

EL PRESUPUESTO PÚBLICO VENEZOLANO

Segunda edición



Lenin José Andara Suárez

Prólogo de **Marcos Iglesias Caridad**
Universidad de Salamanca

LENIN JOSÉ ANDARA SUÁREZ

Doctor por la Universidad de Salamanca
Profesor de Finanzas Públicas y Derecho Financiero
Universidad de Los Andes (U.L.A.)
Abogado Magna Cum Laude

EL PRESUPUESTO PÚBLICO VENEZOLANO

2^a edición

Actualizada

MÉRIDA, 2019

Título: *El presupuesto público venezolano.*
2ª edición.

Autor: Andara Suárez Lenin José

Prólogo: Marcos Iglesias Caridad

1era edición: noviembre 2012.

2da edición: junio 2019.

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY:

Depósito legal: ME2019000039.

ISBN: 978-980-18-0579-3.

Diseño de portada: Leonardo Nava.
disegrafproduccionesc@gmail.com

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro,
por cualquier medio, sin la autorización expresa del autor.

ARBITRAJE PRIMERA EDICIÓN

La primera edición de esta obra fue sometida al arbitraje del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes (ULA) conforme los veredictos emitidos por los árbitros externos:

Profesor Xabier Escalante, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela (U.C.V).

Profesora Laura Obando, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (U.L.A).

Profesor Frank Rivas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes (U.L.A.)

En dichos términos fue declarada arbitrada en la ciudad de Mérida, a los 17 días del mes de octubre de 2012.

En el marco del Acuerdo de Cooperación entre el Banco Central de Venezuela (BCV) con la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes, la obra también fue sometida al dictamen de dos reconocidos árbitros en el área.

Contó con el Comité Editorial conformado por el Dr. Iván Giner, Dr. Omar Mendoza y el Dr. Armando León por parte del Banco Central de Venezuela (BCV) y el Prof. Raúl Huizzi y el Prof. José Antonio Rivas Leone por la Universidad de Los Andes (ULA).

La primera edición fue publicada en noviembre de 2012 en una edición de la Universidad de Los Andes (ULA), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) y el Consejo de Publicaciones, auspiciada por el Banco Central de Venezuela (BCV).

Las enseñanzas de nuestros profesores
son fértiles semillas llenas de ilusión y esperanza.

Eterno agradecimiento a Don Eusebio González García (†)
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Salamanca

Contenido

| | |
|---|-----|
| PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN..... | 17 |
| PROLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN..... | 27 |
| INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN..... | 31 |
| INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN..... | 33 |
| CAPÍTULO I..... | 37 |
| EL PRESUPUESTO PÚBLICO | 37 |
| ORIGEN DEL TÉRMINO “PRESUPUESTO” Y SU DEFINICIÓN..... | 37 |
| CARACTERÍSTICAS | 41 |
| PRESUPUESTO PÚBLICO Y PRESUPUESTO ECONÓMICO | 42 |
| DIFERENCIAS CON EL PRESUPUESTO PRIVADO | 43 |
| ORÍGENES Y POSTULADOS..... | 46 |
| BIFURCACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD FINANCIERA | 50 |
| NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTO..... | 54 |
| I.- Origen del debate | 54 |
| II.- El presupuesto público como ley formal (concepción dualista) | 58 |
| III.- El presupuesto público es una ley ordinaria | 61 |
| (concepción unitaria)..... | 61 |
| FUNCIONES DEL PRESUPUESTO..... | 68 |
| LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO | 71 |
| CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS..... | 80 |
| CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO..... | 81 |
| ESTRUCTURA DE LA LEY DE PRESUPUESTO..... | 89 |
| Título I: Disposiciones generales..... | 91 |
| Título II: Presupuestos de recursos y egresos de la República..... | 91 |
| Título III: Presupuestos de recursos y egresos de los entes descentralizados funcionalmente de la República, sin fines empresariales | 101 |
| Título IV: Presupuestos de recursos y egresos de entes político territoriales con regímenes presupuestarios especiales..... | 105 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO II | 107 |
| PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO | 107 |
| LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS | 107 |
| PRINCIPIO DE PERIODICIDAD, TEMPORALIDAD O ANUALIDAD | 110 |
| I.- Sistema de ejercicio y sistema de gestión..... | 113 |
| II.- Excepciones al principio de anualidad | 115 |
| 1.- Créditos provisionales | 116 |
| 2.- Presupuesto bienal | 117 |
| Presupuestos cíclicos..... | 118 |
| A) Constitución de reservas..... | 119 |
| B) Créditos de anticipación | 119 |
| C) Amortización alternada o alternativa | 120 |
| 3.- Regulaciones provisorias o presupuestos de emergencia..... | 120 |
| 4.- Renovación de créditos | 121 |
| Reconducción presupuestaria | 122 |
| I.- Fundamentación y procedencia | 122 |
| II.- Ajustes al Presupuesto Reconducido | 123 |
| 1.- Ajustes en los presupuestos de recursos | 123 |
| 2.- Ajustes en los presupuestos de egresos..... | 123 |
| 3.- Ajustes en las operaciones de financiamiento | 124 |
| 4.- Ajustes en los objetivos | 124 |
| Aplicabilidad de normas del presupuesto anterior | 124 |
| Publicidad del Decreto | 125 |
| III.- Aprobación tardía del presupuesto y vigencia definitiva del presupuesto reconducido | 125 |
| Marco plurianual del presupuesto..... | 126 |
| I.- Definición y sus alcances | 126 |
| II.- La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y el carácter informativo del Marco Plurianual del Presupuesto | 127 |
| III.- Contenido..... | 133 |
| IV.- Anexos al Marco Plurianual del presupuesto | 135 |
| V.- Plazo para su presentación | 137 |
| VI.- Metodología para la obtención de indicadores y reglas | 137 |

