



PRESUPUESTO 2023

ENTRE LA OPACIDAD
Y LA DISCRECIONALIDAD

DICIEMBRE 2022

I

PRIMERA ENTREGA



PRESUPUESTO 2023

ENTRE LA OPACIDAD Y LA DISCRECIONALIDAD

El pasado 13 de octubre de 2022 fueron consignados ante la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2023, el Plan Operativo Anual y la Ley Especial de Endeudamiento. Como en años anteriores, el acto se vislumbró meramente protocolar, pues no se garantizó el acceso a la información para conocer las principales estimaciones de ingresos y gastos ni las metas a lograr.

Pese a las limitaciones para acceder a la información pública, Transparencia Venezuela logró conseguir de manera extraoficial el proyecto de Ley de Presupuesto para 2023. La primera revisión al documento permitió identificar el monto total presupuestado, las fuentes que financiarán el gasto y los entes encargados de su ejecución. No obstante, el texto vuelve a dejar en evidencia la persistente política de opacidad y discrecionalidad en la planificación presupuestaria.

De acuerdo con lo descrito en el proyecto de Ley, el presupuesto para 2023 asciende a Bs 170.703.832.051, es decir, USD 14.392,27 millones según el tipo de cambio oficial del día 7 de diciembre de 2022, tasa que se empleará en los cálculos siguientes. Este monto representa un incremento, para esta fecha, en términos de dólares, de 6,95% respecto al presupuesto aprobado para 2022, calculado en USD 13.457 millones.

Podría afirmarse que se trata de un incremento marginal si se tiene en cuenta la depreciación de la moneda nacional y la tasa de inflación acumulada, que desde enero hasta octubre de este año fue de 119,37%, según datos publicados por el Banco Central de Venezuela. Incluso, para cuando el presupuesto entre en vigencia, en enero de 2023, es posible que en términos de dólares este sea menor que el aprobado para el ejercicio fiscal 2022, motivado al ritmo acelerado de depreciación del bolívar respecto a la divisa estadounidense en los últimos meses.

Para el año 2023, el gobierno prevé tener ingresos por el orden de Bs 149.823.322.097 (USD 12.631,81 millones), de los cuales la mayor parte (72,3%) serán los considerados como extraordinarios. Asimismo, de acuerdo con la información descrita en el proyecto de Ley, el Poder Ejecutivo es quien podrá ejecutar el mayor nivel de gastos (97,48% del gasto total).

La revisión de la distribución del gasto incumple el principio de eficiencia asignativa, por cuanto no garantiza la atención de las necesidades más sentidas del país. Como venía ocurriendo en los proyectos de Ley que pudieron revisarse antes del año 2017, el proyecto de 2023 no incluye las premisas económicas y sociales sobre las cuales se formuló el presupuesto (indicadores de crecimiento económico, inflación, empleo, tipo de cambio, precio estimado del barril de petróleo y producción petrolera), de gran valor para entender el contexto presupuestario.

La opacidad presupuestaria y falta de rendición de cuentas condicionan y favorecen el escenario para que siga prevaleciendo la corrupción en el país, actualmente calificado como de mayor corrupción percibida en el continente y el cuarto peor del mundo¹.

¹ Transparencia Venezuela (2022). "Venezuela sigue cayendo en el índice de percepción de la corrupción 2021". Disponible en: <https://transparenciave.org/venezuela-sigue-cayendo-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/>



PRESUPUESTO 2023

ENTRE LA OPACIDAD Y LA DISCRECIONALIDAD

¿CÓMO SE FINANCIARÁ EL GASTO?

Para el año 2023, el gobierno prevé recibir ingresos por el orden de Bs 149.823.322.097 (USD 12.631,81 millones). De fuentes consideradas ordinarias se estima que ingresarán Bs. 41.464.632.655 (USD 3.495,94 millones), lo que representan 27,7% del total; mientras que de fuentes extraordinarias se obtendrán Bs 108.358.689.442 (USD 9.135,86 millones), 72,3% del total. De igual modo, se sumarán recursos por emisión de deuda por Bs 20.880.509.954 (USD 1.760,46 millones).

INGRESOS TOTALES	FUENTES FINANCIERAS
149.823.322.097	20.880.509.954
ORDINARIOS	EMISIÓN DE DEUDA
41.464.632.655	20.880.509.954
EXTRAORDINARIOS	
108.358.689.442	

Montos expresados en Bolívars

De los ingresos ordinarios destacan la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que corresponde a 46,13% de este apartado; el Impuesto Sobre la Renta (ISLR), 16,55%; el Impuesto a las Grandes Transacciones financieras, (IGFT), 15,25% y la regalía sobre oro 5,15%.

