

LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO CONTENIDO, ALCANCE Y LIMITACIONES

María Antonia Moreno
FACES-UCV

Resumen:

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF), aprobada en septiembre del 2000, incorpora un conjunto de innovaciones orientadas hacia la disminución de la discrecionalidad y la volatilidad de la gestión fiscal. Destacan las disposiciones sobre reglas de equilibrio fiscal plurianual, de estabilización y coordinación macroeconómicas, y de ahorro intergeneracional; así como también nuevas disposiciones sobre la administración financiera del sector público en las áreas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad y control de gestión. Aunque en la LOAF se perciben avances importantes respecto a la modernización de la legislación fiscal, se constata la existencia de inconsistencias que hacen perder efectividad a dicho documento. Se concluye que de no ser corregidas, ellas harán de la LOAF un documento legal sin importancia, postergándose así una vez más la oportunidad de que los principales problemas estructurales que caracterizan a las finanzas públicas venezolanas puedan corregirse de manera permanente.

Palabras claves: Finanzas públicas, legislación, Ley Orgánica de Administración Financiera, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la situación fiscal en Venezuela no sólo está vigente, sino que está entre los temas prioritarios del país. La fragilidad de las finanzas públicas demanda soluciones encaminadas a mejorar el balance fiscal, a través de la generación de mayores ingresos y de una gestión de gasto más eficiente, así como también a eliminar las distorsiones del marco institucional fiscal. Con ese objetivo, el Ejecutivo Nacional introdujo el proyecto de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF) ante la Comisión Legislativa Nacional (CLN), que la aprobó el 5 de septiembre de 2000 (G. O. 37.029).

La innovación más importante de la LOAF se encuentra en la normativa sobre las reglas macro-fiscales, a través de las cuales se atiende a los principios constitucionales de sostenibilidad, equilibrio fiscal, transparencia, eficiencia y responsabilidad fiscal. Se establecen los lineamientos generales de las normas de cada una de estas reglas, pero la metodología de funcionamiento y otros detalles procedimentales se dejan para su desarrollo en leyes especiales. Por esta razón, las observaciones y recomendaciones que se desprenden del análisis de la LOAF, se condicionan a la forma que adopten sus lineamientos en las

leyes específicas, las que todavía están pendientes de elaboración. La LOAF también incorpora, de una manera más sistemática, las normas sobre los distintos componentes que integran la administración financiera del sector público, como lo son el proceso presupuestario, el crédito público, la tesorería, la contabilidad fiscal y el control interno. El análisis en este ámbito, en la medida en que las disposiciones sobre cada uno de esos sistemas reproducen gran parte del contenido de la vieja normativa, se limita a destacar su consistencia con el tema de las reglas macro-fiscales.

La LOAF, al introducir la materia de las reglas macro-fiscales en la legislación fiscal, sigue las tendencias internacionales contemporáneas en el enfoque sobre el manejo institucional de la gestión pública. Se crean el marco plurianual del presupuesto para articular los presupuestos anuales a la política fiscal de largo plazo y garantizar el equilibrio fiscal inter temporal, el acuerdo de coordinación macroeconómica para asegurar la consistencia de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias, y el fondo de estabilización macroeconómica para garantizar la estabilidad de las variables fiscales. Incorpora, además, la creación del fondo de ahorro intergeneracional, a través del cual se persigue el logro de una mejor distribución inter temporal del uso de los recursos petroleros.

El uso de reglas macro-fiscales se ha interpretado como la vía más adecuada que los gobiernos tienen para conferirle mayor credibilidad a los esfuerzos de disciplina en el manejo de la gestión fiscal. No obstante, si bien es cierto que en países con una baja reputación en lo que concierne a su conducta fiscal es conveniente la implementación de reglas, lograr una mayor credibilidad en la política fiscal no se agota allí, pues la efectividad de esas reglas depende de su diseño y de los grados de flexibilidad, consistencia, transparencia y responsabilidad que rijan en su aplicación.

En general, se observa en el diseño de esas reglas un grado de elaboración al que le faltan afinamientos, en algunos casos de considerable cuantía: la regla de equilibrio fiscal podría ser violentada mediante el uso de la contabilidad creativa y por el uso demasiado fácil de su cláusula de escape; la regla de estabilización macroeconómica ha estado sometida a un proceso constante de modificación, lo que hace dudar de su estabilidad permanente; y la regla del acuerdo de coordinación macroeconómica puede ser violentada fácilmente por la ausencia de parámetros que hagan efectivas las reglas de responsabilidad fiscal.

A lo anterior se añaden un conjunto de inconsistencias entre los objetivos de las reglas macro-fiscales y otros aspectos normativos de la LOAF que la debilitan considerablemente. Es el caso de la falta de transparencia en los procesos fiscales y la ausencia de disposiciones que corrijan ese problema, la rigidez pre-

supuestaria determinada por las preasignaciones de ingresos, la falta de control sobre el gasto causada por normas laxas o deficientes sobre la liquidación del presupuesto, la facilidad con que se aprueba nuevo gasto fuera de lo contemplado en las leyes de presupuesto, la debilidad de la norma relacionada con la información de los riesgos fiscales en las leyes de presupuesto, la falta de rigurosidad en la normativa sobre consolidación del presupuesto del sector público y, finalmente pero no menos importante, la falta de control a que da lugar la normativa sobre el proceso de endeudamiento.

Se concluye que si bien la orientación de la nueva normativa fiscal hacia el logro de los objetivos de disciplina fiscal y estabilidad económica es conveniente, el análisis de las implicaciones de la nueva normativa muestra que la misma presenta un conjunto de inconsistencias y omisiones importantes que la debilitan. De especial importancia son el sesgo hacia la indisciplina fiscal que ocasiona la falta de rigurosidad en el régimen de responsabilidad fiscal y en el proceso de endeudamiento. Se anticipa que de no ser corregidas, esas inconsistencias harán de la LOAF un documento legal sin importancia, postergándose así una vez más la oportunidad de que los principales problemas estructurales que caracterizan a las finanzas públicas venezolanas puedan corregirse de manera permanente.

ANTECEDENTES

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF), fue aprobada el 5 de septiembre de 2000 (G. O. 37.029). De acuerdo con la Exposición de Motivos, la elaboración de esta ley responde a la necesidad de adecuar la normativa de los procesos fiscales a las exigencias de la nueva Constitución, cuya innovación en materia fiscal se concentra casi exclusivamente en el tema de las reglas macro-fiscales. En este sentido, se plantea el sometimiento de la gestión fiscal a los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, para lo cual se establece la obligatoriedad de la limitación del gasto y el endeudamiento público, de la Constitución de un fondo de estabilización macroeconómica, de la distribución intertemporal de la riqueza del subsuelo, de la explicitación de la política fiscal de largo plazo, del equilibrio y la sostenibilidad fiscal, de la coordinación de las políticas macroeconómicas y de la responsabilidad fiscal.

Desde el punto de vista analítico, el tema de las reglas macro-fiscales tiene referencias en los procesos de reforma fiscal implementados en diversos países, especialmente durante la última década, en los cuales dichas reglas han pasado a ser los pilares rectores de la definición, ejecución y evaluación de la política fiscal. La elaboración conceptual de las reglas ha evolucionado no sólo con las

experiencias concretas de países que han adaptado su legislación fiscal a estos objetivos¹, sino de la formalización de recomendaciones que se retroalimentan con esas experiencias particulares² como se hace en el Manual sobre Transparencia Fiscal (1998) del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional. En ese proceso se destaca la convergencia hacia el diseño de reglas con las que, al eliminar o disminuir sustancialmente la discrecionalidad de la política fiscal, se intenta corregir el sesgo deficitario de la gestión fiscal, y con ello, alcanzar la estabilización macroeconómica y la elevación de la calidad de las políticas públicas³.

Desde la perspectiva legal, el tema de las reglas macro-fiscales aparece por primera vez en la legislación fiscal del país en la muy reciente ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) aprobada en 1998, reformada ya dos veces (Leyes Habilitantes 1999 y 2000). Con dicha ley se intenta corregir, a través de reglas de acumulación de excedentes de ingresos petroleros en tiempos de boom y de retiro de recursos en tiempos de shocks negativos, el impacto negativo de la gran volatilidad de dichos ingresos sobre las finanzas públicas y la gestión fiscal.

La LOAF, en su carácter integrador de los procesos de la administración financiera del sector público, tiene su antecedente más cercano en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (LOHPN), creada en 1938⁴. Con respecto al contenido, sin embargo, las leyes orgánicas de Régimen Presupuestario (LORP) y de Crédito Público (LOCP), creadas en 1976⁵, constituyen la referencia directa de la LOAF en las materias de presupuesto y crédito público⁶. Por su parte, la normativa sobre los sistemas de contabilidad y control interno tienen su fuente en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGP), de-

¹ Nueva Zelanda inauguró esta tradición con su Fiscal Responsibility Act de 1994. En América Latina se tienen los casos de la Ley de Solvencia Fiscal de Argentina aprobada en 1999, la Ley sobre Prudencia y Transparencia Fiscal de Perú, también aprobada en 1999 y la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil aprobada en 2000.

² Ver FMI, *Experimental cases studies on transparency practices* (1999).

³ Ver trabajos de Alesina y Perotti (1995), Eichengreen, Hausmann y Von Hagen (1996), Alesina (1997), Kopitz (1998).

⁴ La LOHPN fue objeto de sucesivas reformas en 1948, 1960, 1961 y 1974.

⁵ La LORP fue reformada en 1980, 1990, 1992 y 1994. La LOCP fue reformada en 1980 y 1981.

⁶ La expansión considerable que experimentó el sector público, especialmente a partir del primer boom petrolero, tendió a rebasar la capacidad regulatoria de la LOHPN, lo cual dio lugar a la derogación de los artículos relacionados con el régimen presupuestario. Con la promulgación de la LOCP, se deroga la Ley de Crédito Público de 1959 (reformada en 1970).

bido a que en esas materias la rectoría la ejerce la Contraloría General de la República (CGR)⁷.

LAS REGLAS MACRO-FISCALES

La innovación más importante de la LOAF se encuentra en la normativa sobre las reglas macro-fiscales. Atendiendo a los principios constitucionales de sostenibilidad, equilibrio fiscal, transparencia, eficiencia y responsabilidad, se crean el marco plurianual del presupuesto para articular los presupuestos anuales a la política fiscal de largo plazo y garantizar el equilibrio fiscal intertemporal; el acuerdo de coordinación macroeconómica para asegurar la consistencia de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias; el fondo de estabilización macroeconómica para garantizar la estabilidad de las variables fiscales; y el fondo de ahorro intergeneracional para lograr una mejor distribución intertemporal del uso de los recursos del subsuelo.

El marco plurianual del presupuesto⁸

La necesidad de controlar los sesgos deficitarios de las cuentas públicas, determinados en buena medida por la falta de una planificación presupuestaria fundamentada en las necesidades financieras determinadas por programas de desarrollo que, por su naturaleza, trascienden generalmente el corto plazo, ha resaltado la importancia de la estimación plurianual en la elaboración de los presupuestos fiscales. En la actualidad, su uso se observa por igual en países desarrollados y en desarrollo, aunque adopta diversas modalidades en términos de su duración, del detalle de los ítem presupuestarios, de su rango legal, de la metodología usada en las proyecciones, de la consideración sobre la participación de instituciones colegiadas etc. Los resultados de la experiencia en esa materia muestran que el marco plurianual del presupuesto ha sido una herramienta fundamental de la transparencia de los procesos fiscales y, como consecuencia, de disciplina fiscal⁹.

⁷ La LOCGR, que fue creada en 1975, sustituyó el articulado de la normativa relacionada con los procesos de la contabilidad fiscal y de la gestión de contraloría de la LOHPN. En la actualidad existe un proyecto que deberá reformarla para adecuarla a la nueva Constitución. (Ver sitio web de la CGR).

⁸ La normativa sobre el marco plurianual del presupuesto se encuentra en el título II de la LOAF.

⁹ En el mundo desarrollado se tienen los casos de EEUU, Australia, Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda. La experiencia de países en desarrollo incluye los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay y Chile. Ver Kopitz (1999).