| | |
|--|-----|
| VII.- Modificaciones al Marco Plurianual | 138 |
| PRINCIPIO DE UNIDAD..... | 138 |
| PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD | 146 |
| PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN DE RECURSOS | 150 |
| PRINCIPIO DE EQUILIBRIO..... | 157 |
| <i>El déficit</i> | 163 |
| PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD O ESPECIFICACIÓN | 165 |
| PRINCIPIO DE PUBLICIDAD..... | 170 |
| PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD | 171 |
| PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN..... | 172 |
| DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA AL PRESUPUESTO POR PROYECTOS Y ACCIONES CENTRALIZADAS | 177 |
| I.- Antecedentes | 177 |
| II.- El presupuesto por programas en Venezuela..... | 181 |
| III.- El presupuesto por proyectos y acciones centralizadas..... | 188 |
| IV.- Plan Operativo Anual (POA)..... | 196 |
| A MODO DE CONCLUSIÓN | 199 |
| REFERENCIAS..... | 203 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|----|
| Cuadro 1 | |
| Clasificación de Recursos conforme el Clasificador de Recursos y Egresos ONAPRE 2012 | 86 |
| Cuadro 2 | |
| Clasificación de Egresos conforme el Clasificador de Recursos y Egresos ONAPRE 2012 | 87 |
| Cuadro 3 | |
| Estimación de ingresos corrientes, ordinarios, petroleros, Ingresos tributarios directos | 94 |
| Cuadro 4 | |
| Estimación de ingresos no tributarios Ley de Presupuesto 2011 | 94 |
| Cuadro 5 | |
| Estimación de ingresos no petroleros. Ingresos tributarios. Impuestos directos | 95 |
| Cuadro 6 | |
| Estimación de ingresos no petroleros. Ingresos tributarios. Impuestos indirectos | 95 |
| Cuadro 7 | |
| Estimación de ingresos no tributarios | 96 |
| Cuadro 8 | |
| Estimación de ingresos de la propiedad | 96 |
| Cuadro 9 | |
| Estimación de otros ingresos | 96 |
| Cuadro 10 | |
| Fuentes de financiamiento. Disminución de otros activos financieros | 97 |

| | |
|--|----|
| Cuadro 11 | |
| Incremento de pasivos. Ley especial de endeudamiento 2011 | 97 |
| Cuadro 12 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Defensa | 97 |
| Cuadro 13 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia | 97 |
| Cuadro 14 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente | 98 |
| Cuadro 15 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras | 98 |
| Cuadro 16 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia | 98 |
| Cuadro 17 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minera | 99 |
| Cuadro 18 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Salud | 99 |
| Cuadro 19 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica | 99 |
| Cuadro 20 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas | 99 |