De la estimación de ingresos ordinarios llama especialmente la atención el monto previsto de regalías sobre oro. De acuerdo con la legislación vigente², el Estado tiene derecho a una participación de entre 3% y 13% por regalías sobre el valor del producto final del oro. Aunque se desconoce el porcentaje fijado para el cálculo de regalías en el proyecto de ley de Presupuesto, el monto previsto por este concepto (5,15% o USD 180,22 millones) implica que éstas fueron calculadas previendo una producción de 3,07 toneladas de oro³. Estos cálculos a priori distan considerablemente de las proyecciones de explotación de oro publicadas en el Plan Sectorial Minero, en el que se estima para 2023 una producción de 56,2 toneladas métricas, lo que implicaría unas regalías por el orden de los USD 428 millones. En la ley de presupuesto tampoco se mencionan los ingresos por ventajas especiales descritos en la misma legislación.

Por otra parte, los ingresos extraordinarios provendrían en su totalidad del sector petrolero. De acuerdo con las leyes venezolanas, los ingresos de origen petrolero están conformados por ISLR petrolero, impuestos de extracción, consumo y exportación, así como las regalías, dividendos y ventajas especiales. Sin embargo, en el proyecto de Ley no se desglosan estos ingresos según las respectivas partidas.

² Decreto N.º 2.165 del 30/12/2015, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 6210

³ Se consideró un valor promedio por onza troy de USD 1.825,86.

Se desconocen los motivos por los cuales los ingresos del sector petrolero son considerados de carácter extraordinario, tal como ocurrió el año pasado. Cabe destacar que la denominación extraordinaria obedece a una figura eventual en las finanzas públicas, y los ingresos petroleros distan mucho de ser eventuales en los presupuestos de Venezuela. Esta clasificación minimiza drásticamente lo correspondiente al Situado Constitucional.

Tabla 1
CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS ORDINARIOS

	Monto en Bs (*)	Equivalente en MM USD	%
Ingresos Ordinarios	41.464.632.655	3.495,94	100,00%
Tributarios	37.593.584.519	3.169,57	90,66%
IVA	19.127.766.336	1.612,69	46,13%
ISLR	6.864.117.976	578,72	16,55%
IGTF	6.327.210.184	533,46	15,26%
Sucesiones y donaciones	239.824.352	20,22	0,58%
Impuestos de importación	1.794.408.504	151,29	4,33%
Impuesto sobre licores	1.360.036.695	114,67	3,28%
Impuestos sobre cigarrillos	1.607.449.342	135,53	3,88%
Telecomunicaciones	250.008.194	21,08	0,60%
Juegos de envite o azar	3.595.732	0,30	0,01%
Impuestos al patrimonio	19.167.204	1,62	0,05%
No tributarios	3.871.048.136	326,37	9,34%
Servicios de Aduana	504.158.744	42,51	1,22%
Servicios de telecomunicaciones	8.374.461	0,71	0,02%
Regalías mineras sobre oro	2.137.500.000	180,22	5,15%
Regalía minera sobre el carbón	1.068.750.000	90,11	2,58%
Otros	152.264.931	12,84	0,37%

(*) Montos en Bolívares

(**) Montos expresados en millones. Tipo de cambio 11,8608 Bs/dólar del día 7 de diciembre de 2022.

PRESUPUESTO 2023

ENTRE LA OPACIDAD Y LA DISCRECIONALIDAD

Para cubrir el nivel de gastos previstos, se establece un incremento de pasivos por el orden de Bs 20.880.509.954 (USD 1.760,46 millones), lo que significa que 12,23% del gasto va a financiarse por endeudamiento. De este total, Bs 6.660.123.220 (USD 561,52 millones) se destinarían al pago de servicio de deuda pública, mientras que Bs 14.220.386.734 (USD 1.198,94 millones), serían para la ejecución de 33 proyectos.

El Ministerio de Energía Eléctrica es el que acumula mayor número de proyectos y mayores recursos asignados por esta vía. A 10 de esos proyectos se destinarán Bs 5.062.869.340 (USD 426,86 millones). Llama la atención la asignación de recursos al proyecto de la Central Termoeléctrica Tocoma (Bs. 560.500.000, equivalentes a USD 47,46 millones), obra que desde hace años no muestra avances y no ha generado ni un megavatio en el sistema eléctrico nacional.

También resalta la asignación de Bs 810.350.000 (USD 68,32 millones) al proyecto Línea 2 del tramo El Tambor-San Antonio de los Altos del Metro Los Teques, obra completamente abandonada.

Es esencial resaltar que los desembolsos a proyectos no aparecen desglosados en la Ley Especial de Endeudamiento, sino que se detallan en el proyecto Ley de Presupuesto.

¿QUIÉN EJECUTARÁ EL GASTO?