Formalmente, el marco plurianual del presupuesto es un documento que registra la estimación de las variables y resultados fiscales para un periodo, cuyos montos se reparten anualmente de manera que se correspondan con los límites globales establecidos para dicho lapso de tiempo. Esos límites se derivan del sometimiento de la política fiscal derivada de la política económica de largo plazo al cumplimiento de la condición de sostenibilidad fiscal. En vista de ello, los presupuestos anuales del marco plurianual deben estimarse de tal forma que se garantice el equilibrio fiscal durante el periodo de dicho marco, aunque no necesariamente se requiere el equilibrio para cada ejercicio anual. Esto último le da sentido a la estimación plurianual, pues se admite la flexibilidad para el ajuste cuando exista la probabilidad de ocurrencia de desequilibrios importantes en un ejercicio fiscal determinado y/o cuando sea necesaria una revisión de las perspectivas macroeconómicas.

No hay antecedentes de planificación presupuestaria plurianual en Venezuela, al menos en los términos de la exigencia de la sostenibilidad de los presupuestos. En la anterior normativa fiscal se exige la adecuación de los presupuestos fiscales anuales a los planes de desarrollo económico y social de la nación y su cuantificación a partir de los planes operativos anuales, pero esta condición rara vez se ha cumplido¹⁰.

El mandato de la nueva Constitución sobre el tema del marco plurianual establece las pautas para el desarrollo de la norma en la LOAF: primero, le asigna rango de ley; y, segundo, exige el equilibrio fiscal en el marco plurianual del presupuesto (Art. 311). A partir de allí, se establecen las pautas del proyecto de ley en términos de su elaboración, instituciones responsables, contenido, duración, fecha de presentación a la AN y de sanción, rendición de cuentas, regla de equilibrio, de gasto y endeudamiento y cláusula de escape.

La LOAF asigna la rectoría de la elaboración del marco plurianual del presupuesto al Ministerio de Finanzas (MF), la cual debe llevarse a cabo en coordinación con el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) y el Banco Central de Venezuela (BCV). El proyecto de ley del marco plurianual del presupuesto debe, de acuerdo con la LOAF, especificar los objetivos de la política económica y de la política fiscal, las estimaciones de los límites máximos de gasto y endeudamiento, y la cuenta ahorro-inversión-financiamiento, y los indicadores y las reglas de disciplina fiscal que aseguren la solvencia, sostenibilidad y el equilibrio fiscal en el periodo del marco (Arts. 25 y 26 LOAF). Su duración se fija en tres

¹⁰ La metodología del Presupuesto por Programas se incorporó en la normativa presupuestaria en 1971. Su fracaso ha tenido que ver en gran parte con la falta de solución al problema de la clasificación de gasto que, en la metodología de presupuesto por programas, da lugar a una vasta categorización del mismo.

años, su presentación al legislativo antes del quince de julio del primero y cuarto año del período constitucional de la Presidencia de la República, y su aprobación antes del 15 de agosto del mismo año de su presentación a la Asamblea Nacional.

La condición de equilibrio entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios establecida en la Constitución se desarrolla en la LOAF de la siguiente manera: por una parte, la sumatoria de los resultados financieros de la gestión fiscal del período del marco debe mostrar equilibrio o superávit entre ingresos y gastos ordinarios; por la otra, a los fines de la meta de equilibrio y si se requiriese algún ajuste fiscal, éste no deberá concentrarse en el último año del período del marco. Los ingresos ordinarios se definen como los “...*ingresos corrientes deducidos los aportes al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional...*”. Los gastos ordinarios son “...*los gastos totales, excluida la inversión directa del gobierno central...*”¹¹.

La LOAF establece una cláusula de escape a las metas fiscales de la ley del marco plurianual. Una vez sancionada ésta por la Asamblea Nacional, las modificaciones a los límites de gasto y endeudamiento y los resultados financieros allí estipulados, sólo procederán en situaciones de excepción decretados de conformidad con la ley “...*o variaciones que afecten significativamente el servicio de la deuda pública...*” (Art. 29 LOAF)¹².

La rendición de cuentas del Ejecutivo en lo referente al marco plurianual del presupuesto, exige una presentación anual a la AN, antes del 15 de julio de cada año, de informes con la evaluación de la ejecución de las leyes presupuestarias anuales con indicación de las desviaciones y de sus causas, de las propuestas que contendrá⁴ el proyecto de presupuesto del año siguiente y la cuenta ahorro-

¹¹ La LOAF señala en su artículo 7 que los ingresos corrientes son ingresos de carácter recurrente (tributarios petroleros y no petroleros, y no tributarios). La identificación de los ingresos ordinarios como ingresos corrientes pareciera atender a razones de homogeneidad en el tratamiento estadístico de las variables fiscales. Tradicionalmente, los ingresos se han clasificado desde el punto de vista de su recurrencia en ordinarios y extraordinarios. A partir de la implementación del Programa de Estadísticas y Finanzas Públicas, cuya metodología se elaboró en consultoría del Ministerio de Finanzas con el Fondo Monetario Internacional, esa clasificación acoge la de esta última institución, a los fines de cumplir con el objetivo de armonización de las estadísticas fiscales. A diferencia de los ingresos, el gasto ordinario no puede identificarse como gasto corriente, puesto que en Venezuela el gasto ordinario del Gobierno Central incluye las transferencias de capital que se clasifican como gasto de capital.

¹² Se entiende que cambios en el servicio de la deuda (variaciones en los intereses de la deuda o en el riesgo país) obligan a alteraciones en las metas de gasto y endeudamiento, debido a sus efectos dinámicos sobre la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

inversión-financiamiento estimada para los dos años siguientes. La AN deberá reportar el resultado de sus deliberaciones al Ejecutivo Nacional antes del 15 de agosto de cada año.

La LOAF establece que el incumplimiento de las metas del marco plurianual dará lugar a sanciones de remoción a los ministros responsables del área en que se produzca ese incumplimiento.

El acuerdo de coordinación macroeconómica

El tema de la coordinación macroeconómica institucional, al igual que el de la disciplina fiscal, ha sido una pieza importante de los procesos de reforma fiscal de la última década. El objetivo fundamental de la coordinación es garantizar la estabilidad económica a través de la armonización de las políticas macroeconómicas. No tiene sentido en situaciones en las que institucionalmente dichas políticas están bajo el control de una sola autoridad. Se entiende entonces que la independencia política del banco central es condición fundamental para la existencia de un acuerdo de coordinación macroeconómica. Formalmente, tal condición se cumple formalmente en el caso venezolano, pues la norma constitucional venezolana dispone la autonomía del Banco Central de Venezuela.

La coordinación macroeconómica, al igual que el marco plurianual del presupuesto, pasa a ser mandato constitucional a partir de 1999. Este último, con el fin de atender al principio de la estabilidad económica, establece la actuación coordinada del Ejecutivo y el BCV la cual deberá reflejarse en un acuerdo anual suscrito por ambas instituciones. Dicho acuerdo, que se presentará a la AN junto con la ley de presupuesto anual, deberá especificar las metas macroeconómicas anuales esperadas, su impacto social y las políticas e instrumentos que se utilizarán para alcanzar esas metas, las responsabilidades de ambas instituciones y las interrelaciones que se establecerán entre la gestión fiscal a cargo del Ejecutivo y la gestión monetaria y cambiaria a cargo del BCV. La Constitución hace explícito el planteamiento de que dicho acuerdo no podrá comprometer la independencia del BCV (Art. 320). Se dejan para el desarrollo posterior de la norma constitucional la definición de las características del acuerdo y las normas de rendición de cuentas (Art. 320).

No se percibe un desarrollo más detallado de las características del acuerdo en la LOAF, más allá de lo planteado en la propia Constitución. Si se incorpora, sin embargo, la norma sobre rendición de cuentas, mediante la cual se exige el reporte trimestral sobre la ejecución de las políticas y de los mecanismos correctivos de las desviaciones que se presenten ante la AN en la oportunidad de presentación del acuerdo del siguiente ejercicio.

Fondo de estabilización macroeconómica

La LOAF, atendiendo a mandato constitucional, establece la provisión para la creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM). Este fondo tiene sus antecedentes en la Ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) aprobada en 1998. Se introducen tres cambios en los lineamientos normativos con respecto a los que rigen el FIEM, sin argumentación explícita que justifique dichos cambios. El primero es el relajamiento del parámetro de las regla de retiro que, de un tope máximo de 1/3 en la normativa vigente, aumenta a 50% del saldo del fondo para el cierre del ejercicio presupuestario inmediatamente anterior. El segundo cambio se refiere a la disminución del tope de acumulación y de uso de los recursos excedentes del fondo que baja de 80% del promedio de las exportaciones petroleras de los últimos cinco años en la ley actual, a 70% del promedio de las exportaciones petroleras de los últimos tres años. Finalmente, se establece que parte de los excedentes del fondo podrían ser utilizados en operaciones de compra o refinanciamiento de deuda pública externa e interna, o alimentar el fondo de ahorro intergeneracional. Se deja para la ley especial del FEM el desarrollo de estos criterios.

Fondo de ahorro intergeneracional

También en respuesta a mandato constitucional, la LOAF establece la provisión para la creación de un fondo de ahorro intergeneracional (FAI) cuya fuente de financiamiento proviene exclusivamente de la contribución fiscal petrolera. En la disposición constitucional no se plantea expresamente el concepto del fondo de ahorro intergeneracional, sino el del aprovechamiento de los recursos del subsuelo y minerales con miras a "... *financiar la inversión real reproductiva, la educación y la salud...*" (Art. 311). En la LOAF se le da forma a esa idea, señalándose que "...*se establecerá un Fondo de Ahorro Intergeneracional a largo plazo, destinado a garantizar la sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas de desarrollo, especialmente la inversión real reproductiva, la educación y la salud, así como a promover y sostener la competitividad de las actividades productivas no petroleras...*" (Art. 155)¹³.

El FAI se define en la LOAF como un mecanismo de ahorro a largo plazo, que tiene por objetivo la sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas

¹³ Esta idea de un fondo de ahorro intergeneracional tiene antecedentes en otras experiencias de países y regiones petroleras, como son los casos de Kuwait, Noruega, Alaska y la provincia de Alberta.

de desarrollo. Los mecanismos de ahorro se dejan para la ley que lo rija, pero establece un período de acumulación no menor de veinte años contados a partir de la fecha de su creación, aunque se establece una cláusula de escape para los rendimientos de los fondos. En todo caso, el uso tanto de los fondos como de sus rendimientos está previamente establecido a fines de inversión reproductiva y servicios básicos. Se prohíbe en la LOAF la inversión de esos recursos en instrumentos de deuda pública.

La responsabilidad fiscal

El tratamiento normativo del tema de la responsabilidad fiscal está entre las innovaciones más importantes de la LOAF. Constituye en realidad un subtema, ya que una buena parte de la normativa se refiere al tema de la responsabilidad en general¹⁴. Los cambios más importantes se detectan en la distinción entre gestión pública y administración de esa gestión; y en la distinción entre responsabilidad administrativo-legal y responsabilidad de gestión.

Las normas se establecen en términos de sanción, es decir, se definen bajo la previsión de fallas en el cumplimiento de las responsabilidades. Respecto a la gerencia pública o administración de la gestión fiscal, se establecen la sanción de remoción a los Ministros responsables del área en que ocurrió el incumplimiento de las reglas y metas definidas en el marco plurianual del presupuesto (Art. 163), la sanción que corresponda de acuerdo a la LOCGR por la inexistencia de registro de información sobre la ejecución de los presupuestos y de sus resultados (Art. 164), la sanción que corresponda de acuerdo a la LOCGR por el incumplimiento injustificado de las metas y objetivos de los programas públicos (Art. 165) y la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública o destitución a funcionarios con capacidad para garantizar el cumplimiento de las normas sobre operaciones de crédito público (Art. 166).