| | |
|--|-----|
| Cuadro 21 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones | 100 |
| Cuadro 22 | |
| Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Financiamiento del Servicio de la Deuda. Financiamiento para Gestión Fiscal. Total ingresos y fuentes de financiamiento. | 100 |
| Cuadro 23 | |
| Cuenta Ahorro – inversión – financiamiento Ejercicio Fiscal 2011 | 104 |
| Cuadro 24 | |
| Cuenta Ahorro – inversión – financiamiento Ejercicio Fiscal 2012 | 105 |
| Cuadro 25 | |
| Índice Nacional de Precios al Consumidor. Inflación anualizada | 132 |
| Cuadro 26 | |
| Índice Nacional de Precios al Consumidor. Inflación anualizada. Continuación | 133 |
| Cuadro 27 | |
| Gastos y aplicaciones financieras Ejercicio Fiscal 2011 | 142 |
| Cuadro 28 | |
| Créditos presupuestarios para cada Órgano de la República y para las rectificaciones al presupuesto de gastos. Ejercicio Fiscal 2011 | 143 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 | |
| Bifurcación de la legalidad financiera | 52 |
| Gráfico 2 | |
| Evolución del concepto de presupuesto | 196 |
| Gráfico 3 | |
| POA y el Presupuesto | 198 |

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

Hay pocos honores que más satisfacción provocan en la vida académica de una persona que el que te pidan prologar un libro. Si este cometido viene de un amigo, el honor se eleva exponencialmente. Reconozco que, cuando LENIN JOSÉ ANDARA SUÁREZ, profesor de la Universidad de los Andes (ULA), me lo pidió, no lo dudé. Rápidamente acepté, y espero estar a la altura de este importante cometido. Gracias por ello, amigo Lenin.

Conozco al profesor Lenin, su trabajo, su esfuerzo y su dedicación a la Universidad, a la que le dedica todo su tiempo. Como egresado de la Universidad de Salamanca, recibiendo el Grado de Doctor por ésta, compartí con él muchos ratos de discernimiento y reflexión intelectual en el Seminario “EUSEBIO GONZÁLEZ GARCÍA” sobre temas de actualidad tributaria, pero especialmente de nuestras tesis doctorales.

Como condiscípulos del profesor LAGO MONTERO, ilustre Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Salamanca, a diario, ambos comentábamos nuestras impresiones, y nos aconsejábamos en tal o cual sentido. Confieso que fui pionero en leer su tesis doctoral, como él leyó la mía previamente a ser depositada para su defensa. Aquellos ratos no vuelven, pues cada uno ha seguido su camino. El profesor Lenin regresó a su Universidad de origen, la meritoria Universidad de los Andes (ULA), donde enseña con *auctoritas* y *potestas*. Quien escribe estas líneas siguió su carrera docente en la Universidad de Salamanca, que este año celebra su 801 cumpleaños. La Universidad de Salamanca sigue siendo la casa del profesor Lenin, y esperamos que, de vez en cuando, pase por nuestro estudio para hacer alguna estancia e informarnos de las novedades tributarias del otro lado del Océano. Siempre es grata su visita.

El profesor LENIN JOSÉ ANDARA SUÁREZ tiene una trayectoria académica e investigadora plena. De hecho, ya antes de la defensa de su tesis doctoral, en 2017, había publicado varias

monografías sobre Derecho Tributario y Derecho Presupuestario¹. La mayoría de ellas las tengo y las he leído, pues me fueron regaladas por su autor nada más despegar en la Universidad de Salamanca. Si alguna me faltara, invoco a que presto me sea entregada, pues siempre es grato leer trabajos de la categoría que realiza el profesor Lenin. Esta producción, entregada a mi persona, me ha servido para profundizar sobre la realidad normativa de otros ordenamientos, especialmente del venezolano, del que Lenin es tan experto. Aunque el profesor Lenin en su estancia en Salamanca no sólo se dedicó a sus cometidos doctorales. También se preocupó de trasladarnos e incluso inculcarnos su amor por Venezuela. Queda pendiente una visita a tal hermoso lugar, que espero sea pronto. Por sus comentarios, si hay una parte del Mundo que se aproxime a lo que fue el Paraíso bíblico, esa debe de ser Venezuela, y espero que, a pesar de las adversidades y dificultades que ahora padece, así lo siga siendo.

