscalidad en las últimas tres décadas se caracteriza por un empeoramiento progresivo, a partir de la caída del ingreso petrolero, que según Zambrano (2003) el gobierno actual ha llevado a su punto más alto. El informe económico presentado por Sequin y Noguera llamado “La Cuestión Fiscal” (Quinto Día, 2003), señala que estructuralmente la política fiscal ha perdido poder para inducir crecimiento económico interno. Las razones estarían asociadas a:

- 1.- Alta volatilidad de los ingresos fiscales, que se trasmite a los gastos, generando incertidumbre e inhibiendo el crecimiento y la inversión.
- 2.- Una reducción del multiplicador y acelerador del gasto público, a medida que el tejido sectorial de la economía ha perdido densidad.
- 3.- El desmantelamiento institucional (contraloría general de la República, Asamblea Nacional, Tribunal Supremo de Justicia, Seniat, etc.) que ha afectado tanto la eficiencia del gasto como de la recaudación.
- 4.- La permanente reducción de la inversión extranjera y nacional que puede generar externalidades.
- 5.- Un endeudamiento que absorbe cada vez más una proporción del gasto.
- 6.- Reducción paulatina pero creciente de las fuentes de financiamiento.
- 7.- Un financiamiento creciente del gasto mediante mecanismos inflacionarios, vinculados a la manipulación del tipo de cambio y a la gestión de la política monetaria.

Otros aspectos a destacar de la gestión fiscal actual es el crecimiento del gasto ordinario en un 25 por ciento sobre el gobierno anterior de Rafael Caldera. El gasto en formación bruta de capital sólo alcanza el 1 por ciento del PIB. El gasto en amortización y pago de intereses pasó de representar un 8 por ciento del total de los egresos entre 1970 a 1983 a un 36 por ciento en la actual gestión.

La situación de déficit recurrente empeora colocándose en más del 3 por ciento de PIB. Un vertiginoso crecimiento de la deuda interna en casi 18.000 millones

de dólares para el 2002.

Ante este panorama es preciso concluir la marcada ineficiencia en la política fiscal establecida en la actual administración que genera por ende un desequilibrio macroeconómico sin precedentes por lo que tiene un impacto negativo a la hora de captar inversiones extranjeras.

Venezuela en el Contexto de América Latina

En su gran mayoría y hasta cierto grado, los países latinoamericanos han liberalizado sus economías. Aunque persisten diferencias entre ellos, sobre todo en el ámbito comercial, no queda duda de que durante las últimas dos décadas han hecho esfuerzos importantes para atraer capitales nacionales e internacionales, desarrollando sus respectivas economías y ampliando sus exportaciones. Estas reformas han estado concentradas en áreas tales como: Estabilización macroeconómica; Privatizaciones; Liberalización del comercio; Apertura de la cuenta de capitales; Promoción de la inversión extranjera. En algunos casos, sin embargo, estas reformas no han producido los beneficios esperados.

A pesar de disminuir las barreras al comercio y facilitar la inversión desde la década de los ochenta, los resultados tanto en África como en América Latina indican que sus tasas de crecimiento son menores o incluso no tan altas como ocurrió durante la década de los sesenta y los setenta cuando se implementó el modelo de sustitución de importaciones.

El punto es que muchos países han dejado de prestarle atención a otros asuntos, como la creación de redes de asistencia social y el fortalecimiento institucional, que son imprescindibles para compensar los costos sociales y políticos que implica un proceso de esta envergadura. Además de ello, estos países deben enfrentar reformas destinadas a aumentar su competitividad y atractivo para las inversiones a través de la reducción de aquellos costos que puedan afectar la rentabilidad de los negocios.

La presencia de complejos procesos de registro de inversiones, debilidades en

la capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas, fallas de información en los mercados, ineficiencia y captura por parte de sectores específicos del sector judicial, caída de la inversión en infraestructura, aumento de los costos de los servicios y altos costos laborales pueden ser factores que independientemente de los niveles de apertura comercial impidan la atracción de nuevas inversiones.

El impacto fiscal impositivo no pareciera ser un desaliento para la captación de inversiones extranjeras, pues si comparamos los impuestos a que están sometidas las inversiones en países como Brasil, Colombia y República Dominicana con los impuestos que afectan las Inversiones Extranjeras en Venezuela es posible observar que extrayendo la materia petrolera, en cuanto al importe de las regalías, no es muy distinto en cuanto a cantidad de impuestos y las alícuotas de los mismos en estos países, aunque vemos que son un poco más altas las alícuotas de los impuestos venezolanos sobre todo con relación al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto al Valor Agregado.