OTRAS INNOVACIONES DE LA LOAF

La LOAF introduce otros cambios en la normativa fiscal que tienen implicaciones importantes para la gestión fiscal del país. Tales cambios se refieren, de una parte, a la organización de la administración financiera del sector público en sistemas, lo cual permite integrar en una sola ley la normativa sobre el proceso presupuestario, el crédito público, la tesorería, la contabilidad fiscal y el control

¹⁴ De hecho, el Título IX donde se aborda el tema, se denomina "De las responsabilidades" y no de la responsabilidad fiscal.

interno¹⁵. Al mismo tiempo, se introducen cambios puntuales pero importantes en la normativa sobre esos procesos como el establecimiento del criterio del gasto causado para la liquidación del presupuesto, la mayor concentración de la responsabilidad del Ejecutivo en las operaciones de crédito público, el reporte de los riesgos de las estimaciones y las variables fiscales, y la mayor cobertura institucional del proceso presupuestario.

*Sistema presupuestario*¹⁶

Los cambios en el sistema presupuestario más importantes se refieren a la sustitución del compromiso por causado en la liquidación del presupuesto, a la incorporación de los costos por riesgos fiscales en la estimación del presupuesto, y a los intentos de ampliación de la cobertura institucional del presupuesto.

El criterio del gasto causado para la liquidación del presupuesto

La normativa de la ejecución del presupuesto experimenta un cambio fundamental en la LOAF, en lo que respecta a la definición del gasto como etapa del proceso presupuestario¹⁷. A diferencia de la LORP, en la que se postula que un crédito presupuestario es considerado gastado cuando es afectado válidamente por un compromiso¹⁸, el criterio de la LOAF es más restrictivo al establecer que *“...se considera gastado un crédito cuando queda afectado definitivamente al causarse un gasto...”* (Art. 47). Se considera más restrictivo este criterio, porque ya no basta con el establecimiento de un compromiso para dar por ejecutado el gasto, sino que para ello es necesario esperar que se cumpla la etapa de la entrega efectiva del bien o servicio. Los criterios y procedi-

¹⁵ Con la LOAF, se derogan la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP), la Ley Orgánica de Crédito Público (LOCP) y los artículos de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (LOHPN) que hacen referencia a las actividades de la Tesorería Nacional. No obstante, la LOAF mantiene parte de la anteriormente existente sobre los sistemas presupuestario, crédito público y tesorería. Por su parte, la normativa correspondiente a los sistemas de contabilidad y control interno se desarrolla a partir de mandato de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Arts. 73 y 70, respectivamente). Aunque los sistemas tributario y de administración de bienes forman parte de la Administración Financiera del Sector Público, la LOAF refiere su normativa a leyes especiales (Art. 3).

¹⁶ Se trata en el título II de la LOAF.

¹⁷ Estos cambios son aplicables a la gestión presupuestaria de los entes descentralizados y sociedades mercantiles del Estado (Art. 67).

¹⁸ El compromiso se entiende como la afectación de créditos presupuestarios para cumplir con las obligaciones financieras contraídas por la República. Ver Arroyo (2000).

mientos para la determinación de la causación del gasto deberán elaborarse en el reglamento correspondiente.

La normativa del compromiso, que en la ejecución presupuestaria se reduce a un mecanismo preventivo de afectación presupuestaria (Art. 48), también cambia en lo que respecta a la liquidación o cierre del presupuesto. La LOAF establece que no se podrán asumir compromisos ni causar gastos con posterioridad al 31 de diciembre, fecha de cierre del presupuesto de cada año (Art. 56), y que el gasto comprometido, pero no causado a la fecha de cierre del presupuesto, se imputará automáticamente al presupuesto del siguiente año (Art. 57).

Esta norma tiene dos implicaciones: una de carácter formal, que es la eliminación de la figura del semestre complementario para la causación de gasto con posterioridad a la finalización del ejercicio fiscal;¹⁹ la otra, de carácter práctico y, por ello, mucho más importante desde el punto de vista económico, que supone que con el criterio del gasto causado se exige que el gasto del ejercicio fiscal refleje la verdadera capacidad de ejecución presupuestaria de los órganos y entes públicos. Esto último no se logra con la normativa fiscal previa a la LOAF, porque el compromiso es una medida ficticia del monto del gasto que efectivamente se ejecuta durante el período presupuestario. El solapamiento de la ejecución del presupuesto del año anterior durante el semestre complementario con el de la ejecución del presupuesto del año siguiente en un mismo ejercicio fiscal distorsiona la gestión fiscal e impide usar al presupuesto como un instrumento efectivo de la política fiscal. Con la LOAF, en cambio, se intenta que el gasto registrado durante el período presupuestario corresponda a gasto efectivamente realizado. En la medida en que ello sea así, se podrán minimizar las diferencias entre gasto caja y gasto acordado y evaluar de manera más expedita la ejecución de la gestión presupuestaria a partir de la gestión fiscal.

Riesgos fiscales

Un aspecto importante de la formulación del presupuesto que hasta la aprobación de la LOAF no se había contemplado en la normativa presupuestaria lo representa la estimación de los costos de las operaciones cuasi fiscales (subsidios financieros y económicos), de los sacrificios fiscales (exoneraciones, excepciones, deducciones y otros incentivos tributarios) y de las obligaciones contingentes (pasivos laborales, recursos de la seguridad social y otros fondos). El costo total de estas transacciones deberá, de acuerdo con el artículo 12 de la

¹⁹ Pagos pendientes con cargo al presupuesto del año anterior podrán, evidentemente, realizarse en el ejercicio fiscal del año siguiente (Art. 57 LOAF).

LOAF, explicitarse en un estado de cuenta anexo al proyecto de ley de presupuesto para evaluar el impacto económico de dichas actividades. Se introduce en el mismo artículo una cláusula de escape para la consideración de situaciones de confidencialidad y/o ausencia de la información requerida para la elaboración de dicho estado de cuenta.

Cobertura institucional

La LOAF establece en su artículo 7 que las regulaciones contenidas en la misma son aplicables a los entes u organismos que conforman el sector público²⁰, no de forma indiscriminada, sino de acuerdo a las especificidades que en ella se establezcan. Esto implica que no todos los aspectos de la normativa de la administración financiera del sector público se aplicarán por igual a los entes que lo conforman.

Se diferencian las reglas que regirán para el Gobierno Central (República) y sus agencias (institutos autónomos, personas jurídicas estatales de derecho público, fundaciones, asociaciones civiles y demás entidades constituidas con fondos públicos), las que regirán para el poder local (estados, municipios y distritos), y las aplicables a las sociedades mercantiles en las cuales la República o entidades públicas tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social. En el caso del poder local se establece que si bien el proceso presupuestario de las entidades correspondientes se rige por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las leyes estatales y las ordenanzas respectivas, el mismo deberá ajustarse en la medida del posible a las disposiciones técnicas que establezca la OCEPRE (Art. 62). La futura Ley de Hacienda Pública Regional deberá contemplar esta disposición, a los fines de que los procesos de formulación,

²⁰ Por sector público nacional se entiende el conjunto conformado por los siguientes entes u organismos (Art. 7) la República; los institutos autónomos; las personas jurídicas estatales de derecho público, las sociedades mercantiles en las cuales la República o las demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social y sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, es coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional; las sociedades mercantiles en las cuales las personas a que se refiere el numeral anterior tienen participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social; y las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en este artículo, cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio efectuados por una o varias de las personas referidas en el presente artículo, represente el cincuenta por ciento o más de su presupuesto. La definición de sector público nacional excluye los órganos del poder estatal y local, como lo son los estados, el Distrito Metropolitano de Caracas, los distritos y los municipios.

ejecución y evaluación de los presupuestos estatales y municipales se armonicen con los de la República²¹.

A pesar de la restricción anterior, en la LOAF se establecen normas que intentan dar un mayor grado de integralidad a la gestión de las distintas instituciones públicas, respecto a la de la normativa anterior. En ese sentido, se establece la necesidad de que los procesos de la administración financiera de todas las entidades públicas se ajusten tanto a los principios como a las disposiciones técnicas de la LOAF.

Derogación de asignaciones predeterminadas de ingresos no constitucionales

En la normativa de las disposiciones transitorias de la LOAF destaca la eliminación de las disposiciones legales que establecen afectaciones de ingresos predeterminadas, no autorizadas por ella ni por la Constitución, a partir del 31 de diciembre de 2003.

Operaciones de crédito público²²

Las principales modificaciones de la legislación en esta área tienen que ver con la ampliación de los objetivos de las operaciones de crédito público, las exigencias que se derivan de la nueva normativa en materia presupuestaria y con el intento de simplificación de los procedimientos que envuelven las operaciones de crédito público. Esto último lleva a una eliminación sustancial de la participación del BCV y parcial del parlamento en el proceso de aprobación de esas operaciones y conlleva una mayor responsabilidad del Ejecutivo en los procesos de endeudamiento público.

Con relación a la ampliación de objetivos, además del arbitrio de recursos para inversiones reproductivas, el financiamiento de las necesidades transitorias, de tesorería y la atención a situaciones de evidente necesidad, se añaden las operaciones de mercado abierto (Art. 78), las cuales no eran contempladas en la LOCP. Conceptualmente, contemplar las operaciones de mercado abierto como parte de los objetivos de las operaciones de crédito público atiende a la necesidad de que la autoridad monetaria del país cuente con suficientes instrumentos

²¹ Ver Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, elaborado por la OAEF-AN.

²² Título III de la LOAF.

de política monetaria y, por tanto, con mecanismos que ayudan de una manera más eficiente en el proceso de coordinación de las políticas fiscal y monetaria. En el caso de Venezuela, en donde la situación en esta materia precisamente se ha caracterizado por la estrechez de su sistema financiero, esta ampliación de la norma es indudablemente positiva. Su eficacia, sin embargo, dependerá de la elaboración de los reglamentos respectivos sobre la gerencia y operativización funcional de la gestión de las operaciones de crédito.

Las normas sobre el sistema de crédito público cubren las transacciones que en esta materia realiza la República (léase Gobierno Central) y las sociedades mercantiles. Están exceptuadas de estas normas las instituciones financieras públicas (BCV, FIV, sociedades mercantiles dedicadas a la intermediación de crédito) y las empresas creadas de conformidad con la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos, siempre que se certifique su solvencia (Art. 89). Los institutos autónomos dedicados a la actividad financiera también están exceptuados de dichas normas, pero requieren la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros (Art. 90). Se prohíbe la realización de operaciones de crédito público a los institutos autónomos y demás personas jurídicas descentralizadas funcionalmente que no tengan el carácter de sociedades mercantiles, y a las fundaciones, asociaciones y demás instituciones constituidas con fondos públicos (Art. 91). A los estados, los distritos y los municipios, por su parte, se les prohíbe la contratación de deuda externa (Art. 95).

En relación con las exigencias de la nueva normativa presupuestaria, el monto máximo de endeudamiento pasa a estar determinado por la ley del marco plurianual del presupuesto (Art. 80). Se plantea que las modalidades de las operaciones y los correspondientes créditos presupuestarios se especificarán en la ley de endeudamiento anual, así como la autorización de su inclusión en la ley de presupuesto (Art. 83). Para los casos de contratos de endeudamiento plurianuales se establece que la ley de presupuesto en se incluye el primer pago autorizará al Ejecutivo para contratar el total de las obras (Art. 85). Con la sujeción de la ley de endeudamiento anual a la del marco plurianual del presupuesto se espera que los procesos de endeudamiento estén articulados de manera directa a la política de desarrollo, pero bajo condiciones de financiamiento sostenibles. Esto exige una organización institucional adecuada, sobre todo en materia de redefinición de funciones, lo cual también se contempla en la LOAF.