De acuerdo con la información descrita en el proyecto de Ley, el Poder Ejecutivo es quien mayor nivel de gastos podrá ejecutar (97,48% del gasto total), seguido del Poder Judicial (1,42%). En cuanto a las rectificaciones presupuestarias, el porcentaje se ubica en 0,49% un nivel más alto de lo asignado a los Poder Electoral, Legislativo y Ciudadano.

Tabla 2
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR PODERES DEL ESTADO

	Asignación en Bs (*)	USD-equivalentes (**)	% respecto al gasto total
Poder Ejecutivo	166.409.414.168	14.030,20	97,48%
Poder Electoral	267.521.850	22,56	0,16%
Poder Legislativo	203.107.367	17,12	0,12%
Poder Judicial	2.429.501.835	204,83	1,42%
Poder Ciudadano	564.994.178	47,64	0,33%
Rectificaciones	829.292.653	69,92	0,49%

(*) Montos en Bolívares

(**) Montos expresados en millones. Tipo de cambio 11,8608 Bs/dólar del día 7 de diciembre de 2022.

Una mirada más detallada del gasto previsto para 2023 muestra que 8 órganos, de los 53 que conforman los poderes del Estado, ejecutarían 70,13% del gasto. Los de mayor relevancia son los órganos de los ministerios de Educación, Relaciones Interiores, Justicia y Paz; Economía, Finanzas y Comercio Exterior, y el Ministerio de Salud.

Tabla 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR ÓRGANO, COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL

Ministerio del Poder Popular para la Educación	18,60%
Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz	13,37%
Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior	9,95%
Ministerio del Poder Popular para la Salud	7,44%
Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo	6,68%
Ministerio del Poder Popular para la Defensa	6,41%
Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria	5,74%
Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica	4,91%
Ministerio del Poder Popular para el Transporte	2,40%
Resto (45 órganos)	26,42%

¿EQUIDAD Y BUENA PLANIFICACIÓN DEL GASTO?, VEAMOS ALGUNOS DETALLES:

El Ministerio de Educación estima ejecutar 15 proyectos por el orden de Bs 9.619.686.866, equivalentes a USD 811,05 millones (30,3% del total asignado al ministerio), destacando los planes de reimpulso a las escuelas técnicas con un monto asignado de Bs 2.670.053.116 (USD 225,12 millones) y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) con una asignación de Bs 1.984.414.532 (USD 167,31 millones), de acuerdo con la ficha del proyecto. Con estos fondos se estima atender 4.691.421 niños, niñas y adolescentes, es decir, que el monto asignado por niño durante 2023 es de Bs 424. Si se divide esto por la cantidad mínima de días del ciclo escolar venezolano (180 días), le corresponde a cada niño Bs 2,35 por jornada, equivalente a USD 0,20. Se puede advertir que se sobreestimó el número de beneficiarios o que el programa de alimentación no tendrá una frecuencia diaria.

Otro dato interesante es la asignación para sueldos de docentes asciende a Bs 1.137.259.217 (USD 95,88 millones) y, de acuerdo con lo expuesto en el documento, hay 420.637 docentes activos dependientes de este ministerio, lo que implica una



PRESUPUESTO 2023

ENTRE LA OPACIDAD Y LA DISCRECIONALIDAD

asignación en promedio por educador de Bs 2.703 (USD 227, 89) para el año 2023, esto sin considerar los respectivos escalafones y años de servicio, entre otros detalles a tomar en cuenta para los cálculos.

Respecto al Ministerio de Relaciones Interiores, los recursos están destinados a la ejecución de 15 proyectos por un monto de Bs 9.775.409.027, es decir, USD 824,17 millones (42,8% del total asignado al organismo), que involucran construcción y remodelación de infraestructura física, modernización de sistemas, entre otros. También destaca lo asignado para Situado Constitucional por un monto de Bs 8.292.926.531 (USD 699,18 millones), tan solo 4,86% del gasto total presupuestado. Cabe recordar que el Situado corresponde a un máximo de 20% del total de los ingresos ordinarios y, como vimos anteriormente, éstos representan 27,7% de los ingresos totales, pues por decisión del Ejecutivo los ingresos de origen petrolero se clasificaron como extraordinarios. Esta política tiene la intencionalidad de disminuir las asignaciones que corresponden a los gobiernos regionales y municipales para mayor concentración de poder económico y político a nivel central.

En 2023 se volverán a asignar recursos al Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) a través del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio Exterior. Según el proyecto de Ley, 22% del total asignado a esa cartera será transferido a ese fondo, es decir, Bs 3.737.982.095 se destinarán al desarrollo de proyectos, de los cuales no se presenta información (USD 315,15 millones, que representan cerca del 50% del Situado para las 23 gobernaciones y los 335 municipios).