Si no es la cantidad, ni los importes de los impuestos lo que marcan la diferencia ¿por qué otros países son más atractivos que Venezuela? O lo que es lo mismo ¿por qué Brasil, México y Colombia obtienen mayor cantidad de inversiones?

El informe anual de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad) del año 2002 que Venezuela fue uno de los países latinoamericanos que se vieron más afectados por la disminución de la Inversión Extranjera Directa (IED). Señala este informe que Venezuela recibió en 2001 unos tres mil 400 millones de dólares, 24 por ciento menos que la cifra de 2000. En cambio, México ha doblado su flujo hasta alcanzar los 25.000 millones de dólares, convirtiéndose en el primer país receptor de IED de la región por primera vez desde 1995. Sobre las preferencias de las multinacionales para invertir en la región latinoamericana, una encuesta divulgada por la Unctad señala que, por orden de interés, destacan Brasil seguido de México, Argentina, Chile, Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela.

El informe consideró que la caída de las inversiones destinadas a Venezuela

fue consecuencia de las inquietudes que suscita la estabilidad política y económica del país gobernado por Hugo Chávez.

Pero, al margen de estas apreciaciones ¿qué es lo que realmente valora un inversionista a la hora de decidir donde invertir su capital?. Para la Comisión Nacional para la Promoción de inversiones (CONAPRI) es preciso revisar la forma como operan las agencias gubernamentales, sus regulaciones, su efecto sobre los costos de transacción y finalmente su impacto sobre las inversiones.

Incluso algunas naciones latinoamericanas que han logrado atraer cuantiosas inversiones, como por ejemplo Chile, Brasil y México, enfrentan problemas similares que les impiden captar una cantidad aún mayor de recursos para sus economías. En otras palabras, los países que han logrado abrir exitosamente sus economías y diversificar sus exportaciones también pueden sufrir el impacto desfavorable de estos costos. Resulta entonces comprensible que países como Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, que han tenido mayores inconvenientes adaptándose al proceso de globalización aunque de distinta índole, sufran con mayor intensidad dicha dificultad.

En estas naciones, los problemas vinculados a los costos de transacción se convierten en una caja de resonancia que aleja a muchos inversionistas, llegando a disminuir el impacto que puedan tener sobre un país determinado unas políticas macroeconómicas apropiadas. Para las empresas, estos costos se ven fundamentalmente reflejados en su nivel operativo.

Por ejemplo, una empresa puede escoger un país específico para residenciarse porque percibe que el mismo posee una economía abierta, tanto en su cuenta corriente como de capitales; tiene una ubicación geográfica estratégica; y es una nación que promueve activamente las exportaciones.

A pesar de estas condiciones favorables, esta misma empresa puede verse afectada por el hecho de que el Estado mantenga complejas regulaciones en materia de importación, licencias, seguridad social, impuestos municipales disímiles y sin control, cobro de IVA, cobro de impuesto a los activos

empresariales, mal funcionamiento de aduanas y altos costos de los servicios públicos, cambios intempestivos en las leyes tributarias que desconciertan a los inversionistas.

Estos factores, que en un principio son difíciles de estimar, pueden ser costos operativos tan altos que obliguen a la empresa a reconsiderar su permanencia en el país en el que realiza las inversiones. De hecho al analizar sus negocios, las empresas toman cada vez más en cuenta el impacto de estos costos operativos, independientemente de las ventajas comparativas y competitivas que el país ofrezca a los potenciales inversionistas.

La cultura y las actitudes del sector público hacia el sector privado, caracterizadas casi siempre por su rechazo hacia la generación de riqueza, también son factores que deben ser modificados para disminuir los costos de transacción. La globalización plantea muchos retos para que los países menos desarrollados tengan acceso a sus beneficios más relevantes, entre ellos, transferencia tecnológica, aumento del comercio, mejoras de los niveles de productividad, atracción de inversiones e innovación institucional.

Pero para que estos beneficios puedan materializarse es fundamental que las agencias gubernamentales logren reinventarse, revisar sus procesos, simplificar sus regulaciones, incrementar su confianza y credibilidad y cambiar sus relaciones con el sector privado. Todas estas reformas pueden traer consigo una reducción considerable de los costos que permitan que un país explote sus ventajas comparativas y competitivas dentro del comercio internacional. Un gobierno dispuesto a enfrentar y reducir estos costos probablemente se encontrará con un ambiente mucho más favorable para atraer exitosamente una mayor cantidad de inversiones.