La obligatoriedad de las opiniones del BCV en lo relacionado con la ejecución de las operaciones de crédito público y sobre el otorgamiento de garantías, previstas en los Arts. 29 y 30 de la vieja LOCP fue eliminada en la LOAF. Esto estaría asociado al objetivo de simplificación de los procedimientos de esas operaciones y de eliminación de elementos de coadministración implícitas en las

actividades de control del Poder Legislativo sobre el proceso de endeudamiento²³. Se entiende, además, que con ello se incrementa considerablemente la responsabilidad del Ejecutivo en esta materia, mientras que la del BCV se reduce en la misma medida. Esto último se expresa claramente con la eliminación del Art. 5 de la LOCP que establece la colocación de los títulos de la deuda pública emitidos al portador por parte del BCV; de otras disposiciones sobre tareas que corresponderá reglamentar a la Oficina Nacional de Crédito Público, como las referidas en los Arts. 9, 12, 14, y 15 de la LOCP; y de la opinión vinculante del BCV. En este último respecto, se señala expresamente que aunque el BCV será consultado sobre el impacto monetario y las condiciones financieras de cada operación de crédito público, su opinión no es de carácter vinculante (Art. 86).

Por su parte, la eliminación del Art. 31 de la LOCP que trata de la opinión del BCV sobre los efectos fiscales y macroeconómicos del endeudamiento neto y el monto máximo de Letras del Tesoro, entendemos se justifica porque tal opinión aparecerá explicitada en la ley de acuerdo de coordinación macroeconómica Ejecutivo-BCV.

La participación del Poder Legislativo en la gestión del crédito público se establece en los Arts. 79, que señala que los entes que se rigen por la LOAF no podrán celebrar ninguna operación de crédito público sin la aprobación de la Asamblea Nacional en ley especial; 80 en donde se estipula la presentación de esa ley especial a la Asamblea Nacional junto con el proyecto de ley de presupuesto para su sanción; 81, que establece la provisión para operaciones de crédito público no contempladas en la ley especial por razones de emergencias (calamidades o catástrofes públicas) o por razones de refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública, las cuales también deberán ser aprobadas por la Asamblea Nacional mediante ley especial o autorización al Ejecutivo Nacional; y 82 que establece las condiciones para la tramitación de las operaciones de crédito público en caso de reconducción del presupuesto.

También, quizás con base en el objetivo de la simplificación de los procesos que envuelven las operaciones de crédito público, se elimina la normativa contenida en los artículos 16, 45, 47, 48, y 52 de la LOCP sobre la participación del Legislativo en lo correspondiente a la solicitud de opinión de la comisión permanente de finanzas; a la información al parlamento de una exposición razonada de la solicitud de autorización de la opinión razonada del BCV y de los resultados a los treinta días siguientes de la celebración de operaciones dirigidas al refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública; y a la po-

²³ Exposición de motivos de la LOAF.

testad del parlamento de disponer de información de la contabilidad de la deuda pública cuando lo requiera y de la información semestral sobre la situación de la deuda pública.

La omisión de estas normas se compensaría en la LOAF con las mayores exigencias en términos de rendición de cuentas en materia de endeudamiento al órgano rector encargado de las operaciones de crédito público. El artículo 96 de la LOAF establece, en este sentido, la obligatoriedad de la Oficina Nacional de Crédito Público de *"...mantener y administrar un sistema de información sobre el mercado de capitales que sirva para el apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos, así como para intervenir en las mismas..."*.

Tesorería²⁴

La normativa de las actividades de la tesorería nacional es aplicable sólo a la República. Introduce cambios en la organización de la administración del servicio al establecerse la creación de una Oficina Nacional del Tesoro (Art. 108 de la LOAF) que sustituye al BCV como agente de la Tesorería Nacional, y a la que se le atribuyen funciones más amplias que las cumplidas hasta la aprobación de la LOAF. Esta ampliación de funciones se ajusta a los cambios de la normativa en el área presupuestaria que exige de la tesorería la participación en la formulación y en la coordinación de la política financiera para el sector público nacional, en la coordinación macroeconómica de las políticas fiscal y monetaria y en la aprobación junto con OCEPRE de la programación de la ejecución del presupuesto y del flujo de fondos de los entes regidos por la ley de presupuesto, y en la determinación de las necesidades de emisión y colocación de letras del tesoro (Art. 109).

Otra innovación en esta área es la creación de la Cuenta Única del Tesoro, a través de la cual se centralizan todos los ingresos y pagos de los entes integrados al sistema de tesorería. Mantener un mayor control sobre los fondos públicos, a través de la eliminación de las figuras de los avances y adelantos, y reducir el impacto de los costos derivados de los excesos de liquidez causados por esa falta de control serían, como se expresa en la Exposición de Motivos de la LOAF, los objetivos fundamentales de dicha cuenta única. El BCV, así como los bancos comerciales, a través de convenios suscritos al efecto podrían, sin embargo, seguir sirviendo de entes recaudadores y pagadores, tal y como se preveía en la legislación anterior (Art. 82 LOHPN).

²⁴ Título IV de la LOAF.

Aunque se prevé la elaboración de un reglamento para el sistema de tesorería (Art. 111), queda explícito en la LOAF el hecho de que los fondos del Tesoro Nacional podrán ser colocados en el sistema financiero (Art. 115), lo cual no estaba previsto en la legislación anterior. Igualmente, se establece que los medios de pago a utilizarse en los ingresos y pagos podrán ser en efectivo o en cualquier otro medio bancario o no; así como de que para determinadas transacciones el Ministerio de Finanzas podrá especificar el medio de pago pertinente (Art. 116).

Estas nuevas normas suponen, además, un incremento de la responsabilidad del Ejecutivo en los procesos de la administración financiera del sector público y, correspondientemente, la disminución de la del BCV. El reglamento de este sistema deberá contemplar el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas del Ejecutivo sobre el movimiento y resultados de la cuenta del tesoro.

Contabilidad fiscal²⁵

La normativa de la LOAF correspondiente al sistema de contabilidad es aplicable a todos los entes públicos de la administración centralizada y descentralizada, incluyendo los del poder regional y local (Arts. 123). Antes de la LOAF, las normas en el área de la contabilidad fiscal se encontraban distribuidas entre la LOCGR y la LORP. Su rectoría le correspondió a la CGR hasta 1995 y, con ocasión de la reforma de la ley orgánica de dicho organismo ese mismo año, pasó a ser competencia del Ministerio de Hacienda (ahora de Finanzas). En el Art. 73 de la ley reformada se establece que dicho ministerio es el ente encargado de centralizar las cuentas de la administración central, descentralizada y de los organismos de autonomía funcional, así como de establecer los sistemas de contabilidad correspondientes, quedando la CGR en esta materia sólo con la responsabilidad de aprobar las normas y procedimientos técnicos del sistema de contabilidad fiscal. A partir de esta disposición, la LOAF desarrolla la normativa correspondiente al sistema de contabilidad, en la cual se establecen cambios institucionales, así como de contenido respecto a la vieja regulación en esta materia.

En relación con los cambios institucionales, está la creación de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCP)²⁶ que pasa a ser el órgano rector del

²⁵ Título V de la LOAF.

²⁶ Esta oficina, conjuntamente, con la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (ver sección 2.3.5), sustituye a la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública (SUNACIC).

sistema (Art. 126) como dependencia especializada del Ministerio de Finanzas. Además de las funciones de registro contable de las operaciones de los entes públicos afectados por la LOAF y de su consolidación en los estados financieros correspondientes, a la ONCP le corresponde diseñar y evaluar la metodología de los sistemas contables a ser empleados en el registro de las operaciones de la República y los entes descentralizados sin fines empresariales; opinar y asesorar sobre los sistemas contables de las sociedades del Estado; dictar normas e instrucciones técnicas para la organización y archivo de la documentación financiera de la Administración Nacional; y elaborar la Cuenta General de Hacienda, la cual deberá presentarse anualmente (30 de junio) a la Asamblea Nacional (Art. 127).

La Cuenta General de Hacienda se entiende como el estado consolidado de los resultados de la gestión financiera del sector público, tal y como se concebía en el Art. 271 de la vieja LOHPN derogado en 1980. Dicha cuenta deberá contener, de acuerdo a lo establecido en el Art. 130, el balance de la ejecución presupuestaria de la República y sus entes descentralizados sin fines empresariales, de la tesorería nacional y de la deuda pública, los estados financieros de la república y un informe de la gestión financiera y física del sector público consolidado con anexo sobre los pasivos laborales. Con este fin, los estados, distritos y municipios deberán suministrar la información necesaria a la ONCP para su trabajo de consolidación de los resultados financieros del sector público (Art. 129).

Se requiere la elaboración del reglamento que indicará las pautas metodológicas no sólo en lo referente a los procedimientos contables, sino también en lo relacionado con el intercambio interinstitucional de la información respectiva.

Control interno²⁷

Se infiere, en ausencia de una disposición explícita, que la normativa del control interno también es aplicable a todos los entes de la administración centralizada y descentralizada, incluyendo los del poder regional y local. El tema del control interno del sector público se introduce en el artículo 5 de la LOAF. Las disposiciones sobre el control interno, al igual que las del sistema de contabilidad, se desarrollan a partir de mandato de la actual LOCGR, en este caso en su Art. 70. Tienen sus antecedentes en el control previo de la ejecución presupuestaria, el cual pasó a ser actividad de los órganos de la Administración Central a partir de la reforma de la LOCGR que se concretó en 1995. Se justifica como

²⁷ Título VI de la LOAF.

actividad especializada de los órganos de la administración centralizada en el entendido de que los administradores de recursos deben asumir una mayor responsabilidad en el control de su propia gestión y de que esto conllevará una mejor gestión de control externo. En este sentido, se entiende la previsión de la LOAF en su Art. 133 de ambos niveles de control.

Más allá de los aspectos administrativos y de funcionamiento del sistema de control interno, que contempla disposiciones sobre la creación de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, la definición de ésta como órgano rector de dicho sistema (Arts. 137, 138), y la definición de sus atribuciones (Art. 139) y las del Superintendente Nacional de Auditoría Interna (Art. 143), la LOAF deja para su desarrollo posterior la metodología que habrá de regir las actividades de dicho sistema. Se infiere, por el contenido de las disposiciones normativas que el control interno estará referido no sólo a actividades de auditoría administrativa sino también a la auditoría de gestión (Art. 131). La definición de las pautas metodológicas de esas actividades de control deberá explicitarse en el reglamento correspondiente.

IMPLICACIONES DE LA LOAF

El diseño de la normativa fiscal plasmada en la LOAF, especialmente en lo que respecta al tema de las reglas macro-fiscales, se inserta en la orientación que siguieron los procesos de reforma fiscal en el ámbito institucional durante la década pasada (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil, Perú, Colombia, entre otros), y que se caracterizaron por sus intentos de conferirle mayor credibilidad a los esfuerzos de disciplina de los gobiernos a través de la incorporación de reglas en el marco regulatorio de la gestión fiscal. No obstante, si bien es cierto que en países con una baja reputación en lo que concierne a su conducta fiscal es conveniente la implementación de reglas, lograr una mayor credibilidad en la política fiscal no se agota allí, pues la efectividad de esas reglas depende de su diseño y de los grados de flexibilidad, consistencia, transparencia y responsabilidad que rijan en su aplicación.

La base fundamental de la credibilidad de las reglas macro-fiscales es su estabilidad durante periodos prolongados, pero también la capacidad de ajuste o flexibilidad que permiten para responder a los impactos de cambios inesperados. Reglas excesivamente rígidas introducen inflexibilidad en la gestión presupuestaria, lo que limita la capacidad de los gobiernos para responder ante las fluctuaciones del ciclo económico y/o en contextos de incertidumbre; por ello, tienden a generar incentivos para eludirlas a través de distintas formas de contabilidad "creativa" y, consecuentemente, a anular su efectividad. Por su parte, reglas demasiado flexibles aunque permiten enfrentar mejor el impacto del ciclo, tien-

den a generar menos credibilidad en las políticas fiscales debido al mayor grado de discrecionalidad que poseen²⁸.

El cumplimiento de los requisitos de estabilidad y flexibilidad de las reglas macro-fiscales está en estrecha relación con la sujeción de la conducta fiscal a los principios de transparencia y responsabilidad *Accountability*. Efectivamente, el mayor o menor grado de dificultad para violar las reglas depende de la existencia de parámetros de transparencia y responsabilidad en la legislación fiscal que impidan las desviaciones del comportamiento de las instituciones fiscales estipulado por dichas reglas. Ejemplo de ello son las cláusulas mediante las cuales los gobiernos se comprometen a informar con claridad y detalles suficientes sobre la política fiscal (objetivos y metas y la forma en que se lograrán, y los resultados alcanzados), así como el establecimiento de sanciones efectivas para los casos de incumplimiento injustificado de metas y objetivos²⁹.