Es de agradecer la dedicación y enfoque sobre el tema que el profesor Lenin José ha elegido para la obra que me corresponde prologar. No son excesivos los trabajos relacionados con el gasto público ante una doctrina más volcada en estudiar los entresijos del Derecho Tributario, parte principalísima del Derecho Financiero, como algunos así la han calificado. Existe una evidente desproporción en España —y en otros lugares— entre el estudio del ingreso público y el estudio del gasto público. Se dice, con frecuencia, que ambas vertientes no pueden entenderse separadas y que son inescindibles, intentando buscar principios comunes. Sin embargo, en la práctica, esos buenos deseos y propósitos suelen quedarse en eso, en deseos, pero con escasas propuestas

¹ Que yo conozca y haya leído, considerable es la producción del profesor Lenin, destacando *El presupuesto público venezolano*, Universidad de Los Andes (ULA), 2012; *El acto de liquidación tributaria: la determinación por la administración tributaria*, Universidad de Los Andes (ULA), 2013; e *Ingreso, gasto y presupuesto público: en el ordenamiento jurídico venezolano, Poder y potestad tributaria: acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela*, Mérida (Venezuela), Editor-autor, 2011.

concretas. ¿Rige o debe regir, por ejemplo, el principio de capacidad económica en materia del gasto como sí se predica del ingreso tributario en el art. 31 de la Constitución Española (CE)? En este momento, cuando se ahonda en los eslóganes de transparencia y rendición de cuentas, deben potenciarse los estudios jurídicos relativos al gasto público. Campo hay por delante. Eso sí, la investigación sobre el Presupuesto y el gasto público es materia de valientes. El profesor Lenin José, en este sentido lo es, especialmente atreviéndose a sacar una segunda edición de la obra *El Presupuesto Público Venezolano*.

Esa conexión entre el ingreso público y el gasto público es la que nos hace reivindicar que el estudio jurídico del Presupuesto preferentemente debe realizarse desde nuestra disciplina, el Derecho Financiero, o si se prefiere llamarlo como el Derecho de la Hacienda Pública; término para mí más ilustrativo de nuestro objeto de estudio, aunque no exento de poderosas críticas. Debe ser así, lo que no impide que otras áreas, como el Derecho Constitucional, también lo aborden, especialmente en lo referente a las consideraciones constitucionales del Presupuesto, que las hay, y muy profundas. Pero, en todo, consideramos que es desde el Derecho Financiero y tributario desde donde mejor se puede explicar de forma amplia la actividad financiera del Estado que presenta dos vertientes llamadas a entenderse: el ingreso y el gasto público.

Es así. Esta falta de profundos estudios entre la relación de los principios que inspiran el ingreso y el gasto público se explica en el difícil cometido de concretar algunos principios que la Constitución Española (CE) señala cuando se refiere a este último. Lean con detenimiento y ustedes mismos lo comprueben, cuando el art. 31.2 CE apunta que *“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*. Considero que hay pocos conceptos jurídicos más indeterminados en nuestra Constitución que los que alude este precepto. ¿Qué es la equidad del gasto público? ¿Qué es la eficiencia y economía del gasto público? Se

podría decir que, incluso, son términos más próximos a la ciencia económica o hacendística, lo que hace difícil su concreción y más aún su control a nivel jurídico. Como principios más económicos que jurídicos no me resisto a apuntar, con cierto tono de broma, luego sin ánimo de causar tensión con otras disciplinas, que ya TIPKE apreció que, para obtener tres opiniones distintas, basta con juntar a dos economistas. Como digo, el control jurídico de estos principios no es nada fácil, por lo que no hay una mínima jurisprudencia al respecto. Los postulados de la eficiencia y de la economía, amén de la equidad, trasladados como derechos subjetivos de los ciudadanos, lo veo, con sinceridad, como una utopía.

La obra que se presenta está bien estructurada, y se advierte tanto una evidente carga didáctica y divulgativa como también reflexiva e intelectual. Destaco el tratamiento que el profesor Lenin José Andara realiza del concepto de Presupuesto y de los principios de justicia presupuestarios, que son bastante comunes a los principios españoles, dispuestos muchos de ellos en nuestro texto constitucional. En nuestras licenciaturas o grados en Derecho, los alumnos tienen que tener unos mínimos conocimientos sobre el Presupuesto, sus principios y también sobre su control interno y externo. No pueden terminar sus estudios sin conocerlos, por lo que debemos ser conscientes que en nuestros planes de estudios no deben tratarse como una cuestión menor, o de menor importancia a otras parcelas de nuestra disciplina. Con esta obra, los alumnos del profesor Lenin, y todos aquellos que quieran consultarla, tendrán una minuciosa guía de referencia que les será muy útil, especialmente para aquellos que asuman o pretendan asumir funciones públicas.