Venezuela debe comenzar con cierta urgencia un ejercicio riguroso destinado a identificar sus costos para poder adaptarnos a la globalización que, como proceso, es un hecho que hay que enfrentar inteligentemente, compensando a los perdedores pero también incentivando a los ganadores, garantizando así una sociedad más justa y competitiva.

Vemos entonces qué es la confianza y el fortalecimiento de nuestras instituciones para hacerlas más creíbles, independientes y con prácticas administrativas, factores necesarios para facilitar la inversión. Es necesario restaurar la confianza entre el sector público y privado y fortalecer nuestras instituciones para hacerlas más creíbles, independientes y con prácticas administrativas que faciliten la inversión.

De llevarse a cabo estos cambios, se logrará disminuir los altos costos de transacción asociados con la realización de negocios, de modo que en caso de que logremos simultáneamente hacernos menos vulnerables desde el punto de vista fiscal a los cambios de los precios del petróleo, podamos aumentar considerablemente los montos de inversión tanto nacional como extranjera.

Impacto Fiscal de las Regalías

En el Capítulo VI del Decreto Ley con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos se establece el régimen de regalía. Dos aspectos fundamentales aún cuando contradictorios se observan en el articulado del capítulo. Por una parte, Ley Orgánica de Hidrocarburos establece un porcentaje fijo de regalía equivalente al 30 por ciento del valor del petróleo medido en el campo de producción, y por la otra, se define la regalía en lugar de impuesto de explotación con lo que parece quedar sentado su carácter patrimonial o de ingreso originario.

La previsión de una regalía fija de un treinta por ciento (30%), esto es, casi el doble del porcentaje previsto bajo la anterior Ley de Hidrocarburos, se traduce en un factor de desincentivo para la atracción de inversiones en esta área, en razón de la regresividad propia del mecanismo de regalía.

De igual forma, este porcentaje tan elevado afecta sin lugar a dudas la rentabilidad de los proyectos, con lo cual los montos posibles de inversión podrían verse reducidos ante la imposibilidad de registrar una tasa de rentabilidad lo suficientemente atractiva para contrarrestar el riesgo y los costos inherentes a la actividad.

En un mercado globalizado como en el que nos encontramos interactuando,

vale la pena revisar los porcentajes de regalías que están siendo aplicados por otros países petroleros, quienes son nuestros potenciales competidores en la captación de inversiones en el sector de hidrocarburos. En la tabla que se muestra a continuación se podrán observar los porcentajes de regalías que han adoptado cuatro países:

PAÍS	PORCENTAJE
Reino Unido	Actualmente no se pagan regalías. Los proyectos aprobados antes de 1992 pagaban 12,5%
Trinidad y Tobago	10% fijo; antes de la reforma era de 12,5%
Noruega	Actualmente no se pagan regalías; antes de la reforma variaban de 8 a 16%
Indonesia	No hay

Tal y como puede observarse en la tabla, la situación de ajuste de regalías es reconocida en distintos sistemas comparados, ya que en el ámbito internacional, cada día las regalías son ajustadas en mayor cuantía para limitar su regresividad o son sustituidas por otros mecanismos, comúnmente de naturaleza impositiva, que reconocen elementos de progresividad, como es el caso de los impuestos especiales petroleros.

Asimismo, en nuestro país el ajuste de las regalías señalado, ha sido una realidad en la participación de los particulares en el negocio petrolero, donde con base en las previsiones de la Ley de Hidrocarburos actual, se han negociado acuerdos de reducción de la regalía (comúnmente aplicable tal reducción en forma limitada en el tiempo hasta que la tasa interna de retorno es positiva) para distintos convenios de asociación, particularmente los de la faja petrolífera del Orinoco, donde tal situación era y sigue siendo condición de viabilidad de los mismos.

En tal sentido, el incremento de la regalía en relación al impuesto de explotación vigente hoy día, de acuerdo a la exposición de motivos del Decreto Ley, está fundamentada en que la contrapartida de tal incremento en regalías consiste en

reducir el impuesto sobre la renta proporcionalmente, siendo que una regalía tan elevada probablemente no sea susceptible de ser balanceada con un impuesto sobre la renta en términos como el planteado; la Ley Habilitante autorizaba la reducción y ajuste del impuesto sobre la renta dentro del marco de habilitación para la materia de hidrocarburos. Sin embargo, no se planteó dentro de este marco la reforma parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta que debía acompañar los cambios propuestos.