La consistencia de las reglas fiscales no sólo tiene que ver con su claridad, precisión, sencillez, transparencia, eficiencia, etc. Ella también depende de la coherencia de las reglas fiscales con el resto de la legislación fiscal, especialmente, con los límites institucionales del compromiso de la política fiscal en el proceso de desarrollo económico. Esa coherencia no está suficientemente garantizada en situaciones en que se consagran derechos constitucionales cuya satisfacción irrestricta puede, bajo determinadas circunstancias, comprometer el cumplimiento de los objetivos de equilibrio y sostenibilidad fiscal, o violar los términos de acuerdos de coordinación macroeconómica y afectar el cumplimiento de sus metas, aún cuando estos últimos también tengan rango legal o incluso constitucional.

La evaluación de las implicaciones de la LOAF se hace atendiendo a las consideraciones anteriores, pero los resultados del análisis se condicionan al curso que tendrá su desarrollo en las leyes específicas, las que todavía están pendientes de elaboración. Interesa, más que ponderar los aspectos positivos de dicha ley, que sin duda los tiene, destacar las inconsistencias más importantes de su normativa y aprovechar el momento de cambios institucionales que vive el país, para bosquejar algunas ideas que puedan contribuir a hacerla más efectiva para los objetivos que se propone.

²⁸ Para una discusión sobre el tipo de reglas macro-fiscales, ver Alesina y Perotti (1995).

²⁹ Ver nota de pie de página No. 2.

Sobre la regla de "equilibrio fiscal"

La idea de la regla de equilibrio fiscal en los términos propuestos en la LOAF supera el enfoque de la vieja normativa que sólo hacía referencia al equilibrio fiscal contable (ingresos totales = gasto total, incluidos los ingresos extraordinarios)³⁰. Esta regla es precisa en lo que se refiere a la cobertura institucional (Gobierno Central y Entes Descentralizados sin fines empresariales), y al período para el cual se requiere su cumplimiento (tres años). No lo es, en cambio, en lo que se refiere a las posibilidades de uso de contabilidad creativa a los fines del cumplimiento de la condición de igualdad entre ingreso y gasto ordinario. Al no establecerse en la ley las partidas que componen el gasto y el ingreso ordinario, con la identificación de su código contable respectivo, el legislador da lugar a la posibilidad de que el Ejecutivo altere el valor contable de ambas variables a los fines de mostrar el cumplimiento de la regla³¹.

Un aspecto discutible de la regla de equilibrio es la incorporación de la cláusula que establece la prohibición del ajuste fiscal en el último año del período del marco plurianual del presupuesto. La duda que surge tiene que ver con la excesiva rigidez a que dicha imposición da lugar, pues limita la ocurrencia de déficit fiscales a un solo año. Efectivamente, de los tres años de duración del marco, dicha regla implica que sólo en dos de ellos se podrían registrar desequilibrios entre ingresos y gastos ordinarios, los que al compensarse intertemporalmente dejarían sólo uno para la ocurrencia de déficit. Dadas las condiciones iniciales de aplicación de la LOAF, caracterizadas por unas finanzas públicas altamente deficitarias y que, probablemente, requieren de un plazo más largo para su ajuste hacia posiciones de sostenibilidad y solvencia, resulta difícil encontrar razones por las cuales esa regla de equilibrio sería adecuada y conveniente.

La regla de equilibrio fiscal tiene, y esto en sí mismo debe considerarse un rasgo positivo de la norma, una cláusula de escape. No obstante, su contenido adolece hasta cierto punto de falta de rigurosidad en lo concerniente al tema de la responsabilidad fiscal. En ella se establece que los límites de gasto y endeudamiento establecidos en el marco plurianual sólo podrán modificarse en casos de estados de excepción decretados de conformidad con la ley, o de variaciones que afecten significativamente el servicio de la deuda pública. Los parámetros de los estados de excepción son los que establece la Constitución y los que deberá establecer la ley orgánica sobre estados de excepción. Los relacionados

³⁰ El requerimiento contable de que ingresos y gastos sean iguales en la estimación de los presupuestos fiscales se mantiene en la LOAF (Art. 16).

³¹ Del lado de los ingresos, la contabilidad creativa lleva a la inclusión de ingresos no recurrentes por arriba de la línea; del lado del gasto a la reclasificación de gasto corriente como gasto de inversión.

con los cambios en el valor del servicio de la deuda pública, sin embargo, no se explicitan ni se refieren a otra ley o reglamento derivados, hecho que abre un espacio para la desviación en el cumplimiento de la regla.

La regla de equilibrio fiscal supone el establecimiento de los límites máximos de gasto y de endeudamiento en los presupuestos nacionales para el período del marco plurianual del presupuesto que garanticen la solvencia y sostenibilidad fiscal. En este respecto es conveniente destacar la necesidad de un desarrollo, probablemente en el reglamento de la LOAF, de la metodología que se usará para determinar la medida en que el presupuesto plurianual garantiza solvencia y sostenibilidad. Ello debe ser así porque la condición básica de sostenibilidad de la política fiscal no es garantía de cumplimiento de la regla de equilibrio fiscal, pues la misma sólo exige que el gobierno obtenga superávits primarios en una cuantía similar a la de la deuda. Esto, desde el punto de vista práctico, puede no tener mucho sentido, pues admite niveles de deuda cuantiosos, siempre que haya la posibilidad de superávits primarios netos, sin importar cómo esos superávits se distribuyen a lo largo del período. Para resolver este problema, diversos autores han propuesto la construcción de indicadores de sostenibilidad ad-hoc³².

El primer presupuesto plurianual con rango de ley se deberá elaborar para el período 2005-2007. Dadas las restricciones de la regla de equilibrio fiscal anteriormente comentada, se impone una transición en la que la gestión fiscal permita resolver en un plazo que es corto para –vía un mejoramiento significativo de los ingresos ordinarios y la eliminación del gasto flotante heredado de presupuestos pasados en los ejercicios– eliminar la enorme brecha presupuestaria que existe a la fecha. Es de esperar que esa tarea se alivie con las reformas tributarias que en la actualidad se están llevando a cabo, con la eliminación a partir de 2004 de las preasignaciones presupuestarias no constitucionales, y con el cumplimiento de la regla de disciplina fiscal establecida en la nueva Ley Orgánica de Administración Pública³³. Contra ello atenta, sin embargo, el que en la LOAF persisten algunas inconsistencias que, de no corregirse, podrían impedir que dicha transición transcurra sin obstáculos. Esas inconsistencias se comentan en la sección 5. 6.

³² Ver los trabajos de Blanchard (1990), Buitier and Patel (1992), Chalk y Hemming (2000).

³³ Dicha ley establece en su artículo 17 que la aprobación de la creación de nuevas instituciones procederá si el mismo cuenta con los recursos de procedencia ordinaria para su funcionamiento. La efectividad de esta regla, en ausencia de otras restricciones legales, estaría limitada por el comportamiento que, con posterioridad a la creación del organismo, manifestasen los ingresos fiscales ordinarios. Por ejemplo, sin una regla de estabilización macroeconómica efectiva, y bajo condiciones de alta volatilidad de los ingresos fiscales ordinarios, la eficacia del artículo 17 se vería limitada si después de la creación del organismo, los ingresos ordinarios caen por debajo de su tendencia.

Sobre el fondo de estabilización macroeconómica

La existencia de una regla de estabilización macroeconómica en Venezuela reviste una enorme importancia, dada la gran volatilidad a la que están sometidas sus finanzas públicas. Ella es, además, anterior a las otras reglas, porque da las pautas para el establecimiento de las metas fiscales en la programación presupuestaria plurianual y para la coordinación macroeconómica. El que se le haya dado rango constitucional es un paso probablemente adecuado en un país en el que la credibilidad en la institucionalidad fiscal debe reforzarse. Este aspecto, sin embargo, no es suficiente; la eficiencia de la regla depende, además, de la precisión de los detalles procedimentales que rigen su aplicación y de la operativización de los principios de transparencia y responsabilidad.

Antes de considerar las implicaciones de los lineamientos para la estabilización macroeconómica establecidos en la LOAF, es necesario hacer dos precisiones sobre dicho tema. La creación de fondos de estabilización macroeconómica no representa necesariamente la solución óptima para enfrentar la volatilidad de las finanzas pública. De hecho, en la literatura sobre el tema se ha planteado que la eficacia de los FEM no está garantizada de antemano y que, más bien, ella está asociada al cumplimiento de ciertas condiciones, como lo son la existencia de racionamiento del crédito externo e interno, la alta dependencia de las finanzas públicas de una sola fuente de ingresos, y la existencia de costos de ajuste en la función objetivo del gobierno³⁴. A la alternativa de los FEM se oponen otros mecanismos de diversificación de riesgos para contrarrestar la volatilidad de los ingresos, como lo es el uso de futuros, opciones, u otros derivados financieros (*hedging*). El que en Venezuela no se haya institucionalizado esta alternativa para resolver la inestabilidad de las finanzas públicas³⁵, puede tener que ver con una insuficiente reflexión sobre el tema en las instancias de decisión, observación que adquiere relevancia, sobre todo, si se considera el estado actual de la legislación sobre la materia de la estabilización macroeconómica y los vaivenes a los que ha estado sometida. En todo caso, esta observación lo que indica es que, probablemente, valdría la pena reexaminar estos argumentos, para ponderar el tipo de FEM que más convendría adoptarse en el país y si conviene o no complementar dicha regla con otras medidas.

³⁴ Una condición que se da por sentada en la creación de FEMs se refiere a la estacionariedad de la variable objeto de estabilización. Este requerimiento de orden técnico puede, como se ha demostrado en algunos casos, no cumplirse o cumplirse pero con dificultad (lenta reversión en el tiempo de la variable a su media).

³⁵ Es conocido que PDVSA hace uso de este tipo de instrumentos en sus transacciones internacionales.

El tema de la estabilización macroeconómica en la legislación fiscal venezolana, aunque de reciente data, es anterior a la LOAF. A pesar de su corta edad, sin embargo, su tratamiento normativo ha sido accidentado. Sin que se activara la Ley del FIEM sancionada en 1998, dado que no se cumplían las condiciones para iniciar los aportes al fondo, ella fue reformada en 1999 (Ley Habilitante). La justificación del Ejecutivo fue la necesidad de forzar la realización de ahorros en momentos en que la economía venezolana se veía favorecida por un boom petrolero. Es así como la reforma de 1999 introduce unas reglas temporales para el período 2000-2004: no solamente se forzó el inicio de los aportes, la oportunidad se aprovechó también para otorgar mayor discrecionalidad al Ejecutivo en el manejo de los recursos del fondo. Tras la aprobación de la LOAF, ley que fue presentada por iniciativa del Ejecutivo, se esperaba que el mismo avanzara con la elaboración del proyecto de Ley del FEM. En vez de ello, el Ejecutivo más bien aprobó una nueva reforma a la Ley del FIEM, mediante la cual se suspende su aplicación en el último trimestre de 2001 y por todo el año 2002, y aprueba una nueva regla temporal para el período 2003-2007 que consiste en aportes fijos (6% en 2003, con aumento anual de 1% hasta alcanzar 10% en 2007) del ingreso petrolero. Como se verá más adelante, con esta regla pierde sentido el objetivo de la estabilización. En este caso, sin hacer ninguna referencia a la LOAF, el Ejecutivo argumenta el cambio en la necesidad de liberación de recursos para la industria petrolera con el fin de permitir su aprovechamiento más eficiente, de creación de condiciones para la planificación de las políticas públicas y, finalmente, de buscar un diseño óptimo de los instrumentos financieros adecuados para la estabilización macroeconómica. Surge la duda, entonces, acerca de si el Ejecutivo retomará los mismos lineamientos de la normativa del FEM establecidos por la LOAF para la elaboración de la nueva ley.