Cabe destacar que el Fonden ha funcionado como un presupuesto paralelo del gobierno, al que se le han asignados cuantiosos recursos y de los cuales el Ejecutivo no ha rendido cuentas⁴.

Por su parte, el Ministerio de Salud prevé destinar Bs 5.509.666.819 equivalentes a USD 464,53 millones (43,4% del monto asignado al ministerio) para el desarrollo de proyectos principalmente en la Red Comunal, la Red de Atención Ambulatoria especializada en las Áreas de Salud Integral Comunitaria (ASIC) y en la redes hospitalarias y emergencias territoriales. Un monto bastante bajo dada la crisis de salud pública que se registra en el país. Además, para el pago de sueldos y salarios de 35.941 médicos adscritos al ministerio se asignan Bs 234.350.318, lo que representa en promedio unos USD 45 mensuales por médico, remuneración que puede profundizar la deserción de los profesionales de la salud del sistema público.

En cuanto a la distribución del gasto por partidas, resalta el monto previsto para viáticos y pasajes, Bs 1.512.441.885, equivalentes a USD 27,5 millones de dólares, que promedian 349.000 dólares diarios, cifra que contrasta con la asignada a órganos como la Contraloría General de la República que cuenta con USD 14,8 millones para ejercer el control de 4.285 órganos y entes.

4 Transparencia Venezuela (2021). "Fonden, una estrategia política para gastar sin control". Disponible en: <https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2021/06/Fonden-una-estrategia-poli%CC%81tica-para-gastar-sin-control-.pdf>

RECOMENDACIONES

Considerando la opacidad que vuelve a marcar la Ley de Presupuesto y en virtud del contexto económico y social actual, Transparencia Venezuela hace un llamado a los integrantes de la Asamblea Nacional para que exijan al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior, específicamente a la Oficina Nacional de Presupuesto, y al Ministerio de Planificación:

1. Publicar la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Presupuesto 2023, incluyendo las premisas sobre las cuales se hizo la estimación de ingresos y gastos, la justificación de todos los proyectos previstos y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
2. Clasificar de acuerdo con lo estipulado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, los ingresos provenientes del sector petrolero y respetar el espíritu del mandato constitucional de asignar 20% de los ingresos nacionales a los estados y municipios.
3. Publicar el detalle de los ingresos estimados y su impacto fiscal, incluyendo la recaudación del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat); Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS); Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (Inces); Servicio Autónomo de Registros y Notarías (Saren); Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (Inac); Fondo Nacional Antidrogas; Fondo Nacional del Deporte; Fondo de Turismo y otros fondos conformados en acuerdos internacionales y aquellos de cooperación internacional; así como lo previsto en la Ley Orgánica de Hidrocarburos y en la Ley de Minas. Las estimaciones de ingresos para el ejercicio 2023 debe acompañarse con la recaudación efectiva del año 2022 y del año 2021.
4. Publicar la distribución del gasto por sectores y las metas respectivas asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible con perspectiva de género. Los gastos presentados según la clasificación económica, administrativa y sectorial deben acompañarse con el gasto ejecutado en 2022 y en 2021.
5. Sincerar las partidas de gastos, especialmente las de sueldos y salarios de los funcionarios de los sectores salud y educación, esenciales para el desarrollo y mejor porvenir de la Nación. Esto debe hacerse considerando una estimación realista que permita unos ingresos dignos.
6. Incorporar planes y proyectos que atiendan la crisis en los servicios básicos: electricidad, agua potable, transporte y comunicaciones. Se debe prever el inicio de proyectos que mejoren la calidad de estos servicios en el mediano plano. Se entiende que la recuperación de estos sectores requiere recursos extraordinarios, pero el Presupuesto 2023 debe incluir un plan de desarrollo de los grandes proyectos necesarios para iniciar el nuevo año fiscal. La ausencia del plan de recuperación es un claro mensaje de que esto no es una prioridad para el gobierno.
7. Desglosar la información de los proyectos que serán financiados por el Fonden, comparada con la ejecución del gasto de este organismo en los años previos.



PRESUPUESTO 2023

ENTRE LA OPACIDAD Y LA DISCRECIONALIDAD

8. Utilizar criterios técnicos y de pertinencia social para priorizar la inversión pública, con énfasis en los proyectos que se pretenden financiar con endeudamiento.
9. Crear canales que garanticen la participación inclusiva de personas y organizaciones interesadas en la formulación del presupuesto.
10. Publicar los saldos y movimientos de la deuda pública nacional.
11. Hacer cumplir la obligación constitucional y legal de publicar memorias y cuentas de todos los órganos y entes nacionales desde 2016 hasta la actualidad.

Transparencia Venezuela
Diciembre 2022



Transparenciave.org



TransparenciaVenezuela



@NoMasGuiso



nomasguiso



Transparencia Venezuela



TransparenciaVenezuela