En este sentido, una alternativa al régimen de regalía establecido en el Decreto Ley de Hidrocarburos sería establecer un rango que oscile entre 30 por ciento y un mínimo, pudiendo el Ministerio de Energía y Minas fijar el porcentaje de regalía más adecuado dependiendo de la actividad primaria a ser desarrollada (producción costa adentro vis a vis producción costa afuera) así como establecer parámetros objetivos y discrecionales de reducción de la alícuota o porcentaje de regalía para garantizar la viabilidad de proyectos estratégicos.

Por otra parte, si bien la aclaratoria de la caracterización de la regalía o impuesto de explotación es importante en cuanto a sus efectos, es decir flexibilidad en la fijación de los elementos para su cálculo y estabilidad de los mismos durante la vigencia del derecho a explotar los hidrocarburos sobre los cuales se pagará, el Decreto Ley en cuestión omite tratar con mejor precisión sus elementos configuradores, de manera de dotar a la misma de mayor certeza frente a los operadores petroleros públicos o privados.

Por último, el Proyecto de Ley Orgánica de Hidrocarburos no contiene normas que garanticen la estabilidad en la regalía, sus bases de cálculo y escenarios para su reducción durante el término del derecho a exploración y producción, siendo tales la consecuencia normal de su caracterización como un ingreso patrimonial del Estado venezolano derivado de la explotación por particulares de recursos o bienes de su propiedad.

CONCLUSIONES

Una de las variables que afecta de forma más importante al crecimiento de una economía son los niveles de inversión tanto nacional como internacional alcanzados por ella. Esta variable constituye no sólo una fuente estable de crecimiento, sino que funge como indicador del funcionamiento global de la economía y de las respuestas que los diversos actores económicos dan a las políticas económicas y a la situación político social del país.

El crecimiento experimentado por la inversión doméstica durante el ejercicio económico 1999-2002, en términos relativos al comportamiento en el tiempo, no representa un valor muy significativo. Esta poca significación se deriva de los bajos niveles de inversión que ha experimentado Venezuela en los últimos veinte años. Si se observan las cifras correspondientes a la inversión como porcentaje del producto interno bruto en los últimos treinta años, se podrá evidenciar cómo a partir de 1977 la tendencia de la misma es a descender.

En este mismo orden de ideas, el comportamiento de la inversión doméstica no se ha caracterizado por ser un proceso estable en el tiempo, sino que por el contrario ha seguido las fluctuaciones del crecimiento de la economía. En este sentido, vale la pena mencionar que en materia de política económica no se han realizado los esfuerzos pertinentes para hacer de la inversión una fuente sustentable de crecimiento económico. No sólo se han obviado las políticas de orden macroeconómico necesarias para garantizar que la inversión venezolana sea estable en el tiempo, sino que se han descuidado los factores microeconómicos que también ejercen una influencia importante en el proceso de inversión.

Estos factores microeconómicos son todos aquellos que inciden directamente en los costos transaccionales de la inversión, como es el caso de la seguridad y estabilidad jurídica, infraestructura y servicios básicos, sistema impositivo, seguridad personal, entre otros. Es indudable que la caída de nuestro valor a nivel internacional está vinculada igualmente a problemas de confianza y falta de credibilidad institucional.

Visto de esta manera los inversionistas no sólo observan los índices macroeconómicos, que si bien son muy importantes no son la única condición atendida a la hora de invertir, por lo contrario aun cuando el país tiene una legislación que promueve y protege las inversiones, como es la Ley de Protección y Promoción de Inversiones Extranjeras, y aunque además exista un marco legal constitucional que ampare las inversiones con los principios de universalidad, trato igualitario, libertad económica, reciprocidad, libre competencia y respeto a la propiedad, lo cierto es que hacen falta otros factores que más allá de textos jurídicos se puedan plasmar en la realidad.

Uno de estos aspectos determinantes que consideran los inversionistas foráneos es la materia impositiva, no basta con saber a que tributos están sometidas las inversiones, es más importante contar con que estos van a ser permanentes sobre todo por períodos predecibles de tiempo.