Con toda seguridad, el curso que ha tenido el marco regulatorio del fondo de estabilización macroeconómica ha tenido que ver con el desempeño de las finanzas públicas, y más específicamente con los límites que el mismo en conjunto con los requerimientos del FIEM le han impuesto al Ejecutivo. Por ello es importante hacer una revisión, aunque sea breve, del impacto que ha tenido el FIEM sobre las finanzas públicas. Se hacen simulaciones para el período 1957-2001 de la Ley 1998, de las versiones reformadas y de un FEM definido con los parámetros de la LOAF.

Los resultados de las simulaciones demuestran que, a los efectos de la estabilización de los ingresos fiscales, la Ley de 1998, en su variante original, es superior que sus variantes reformadas.

Efectivamente, durante los períodos de boom de precios del petróleo –1973-74, 1980-81, 1989-90 y 1996-97– el Ejecutivo ha debido transferir recursos al FIEM, como lo indica la diferencia positiva entre el ingreso fiscal petrolero bruto

(IFPB) y el ingreso fiscal petrolero neto de FIEM (IFPN), calculado con las reglas establecidas en la Ley 1998. Lo opuesto se verifica cuando ocurren choques petroleros negativos –1982-83, 1986-88 y 1998– o años de fuertes restricciones presupuestarias –1977-78, 1994-95–, es decir el IFPB es menor que el IFPN (Gráfico 1). Al contrario de lo que sucede con las otras leyes, no se requieren aportes al FIEM en el período 1999-2000, a pesar del registro de ingresos petroleros crecientes, lo que se explica por los altos niveles de acumulación del fondo. No se observa una tendencia del IFPN hacia un valor medio estable; de hecho, los valores se ubican por debajo de 10% del PIB desde mediados de la década de los noventa, mientras durante los ochenta se acercaban más al 15% del PIB. Este resultado, obviamente, tiene que ver con el impacto de la tendencia secular del ingreso fiscal petrolero sobre su promedio móvil, y el hecho de que éste se usa como referencia para determinar los movimientos del FIEM.

Con la primera reforma de la Ley del FIEM (Reforma 1999), la volatilidad de la política no da muestras de corrección (Gráfico 2). En vez de perseguir la estabilización, dicha regla en la práctica se convierte en una regla de ahorro. Se observa que, con excepción de los años 1986-88, cuando los ingresos petroleros se desplomaron, para el resto del período el IFPN sigue un comportamiento procíclico con el IFPB. Ello explica que la tendencia secular decreciente de este último se reproduce en el comportamiento del primero.

La segunda reforma de la Ley del FIEM (Reforma 2001) tiene las mismas implicaciones que la anterior: es una simple regla de ahorro, aunque menos exigente en lo que se refiere a los montos a traspasar al FIEM; y es procíclica (Gráfico 3).

Bajo la normativa de la LOAF (Gráfico 4) se observan los mismos resultados para períodos de boom de precios petroleros, pero, contrario a lo esperado, se requieren aportes en períodos de fuertes restricciones presupuestarias (1985 y 1995).

Gráfico No.1: FIEM Ley 1998

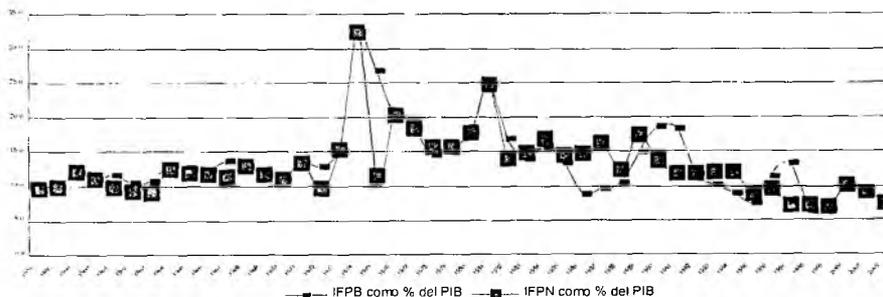


Gráfico No. 2: FIEM Reforma 1999

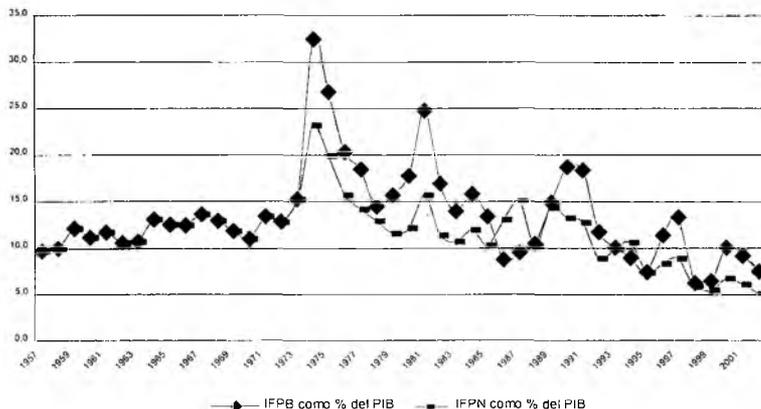
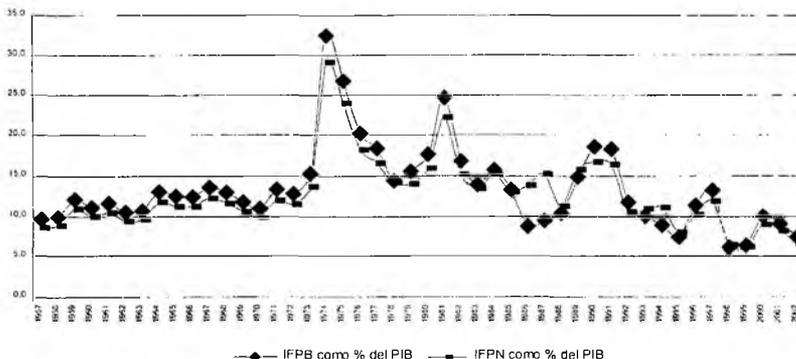
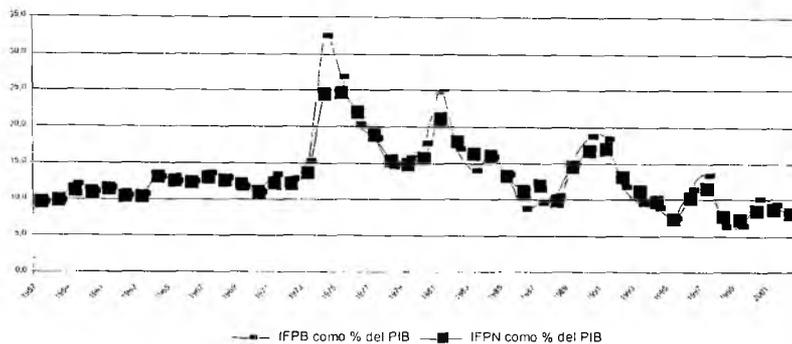


Gráfico No.3: FIEM Reforma 2001



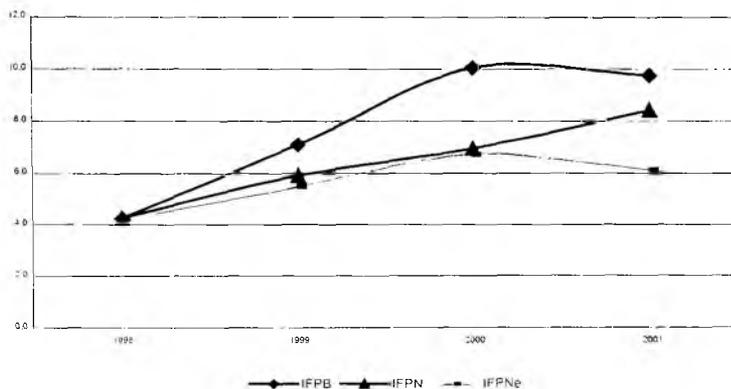
Por su parte, la regla de estabilización del FEM de la LOAF muestra también propiedades estabilizadoras, aunque en forma menos pronunciada que la Ley del FIEM 1998. Al igual que esta última, se observa que en periodos de boom petrolero, se activa la regla de acumulación, ocurriendo lo contrario durante épocas de desplome de los ingresos petroleros. La menor intensidad estabilizadora tiene que ver, probablemente, con el establecimiento de parámetros más flexibles para el tope de acumulación en el fondo y para el retiro cuando se producen excedentes; así como también con el uso de un promedio móvil más pequeño.

Gráfico No. 4: FIEM-LOAF



Un elemento que merece la pena ser destacado es el resultado que ha tenido la experiencia del FIEM, basada en las reglas de la ley reformada en 1999. En el gráfico no. 5 se representan los valores de IFPB efectivos y de IFPN efectivos y estimado de acuerdo a la regla, en el entendido de que la misma comenzó a ser efectiva desde el momento de aprobación de la reforma. Se puede observar que, sin la última reforma de la Ley del FIEM, el monto de las transferencias del fisco a dicho fondo en 2001 tendría que haber sido mucho mayor, como lo indica la diferencia entre el valor de IFPB y el IFPNe (ingreso fiscal petrolero neto de FIEM estimado). Con este comentario lo que se desea destacar es la facilidad con que el Ejecutivo ha evadido una regla que él mismo se impuso y la poca credibilidad que dicha regla despierta.

Gráfico No. 5: valores de IFPB efectivos y de IFPN efectivos estimados



Sobre la coordinación macroeconómica

Sobre la coordinación macroeconómica, entendida como una regla formal que deriva de la condición de independencia del banco central, no hay experiencia en Venezuela. Sin embargo, se cuenta con abundante reflexión sobre el tema³⁶, de la cual algunas consideraciones deberían tenerse en cuenta. Una observación común se refiere a que, en su objetivo de quebrar la validación monetaria de políticas fiscales excesivamente expansivas, la separación de las políticas monetarias y fiscales puede dar lugar a resultados muy negativos del desempeño macroeconómico. De hecho, en ausencia de cooperación, la única solución de equilibrio es la combinación de políticas fiscales expansivas y políticas monetarias restrictivas, que usualmente desembocan en altos déficits fiscales y tasas de interés, con respecto a situaciones en que solamente existe una única autoridad. De allí la idea de la coordinación de las políticas macroeconómicas, la que, en realidad, es básicamente requerida en situaciones de falta de credibilidad de las autoridades fiscales. El compromiso previo de las autoridades fiscales en acuerdos institucionales de cooperación con las autoridades monetarias, puede representar una solución superior. No obstante, aun bajo estas condiciones, se requiere un diseño de las reglas del acuerdo, de forma tal que impida conductas que saboteen el acuerdo. De especial importancia son la definición de reglas sobre metas de variables, para las que la forma de alcanzarlas estén exentas totalmente de ambigüedad (como por ejemplo, metas de gasto o de endeudamiento; las reglas de metas de déficit fiscal tienden a ser ineficientes, pues hay diferentes vías para alcanzar su valor); y el establecimiento de sanciones a las autoridades fiscales, cuando se demuestre su responsabilidad en el incumplimiento de las metas del acuerdo.

Los parámetros normativos de la coordinación macroeconómica en la LOAF se conforman, en parte, a estos requerimientos. En primer lugar, la ley exige que en el acuerdo se especifiquen las políticas fiscales, monetarias y cambiarias, su instrumentación y las metas que las autoridades pretenden alcanzar. También establece que las responsabilidades de las autoridades deberán delimitarse, con la previsión de la nulidad de cláusulas del acuerdo que puedan comprometer la independencia del Banco Central de Venezuela. Finalmente, se dispone una cláusula de rendición de cuentas sobre los resultados del acuerdo ante la Asamblea Nacional. No se establece ni en el cuerpo de la LOAF ni en una referencia a su desarrollo en la ley especial del acuerdo, las sanciones por incumplimiento del acuerdo. Aunque ambas autoridades están sujetas a la imposición de sanciones por esa razón - el Banco Central de Venezuela está forzado a ello por disposición constitucional, el Ejecutivo lo está por mandato de la LOAF en la

³⁶ Ver al respecto Castellani y Debrun, 2001.

sección del Marco Plurianual del Presupuesto -, en realidad, existe un desbalance en el tema de la responsabilidad, que favorece el incumplimiento de metas por parte de las autoridades fiscales. Nos referimos, concretamente, a la falta de transparencia de la gestión fiscal, que no se resuelve satisfactoriamente en la LOAF y a la fragilidad de las normas sobre responsabilidad fiscal.