No me atrevo a realizar especiales consideraciones de la realidad presupuestaria venezolana. De la obra del Profesor Lenin no movería una coma. Me detendré en la española, que el profesor Lenin bien conoce y ha trabajado. La Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP), en su art. 32, define a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) como *“la expresión cifrada, conjunta y*

*sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público...*². Tal concepción es también la seguida por la normativa que regula la hacienda autonómica, por ejemplo, en la definición de Presupuesto que proporciona la realidad más próxima a nosotros, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 89. También es la proporcionada en el ámbito de la Hacienda local, en el art. 162 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En puridad, la definición de Presupuesto puede realizarse desde diferentes ópticas doctrinales o científicas; importando de forma significativa el papel que el Estado asume en la sociedad y en la economía, según su modelo de Estado consagrado en la Ley de Leyes. La concepción del Presupuesto, a día de hoy y dentro del marco constitucional surgido en 1978 (año de la aprobación de la Constitución Española vigente) no es la misma que imperaba en el modelo liberal decimonónico (donde el derecho presupuestario adquiere protagonismo y auge). Y no lo es porque el papel del Estado, y por tanto de la actividad financiera del mismo, ha cambiado con el tiempo: la filosofía liberal consideraba al gasto público por esencia como improductivo, y sólo tenía que realizarse en sus ámbitos mínimos, mientras que los ingresos (y especialmente los tributarios) debían ser totalmente neutrales, es

² Como decimos, la definición de “Presupuesto” se ofrece en el art. 32 LGP. La doctrina, por su parte, ha elaborado interesantes definiciones que, desde el punto de vista jurídico, son más estrictas por explícitas que la formulada legalmente. RODRÍGUEZ BEREIJO, Á.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 1970, pág. 19, lo define como “el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”. Con basamento en esta definición, MARTÍNEZ LAGO, M. Á.: *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992, pág. 33, concreta “El Presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se prefiere, un conjunto de normas jurídicas que dan efectividad y relevancia jurídica al plan financiero del ente público. Normas jurídicas que consisten primordialmente en una técnica de autorizaciones o habilitaciones de medios y una técnica de limitaciones”.

decir, no perseguir otros fines distintos al de la propia recaudación. El actual Estado español, que por el art. 1.1 CE se erige como social y democrático de Derecho, se fundamenta en un régimen de bienestar que busca la redistribución de la renta, en sintonía o sinergia con los parámetros de la economía de mercado. El intervencionismo público en la actualidad es considerable, tanto en la vertiente de los ingresos públicos (especialmente los tributarios) como en la de los gastos públicos.

En este contexto, el gasto público resulta necesario para afrontar las múltiples necesidades del Estado, muchas de ellas de carácter social. Por tanto, han perdido fuerza las teorías liberales que consideran que la actividad del egreso público debe quedar reducida a los aspectos mínimos, amén de entender los impuestos como una agresión al derecho de propiedad, por lo que se defendía desde sus postulados que el mejor impuesto es el que no existe. Sí es cierto que la filosofía liberal se ha retomado, e incluso se ha potenciado, en lo que concierne al principio de nivelación o equilibrio. Por este principio los gastos públicos no deben ser superiores a los ingresos, ordenándose que una eventual situación de déficit público sea transitoria y excepcional.

Por la parte del ingreso público, también la evolución ha sido significativa desde el origen mismo del Presupuesto hasta nuestros días. En materia tributaria, los tributos (que se distinguen entre impuestos, tasas y contribuciones especiales) no son neutros o asépticos de cualquier fin distinto a la recaudación. El tributo busca, e incluso debe buscar, por mandato constitucional, otros fines distintos al de recaudar o sostener los gastos públicos. Se admiten así los fines extrafiscales como señala la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) en su art. 2.2 (como también lo hiciera su antecesora LGT de 1963). Dice la LGT vigente que *los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución*. Lo trascendente del asunto es que los fines extrafiscales deben tener amparo

constitucional, aunque sea implícito, o al menos no oponerse al marco constitucional para no vulnerar el conjunto de valores y principios que en la norma suprema se recogen.

Como se aprecia, son dos, por tanto, las vertientes o partes que componen el Presupuesto: el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos (o estado de ingresos o estado de gastos, si se prefiere esta nomenclatura, que también es utilizada), que implican diferentes consecuencias. Es así, dado que los ingresos no dejan de ser una mera previsión; sin embargo, los gastos consignados son auténticas autorizaciones jurídicas que incorporan límites máximos que pueden emplearse en determinados fines o cometidos.