Lo cierto es que en Venezuela durante el período de gobierno de 1999 al 2002 se han producido cambios legislativos importantes, primero con la creación de una nueva constitución y además con una ley habilitante que facultó al Presidente de la República a legislar en materia económica cambiando las reglas de juego ya establecidas. Durante este período de tiempo se han observado reformas y creaciones de nuevos tributos, pero lo más perjudicial ha sido la falta de armonización de criterios de naturaleza tributaria municipal.

Las inversiones extranjeras, especialmente las no petroleras han sufrido una caída significativa durante este gobierno, llegando a cifras muy por debajo de las obtenidas en años como 1995, especialmente el desplome ocurrido en el año 2002 donde se obtuvo una disminución en la Inversión Extranjera Directa 78 por ciento con respecto al año 2001, lo que hace ultimar que las políticas y estrategias establecidas por el gobierno en cuanto a los incentivos fiscales y el marco jurídico establecido no han sido suficiente para captar mayores inversiones extranjeras, por el contrario la marcada situación conflictiva ocurrida en el año 2002 marcó una caída abrupta en la cantidad de inversiones obtenidas.

La seguridad jurídica que debe brindar todo país receptor de inversión extranjera no se ha logrado en Venezuela en este período de tiempo, donde los cambios en la política fiscal impositiva dependen exclusivamente de la volatilidad de los ingresos petroleros, cuanto mayor sean estos no hay preocupación por la recaudación tributaria, pero en caso contrario, lo que urge es cambiar el marco jurídico impositivo. Esto es grave a la hora de ofrecer ventajas para atraer la inversión foránea al país.

Tal inestabilidad en materia tributaria, tanto en aquellos aspectos relacionados al vínculo entre el fisco y el contribuyente, como al monto y tipo de impuesto, desestimulan la inversión pues le impide a las empresas predecir con cierto grado de exactitud este tipo de costos en el tiempo.

Las políticas económicas y por ende la política fiscal impositiva como parte de ella, deben tener consistencia y estar claramente establecidas, para que los inversionistas tengan claras reglas que sustentan el juego político pues de ello depende también la estabilidad de las condiciones legales que respaldan sus inversiones. Es mucho lo que hay que hacer al respecto.

RECOMENDACIONES

- Evitar la multiplicidad de impuestos y buscar la armonización del sistema impositivo municipal.

- Alcanzar la estabilidad Tributaria. Venezuela en este período de gobierno de 1999 al 2002 reformó su Código Orgánico Tributario en una oportunidad y la Ley de Impuesto Sobre la Renta en dos oportunidades, lo cual implica que la relación entre el fisco y el contribuyente no ha estado regulada de una forma estable y por tanto predecible.

- Simplificación del sistema de administración tributaria, buscando la modernización y actualización tecnológica que permita facilitar las declaraciones y pagos de los tributos de manera armónica y sencilla.

- Es necesario restaurar la confianza entre el sector público y privado y fortalecer nuestras instituciones para hacerlas más creíbles, independientes y con prácticas administrativas que faciliten la inversión.

- Disminuir los altos costos de transacción asociados con la realización de negocios, para que mientras logremos hacernos menos vulnerables desde el punto de vista fiscal a los cambios de los precios del petróleo, podamos aumentar considerablemente los montos de inversión extranjera.

En cuanto al sistema de regalías establecidas en la ley de hidrocarburos, se recomienda:

- Fijar márgenes de porcentaje de regalía a ser aplicado por el Ministerio de Energía y Minas de forma de mantener la flexibilidad necesaria para incentivar el desarrollo de nuevos proyectos sobre actividades primarias.

- Prever supuestos especiales y objetivos de reducción temporal o condicionada de regalías que permitan facilitar o asegurar la viabilidad de determinados proyectos.

- Regular los elementos de fijación del valor del crudo en el campo de producción a fines del cálculo de la regalía, con el fin de ser transparentes o neutros en cuanto a la utilización de métodos presuntivos y proteger eficazmente al Estado

venezolano ante escenarios de precios de transferencia.

- Prever la fijeza en el tiempo del porcentaje de regalía y de sus restantes elementos de cálculo.

- Considerar un esquema de impuestos especiales petroleros que funcione en conjunto con una regalía similar a aquella que se consigue en sistemas comparados (comúnmente alrededor de un 12,5%) a fin de evitar o mitigar la regresividad en el sistema y capturar eficazmente beneficios no anticipados en el precio del petróleo.