Sobre la transparencia fiscal

Un elemento crucial del diseño de las reglas fiscales es la existencia de instituciones con conflictos de intereses en el proceso fiscal, lo cual tiende a afectar su transparencia de manera importante. Esto se revela totalmente cierto en el proceso de asignación de los recursos presupuestarios, en el que los actores del proceso tratan de maximizar su participación en los recursos públicos; no obstante, debido al manejo privilegiado de la información, no es posible determinar de antemano las ganancias o pérdidas de unos frente a otros, ni corregir los desbalances injustificados.

La falta de transparencia en el manejo de la información fiscal introduce, en consecuencia, un elemento de incertidumbre en la gestión pública, que reduce la credibilidad en las autoridades. En Venezuela, este problema se verifica especialmente en algunos casos que ya se han tornado emblemáticos. Es el caso de la omisión de los parámetros y el proceso de estimación de los ingresos fiscales en las leyes anuales de presupuesto, de la falta de divulgación de los reglamentos que rigen la gestión fiscal –al momento se desconoce el reglamento de la Ley del FIEM vigente–, y de la omisión en los presupuestos anuales del monto estimado de los pagos pendientes del ejercicio fiscal anterior y de la forma como se financiarán esos pagos. La solución de estos problemas se logra con la incorporación de normas de transparencia en el marco regulatorio fiscal, como ya se ha hecho en otros países. La evidencia empírica muestra que, en esta área, en general tiende a confirmarse una relación positiva entre transparencia fiscal y desempeño macroeconómico³⁷.

Sobre la responsabilidad institucional y la rendición de cuentas

Es necesario reconocer que en la regulación de la responsabilidad fiscal, la LOAF constituye un avance respecto a la vieja normativa en la cual el tema es prácticamente inexistente. Especialmente interesante es la superación del enfoque administrativo-legal del tema que da paso al de la responsabilidad del des-

³⁷ Ver FMI, *Experimental cases studies on transparency practices* (1999).

empeño de la gestión fiscal como tal. Hasta la LOAF, el que se cumplieran las metas presupuestarias y fiscales no constituía problema alguno para las autoridades fiscales. A pesar de ello, la normativa elaborada en la LOAF sobre el tema aquí aludido luce débil para el logro de los objetivos de una gestión fiscal responsable. Destacan sobre todo la cláusula de escape por incumplimiento de las metas fiscales y las condiciones en que se aplicarían las sanciones correspondientes.

La disposición sobre la rendición de cuentas sobre el marco plurianual del presupuesto admite la posibilidad de desviaciones respecto a lo establecido en la ley, el que sólo puede modificarse en caso de estados de excepción decretados por ley o en casos en que los cambios en el servicio de la deuda pública así lo ameriten. Mientras que los parámetros normativos sobre los estados de excepción se establecen en la Constitución y en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, queda todavía pendiente, tal y como se señaló en la sección 5.1, el tema de los límites a las desviaciones que podría experimentar el marco plurianual en razón de las variaciones en el monto del servicio de la deuda pública. Esta omisión tiene importantes consecuencias por su impacto en la conducta fiscal, sobre todo si se tiene en cuenta la mayor responsabilidad que la LOAF le confiere al Ejecutivo en el proceso de endeudamiento.

Por otra parte, aunque en la LOAF se establece la aplicación de sanciones por incumplimiento de las metas del marco plurianual, la norma pierde efectividad por la falta de una clara identificación de las condiciones que podrían dar origen a su aplicación. Por ejemplo, se establece la remoción de los ministros del área en que ocurra el incumplimiento de las metas del marco plurianual, pero no se exige que en la ley del marco se incorpore una distribución institucional del máximo nivel de gasto allí establecido, así como de los programas y las instituciones responsables a través de los cuales se ejecutaría dicho gasto. Solamente de esta manera sería posible identificar las fuentes de las desviaciones del cumplimiento de las metas del marco plurianual, así como también separar las ocurridas por fallas en la coordinación de la programación del mismo a cargo del Ministro de Finanzas, de las ocurridas en el área específica de las políticas públicas. Sin esa información se debilita la norma y la posibilidad de que efectivamente pueda ser aplicada.

Estas debilidades de las normas de responsabilidad fiscal, que se refuerzan con la falta de transparencia en la gestión pública, explican el desbalance del tratamiento que, en esta materia, enfrentan las autoridades monetarias frente a las autoridades fiscales; y constituyen el argumento fundamental de la fragilidad de cualquier acuerdo de coordinación macroeconómica que puedan suscribir dichas autoridades.

Sobre la consistencia de las reglas macro-fiscales con el resto de la normativa fiscal

La eficiencia de las reglas macro-fiscales también depende de cuán consistentes sean con el resto del marco regulatorio fiscal y económico. En el caso de Venezuela, existen un conjunto de normas a las que debe prestarse atención en la evaluación de la efectividad de las reglas macro-fiscales. Es el caso de las preasignaciones presupuestarias, y de otras reglas que impiden un control efectivo sobre el gasto (liquidación del presupuesto, cobertura institucional del presupuesto y créditos adicionales) y sobre el endeudamiento público.

El caso de las preasignaciones presupuestarias

Es altamente conocido el efecto pernicioso que sobre las finanzas públicas tiene el gasto legal, por la rigidez que impone sobre la gestión fiscal y la capacidad de ajuste ante situaciones de desequilibrio estructural. Aun cuando la LOAF establece que a partir de 2004 se eliminarán las preasignaciones presupuestarias no constitucionales, lo cual constituye uno de los rasgos más positivos de dicha ley, hay una tradición muy marcada tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo a establecer apartados de ingresos para gastos. El mandato de la estabilización de los ingresos fiscales, a los fines de evitar los impactos negativos de las fluctuaciones en la política fiscal causadas por la alta variabilidad de los ingresos, es, por tanto, contradictorio con la existencia de preasignaciones presupuestarias. Este argumento, que en la actualidad tiene un gran peso en el comportamiento de la gestión fiscal, explica en gran parte la variabilidad, anteriormente aludida, de la normativa del FIEM.

Falta de control sobre el gasto

El tema del control del gasto es clave para el logro de los objetivos de disciplina fiscal. A continuación se destacan los más relevantes:

Liquidación del presupuesto y compromisos pendientes

La disposición relacionada con la liquidación del presupuesto que establece que los gastos comprometidos y no causados al 31 de diciembre de cada año se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente y que afectarán los créditos presupuestarios de ese ejercicio, relaja la disciplina fiscal. Al no establecerse con mayor precisión los casos que justificadamente pueden cargarse al ejercicio presupuestario siguiente, se promueve el incumplimiento de la planificación de la política fiscal de largo plazo establecida en el marco plurianual del presupuesto.

Lo mismo pasa con la disposición relacionada con la liquidación del presupuesto que establece que los gastos causados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente con cargo a las disponibilidades en caja y banco existentes a la fecha señalada, al partir del supuesto de que esos recursos han sido previamente recaudados, y que son suficientes para cubrir esos pagos y no especificarse la forma en que se resolvería la situación de déficit en el evento en que el monto de esas disponibilidades fuese menor que el monto adeudado. La norma tampoco señala explícitamente que las disponibilidades en caja y banco existentes a la fecha señalada deberían, además, contemplar los recursos para financiar las letras del tesoro pendientes de rescate.

Responsabilidad para la aprobación de nuevo gasto recurrente

El Art. 52 de la LOAF establece la norma que regirá para la modificación del monto total del presupuesto de gastos de la República, facultad que es exclusivamente competencia de la Asamblea Nacional. Aunque dicha norma incorpora la restricción de que las modificaciones no deberían alterar la estructura del presupuesto en detrimento del gasto de capital y del servicio de deuda pública, la cual no existe en la vieja normativa, se deja por fuera una práctica que es ya tradicional en el proceso presupuestario del país, pero que es muy nociva. Se trata de la aprobación de gasto recurrente, generalmente corriente, con ingresos extraordinarios en un determinado ejercicio fiscal, sin que se garantice en el futuro el incremento correspondiente del ingreso ordinario que deberá financiar dicho gasto adicional. Debería establecerse una disposición de que todo gasto *recurrente* adicional, no considerado en la ley del marco plurianual del presupuesto, sólo podrá ser aprobado cuando el Ejecutivo demuestre la existencia de los ingresos *ordinarios* adicionales para su financiamiento.

Riesgos fiscales e información de cuentas contingentes

Establecer que la obligación del suministro de la información de los riesgos fiscales provenientes de las obligaciones contingentes del fisco, de los gastos tributarios y de las actividades cuasi fiscales en el proyecto de ley de presupuesto anual no sería exigible cuando la misma no fuese cuantificable, debilita la norma de manera inconveniente. Como excepción a la divulgación de esa información la norma establece el caso de imposibilidad de cuantificación de la misma. Planteada de esta forma tan genérica, se abre la compuerta para la omisión de información que es siempre necesaria y conveniente a los fines de la determinación del impacto de la gestión fiscal. Es el caso del riesgo asociado a las estimaciones presupuestarias que dependen del cumplimiento de determinados supuestos, a los pasivos contingentes y a gastos cuya estimación envuelva algún tipo de incertidumbre.

En Venezuela, el monto de los costos fiscales relacionados con estos procesos ha sido y sigue siendo significativo. Ejemplo de ello lo tenemos en la gestión deficitaria del IVSS, el fracaso de los subsidios a actividades productivas, las distorsiones que los gastos tributarios han causado en el sistema impositivo, la acumulación de pasivos laborales y la desviación de las metas fiscales.

Para evitar el incumplimiento discrecional de dicha norma, sería conveniente dejar la provisión en la ley para que se definiera en el reglamento de la ley los casos de imposibilidad de cuantificación de los costos fiscales.

Cobertura institucional de la LOAF

Los lapsos establecidos para las distintas etapas del proceso presupuestario (elaboración, ejecución, liquidación y evaluación) no garantizan la cobertura institucional requerida para el logro de un control efectivo sobre la restricción presupuestaria fiscal.

Es muy corto el lapso de tiempo que se da a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) para incorporar y evaluar apropiadamente los proyectos de presupuesto de las sociedades mercantiles del sector públicos, los cuales tienen como fecha límite el 30 de septiembre del año anterior al de vigencia del presupuesto (Art. 66 de la LOAF), mientras que la fecha de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto a la Asamblea Nacional es el 15 de octubre.

La fecha límite para la entrega a la ONP de los proyectos de presupuesto de estados, distritos y municipios, debería establecerse tanto en la LOAF como en las leyes presupuestarias de esas instancias del poder públicos; y fijarse con suficiente anterioridad para dar tiempo a la ONP para su debido procesamiento. Esta observación adquiere fuerza, sobre todo ahora que se le pretende otorgar mayores facultades tributarias a las regiones, las cuales aunque contribuyen a disminuir la dependencia del poder regional de las transferencias de recursos del poder central, tienen un impacto macroeconómico y sobre la asignación de recursos que deberá tenerse en cuenta en el diseño de las políticas de desarrollo, fiscales, monetarias y cambiarias y, por tanto, en la elaboración del marco plurianual del presupuesto y del acuerdo de coordinación macroeconómica.

La LOAF contempla la consolidación del presupuesto para todo el sector público y su presentación formal ante la AN, pero solamente para su conocimiento y no para su sanción. Esto último le resta importancia a dicha actividad y propicia la falta de transparencia, así como el desconocimiento de la verdadera situación de las finanzas públicas. De hecho, pocas veces el Ejecutivo ha mostrado la consolidación de la información presupuestaria para el sector público, y con una norma tan débil como esa, no se asegura su cumplimiento.

Falta de control sobre el proceso de endeudamiento

En general, con la LOAF se observa una intención de delimitar en forma más clara las responsabilidades del Ejecutivo en las distintas áreas de la administración financiera del sector público. Ello es particularmente cierto en el caso de las operaciones de crédito público, en el que, como se advirtió anteriormente, se eliminan algunos pasos de la vieja normativa en los que se involucraba tanto al parlamento como al banco central.

Si bien una concentración de la responsabilidad en un solo ente puede actuar en beneficio de la eficiencia del proceso de endeudamiento, esto no debe ocurrir a expensas de la falta de control sobre el mismo. Y esto es lo que precisamente pasa con las disposiciones de la LOAF, en las que el rol de la AN es de solamente autorizar el monto máximo de endeudamiento anual, quedando el resto del proceso en manos del Ejecutivo. Las consecuencias de este hecho son muy importantes desde el punto de vista normativo: en primer lugar, con esa disposición se viola la Constitución en: los Art. 150 y 187 en los que se establece que la Nación no podrá celebrar contratos de interés público con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, sin la aprobación de la Asamblea Nacional. La interpretación de este artículo permite inferir que, al menos, las operaciones de crédito público externo deberán contar con la sanción de la AN.

El artículo 187 que se refiere a la discusión y aprobación por parte de la AN del presupuesto nacional y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.

En segundo lugar, la disposición constitucional sobre el establecimiento de límites máximos de gasto en el marco plurianual del presupuesto (Art. 311) queda debilitada con la delegación al Ejecutivo del control de la celebración de las operaciones de crédito público. A pesar de existir un tope máximo de endeudamiento aprobado por la AN, ello no garantiza su control, en virtud del Art. 187, sobre la carga que representarán los intereses ni la amortización de la deuda en los presupuestos futuros.

En tercer lugar, la disposición que define el objeto de las operaciones de crédito público también relaja la disciplina fiscal, al establecer como una causal de endeudamiento “situaciones de evidente necesidad y conveniencia nacional”, aún cuando en otra norma ya se incorpora la provisión para la cobertura de casos de catástrofe o calamidad pública. Esa definición favorece la ya establecida y nociva práctica del financiamiento de gestión fiscal.

El argumento de que la co-responsabilidad Ejecutivo-Parlamento en el proceso de endeudamiento afecta las condiciones de contratación de operaciones de crédito público dado en la Exposición de Motivos de la LOAF, tanto porque se pierde confidencialidad, como porque supone una burocratización excesiva del proceso, no es superior al de la falta de control sobre dichas operaciones. Tampoco lo es el argumento de la conducta permisiva del parlamento de que rara vez se opone a las consideraciones técnicas de las operaciones de crédito emitidas por el BCV. Mucho menos convincente es la idea de que basta con la obligatoriedad del Ejecutivo de rendir cuentas a posteriori sobre las operaciones de crédito público celebradas ante la AN, porque en la práctica la rendición de cuentas como mecanismo institucional de gerencia pública no ha funcionado de manera efectiva. Baste mencionar que siendo el primero de los procesos para el cual comenzó a regir la LOAF inmediatamente después de ser aprobada, hasta ahora la Oficina Nacional de Crédito Público no ha rendido cuentas a la AN, hecho que se prevé en las disposiciones transitorias mientras se ajustan las estructuras institucionales de la Administración Financiera del Sector Público a la LOAF. Tales razones, aunque válidas, podían haberse resuelto con una previsión normativa en la que se establezcan las modalidades institucionales que garanticen la agilidad y confidencialidad de dicho proceso mientras el BCV y el Parlamento realizan su parte en el mismo.

Los argumentos anteriores permiten inferir que la normativa sobre el crédito público es fuente de incentivos que atentan contra las reglas de equilibrio, estabilización y coordinación macroeconómica, y de que, por tanto, es necesario restituir la constitucionalidad a la normativa en el tema del crédito público. Debería también restituirse la opinión técnica del BCV, con carácter vinculante, sobre todo si se desea garantizar la consistencia del acuerdo de coordinación macroeconómica y el compromiso de dicha institución en el logro de las metas allí empeñadas.

CONCLUSIÓN

Si bien la orientación de la nueva normativa fiscal hacia el logro de los objetivos de disciplina fiscal y estabilidad económica es conveniente, el análisis de las implicaciones de la nueva normativa muestra que la misma presenta un conjunto de inconsistencias y omisiones importantes que la debilitan. De especial importancia son el sesgo hacia la indisciplina fiscal que ocasiona la falta de rigurosidad en el régimen de responsabilidad fiscal y en el proceso de endeudamiento. Se anticipa que de no ser corregidas, esas inconsistencias harán de la LOAF un documento legal sin importancia, postergándose una vez más la oportunidad de que los principales problemas estructurales que caracterizan a las finanzas públicas venezolanas puedan corregirse de manera permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A. y Perotti R. (1995), *The Political Economy of Budget Deficits*, FMI, Staff Papers, Washington, D. C.
- Arroyo T., Eduardo (2000), *Diccionario del Régimen Presupuestario Venezolano*, Los Libros de El Nacional, Caracas.
- Blanchard, O. (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD, WP 79 París.
- Buiter y Patel (1992), *Debt, Deficits and Inflation: An Application to the Public Finances of India*, NBER WP, No. w3287, Cambridge, Massachussets.
- Castellani y Debrun (2001), *Central Bank Independence and the Design of Fiscal Institutions*, IMF WP/01/205.
- Chalk, N. y R. Hemming (2000), *Assesing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, FMI, WP/00/81.
- Claessens y Varangis (1994), "Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund, The Case of Venezuela", *Policy Research Working Paper 1290*, The World Bank, Washigton, D. C.
- Fondo Monetario Internacional (1999), *Experimental cases studies on transparency practices*, FMI, Washigton, D. C.
- (1998), *Manual sobre transferencia fiscal*, Departamento de Asuntos Fiscales, FMI, Washigton, D. C.
- Hausmann, R., Eichengreen B. y Von Hagen J. (1996), *Reforming Fiscal Institutions in Latin America: The case for a National Fiscal Council*, BID, Wahigton, D. C.
- Kopitz, G. (1999), "Experiencia Internacional con Reglas Macro-Fiscales: Lecciones para Argentina", *Seminario sobre Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales*, convocado por la Secretaria de Hacienda de la Nación, 24 y el 26-6-98, Buenos Aires.
- Kopitz, G., y Symansky, S., (1998), *Fiscal Policy Rules*, FMI Occasional Paper, No. 162, Washington, D. C.
- Martner, R. (2000), *Gestión Pública y Programación Plurianual, Desafíos y Experiencias Recientes*, CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 6, Santiago de Chile.
- Ministerio de Finanzas (1997), *Consultoría Metodología y Estadísticas de Finanzas Públicas con el FMI*, Ministerio de Finanzas, Caracas.

Moreno, María A. (2001), *Informe de Gestión Fiscal 2001*, Informe OAEF-AN, Caracas.

Nueva Zelanda (1994), *Fiscal Responsibility Act 1994*.

República de Argentina (1999), *Ley de Solvencia Fiscal*, Buenos Aires.

República Bolivariana de Venezuela, OAEF-CN (1999), *Informe 99-009*, OAEF-CN, Caracas.

— (2001), *Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal*, OAEF-CN, Caracas.

República Bolivariana de Venezuela (2000), *Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y Exposición de Motivos*, 5 de septiembre, G. O. No. 37.029, Caracas.

— (1999), *Constitución Bolivariana de Venezuela*, República Bolivariana de Venezuela, Caracas.

— *Ley Orgánica de Régimen Presupuestario*, varias gacetas: 1.893 del 30 de julio de 1976, 2.712 del 30 de diciembre de 1980, 4.239 del 20 de diciembre de 1990, 35.059 del 24 de septiembre de 1992, 4.718 del 20 de abril de 1994, 5.358 del 29 de junio de 1999, Caracas.

— *Ley Orgánica de Crédito Público*, varias gacetas: 1.893 del 30 de julio de 1976, 2.714 del 31 de diciembre de 1980, 2.845 del 27 de agosto de 1981, 3.251 del 14 de septiembre de 1981, 35.077, 26 de octubre de 1992, Caracas.

— (1995), *Ley Orgánica de Contraloría General de la República*, G. O. 5.017 Ext., 13 de diciembre, Caracas.

— *Ley del Fondo para la Inversión para la Estabilización Macroeconómica*, Decreto 2.991, G. O. 36.575 del 5 de noviembre de 1998; Decreto 146, G. O. 36.722 del 14 de junio de 1999; G. O. 37.303 del 15 de octubre de 2001 y G. O. 37.308 del 22 de noviembre de 2001, Caracas.

— (1974), *Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional*, G. O. 1.660 del 21 de junio, Caracas.

— (1999), *Ley Orgánica de la Administración Central*, G. O. 36.807 del 5 de diciembre, Caracas.

República del Perú (1999), "Normas Legales, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal", *Diario Oficial El Peruano*, Lima.

República Federal del Brasil (2000), *Ley de Responsabilidad Fiscal*, Brasilia.

Worrel, D., (2000), *Monetary and Fiscal Coordination in Small Open Economies*, IMF, WP/00/56.

ANEXOS

Tareas pendientes en relación con la LOAF³⁸

Leyes especiales	<p>Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica Ley del Fondo de Ahorro Intergeneracional Ley del Marco plurianual Ley del Acuerdo de Coordinación Macroeconómica</p>
Creación de organismos	<p>Oficina Nacional de Crédito Público Oficina Nacional del Tesoro Oficina Nacional de Contabilidad Pública Oficina Nacional de Presupuesto Superintendencia Nacional de Auditoría Interna</p>
Reglamentos	<p>Metodología para la cuantificación de los riesgos fiscales y preparación de estados de cuenta anexos del presupuesto con los planes de previsión social y los costos fiscales de obligaciones contingentes, gastos tributarios y gastos cuasi fiscales</p> <p>Metodología de estimación del marco plurianual del presupuesto, de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento y del cálculo de los índices de sostenibilidad y solvencia fiscal</p> <p>Elaboración de los reportes de la ejecución física de los presupuestos (registro, plazos, etc.) su análisis y su uso</p> <p>Metodología de consolidación del presupuesto de los órganos públicos</p> <p>Metodología de procesos relacionados con las operaciones de crédito público (emisión, colocación, canje, depósito, sorteos, operaciones de mercado, cancelación, negociación contratación y amortización de préstamos, sistema de información sobre el mercado de capitales, colocación de fondos en el sistema financiero nacional, mecanismos de pagos y sus excepciones), y con los mecanismos de coordinación con los órganos involucrados en la elaboración de la ley del marco plurianual del presupuesto y del acuerdo de coordinación macroeconómica</p> <p>Procesos contables (soporte de los medios informáticos utilizados en el sistema de contabilidad fiscal, integración, seguridad y control de la documentación contable, disposiciones técnicas de procedimientos contables, organización y funcionamiento del archivo de documentación financiera de la Administración Nacional, diseño de la Cuenta General de Hacienda)</p> <p>Procesos de auditoría interna y los mecanismos de coordinación con la Contraloría General de la República.</p>

³⁸ Las disposiciones transitorias de la LOAF establecen que el Ejecutivo tiene un plazo hasta el 31 de diciembre de 2002 para ajustar las estructuras y procedimientos de la LOAF.

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LOAF

<i>Concepto</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Observaciones</i>
Operaciones de Crédito Público	Desde la aprobación de la LOAF	
Subcuentas del Tesoro Nacional en divisas	Desde 01-01-01	
Ley de Presupuesto Anual	Desde 01-01-01	Ejercicio financiero 2002
Extensión del servicio de Tesorería a todos los entes descentralizados sin fines empresariales	Desde 01-01-02	
Ley del Marco Plurianual del Presupuesto	Desde 01-01-03	Período 2003-2004 (de carácter transicional, no legal)
Riesgos fiscales	Desde 01-01-03	
Registro, control y evaluación de la ejecución física de los presupuestos	Desde 01-01-03	
Afectaciones de ingresos pre-determinadas no constitucionales	Hasta 31-12-03	
Presupuesto Consolidado del Sector Público	Antes 30-05-2003	
Fondos de Estabilización Macroeconómica, de Ahorro Inter-generacional y Acuerdo de Coordinación Macroeconómica	A partir de la fecha de vigencia de sus leyes	