No ha sido siempre de esta forma en materia de ingresos en la teoría presupuestaria. En el Estado liberal, cuyo auge se centra en el siglo XIX pero que sus planteamientos irrumpen incluso en el siglo XX, también se entendía la referencia a los ingresos como una autorización y por tanto, no podían exigirse por el Estado más tributos que los consignados en el Presupuesto ni por importe de recaudación superior al expresado. Era así dado que uno de los pilares fundamentales del Estado liberal era el derecho de propiedad, que por noción viene siendo afectado cuando se imponen exacciones, como las tributarias, al ser prestaciones patrimoniales en favor de la Hacienda Pública; o si se quiere, decrementos patrimoniales de los contribuyentes.

Buen ejemplo del papel que asumían los ingresos en el Presupuesto lo contenía la Constitución Española de 1931 (período de la II República), a pesar de ser un texto ya iniciado el segundo cuarto del siglo XX. Decía este texto en su art. 115 II: *“La exacción de contribuciones, impuestos y tasas y la realización de ventas y operaciones de crédito, se entenderán autorizadas con arreglo a las leyes en vigor, pero no podrán exigirse ni realizarse sin su previa autorización en el estado de ingresos del Presupuesto”*.

En realidad, a día de hoy, el Presupuesto es un documento único donde se relatan contablemente la previsión de ingresos y las autorizaciones y limitaciones de gastos para un determinado

ejercicio presupuestario (generalmente anual, aunque en otras épocas era bienal), teniendo importantes consecuencias jurídicas.

Pero, aunque los ingresos en la teoría presupuestaria vigente son una mera previsión, no significa que no tengan una trascendencia elemental o decisiva, incluso en términos jurídicos. Efectivamente, la trascendencia radica en la necesidad de aprobar el Presupuesto al menos en situación de equilibrio como consecuencia de la normativa que implementa la estabilidad presupuestaria o el principio de equilibrio en las cuentas de las Administraciones públicas. Lo aclara el art. 135 CE, reformado en 2011: *“todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”*. Para continuar diciendo que *“El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso por la Unión Europea para sus Estados Miembros [...] Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”*.

Al consagrarse el principio de equilibrio, la previsión de ingresos condiciona el monto de las autorizaciones de gasto; por lo que la escasa trascendencia que se achaca a los ingresos presupuestados —al ser una mera previsión—, como algunos han señalado, no es tal. El Derecho Presupuestario no es sólo un Derecho de gastos. La previsión de ingresos condiciona la autorización global de gastos. Como toda previsión, tal acción no es fácil ni exacta. Para determinarla, no se sustenta sobre la recaudación pasada sobre la que se apliquen índices de crecimiento vegetativo de la misma (sistema de aumento), sino que se exige un sistema de estimación fundamentado en el análisis de la recaudación para el ejercicio económico en cuestión en función de diferentes parámetros, como pueden ser los macroeconómicos, u otros que sean precisos para analizar la tendencia del ingreso.

También en este momento conviene reseñar la vida propia que tienen los ingresos y los gastos públicos de cualquier Administración pública. Como se ha dicho, el presupuesto o estado de gastos se erige como autorizaciones-limitaciones al Gobierno, por lo que tal presupuesto o estado, el de gastos, es una

auténtica norma jurídica; eso sí, peculiar dentro de lo que es el esquema clásico de las normas jurídicas, estructuradas generalmente en un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. Los ingresos, al ser una mera previsión presupuestaria, tienen su vida propia. El desarrollo y ejecución de los mismos se lleva a cabo por su normativa específica, que en principio son leyes permanentes, o con vocación de permanencia, es decir, no están limitadas en el tiempo, como sí sucede con las leyes o normas de presupuestos. El Presupuesto se aprueba para la anualidad, no para más, aunque cabe, por una parte, que el Presupuesto esté integrado en una programación plurianual, la cual puede condicionar la programación anual y la ejecución presupuestaria, pero no sustituirla. Asimismo, el principio de anualidad comporta que el Presupuesto del año “n” puede llegar a quedar prorrogado para el año n+1, si para éste no se han aprobado y entrado en vigor las cuentas a tiempo, a fecha de 31 de diciembre.

Los ingresos tienen vida propia. En materia tributaria o del conjunto del ingreso público, la ejecución de estos se llevará a cabo por la norma específica que, en principio, no tiene vigencia anual, sino de vocación ilimitada. Ello no es óbice para señalar que, a pesar de la vida propia que tienen los ingresos públicos de cualquier Administración, la ejecución del estado de ingresos lleva aparejada cuantificación contable de los derechos previstos, de los devengados o reconocidos y de los derechos cobrados, como garantía del principio de transparencia que rige en las cuentas públicas y del necesario equilibrio que deben tener los ingresos y los gastos públicos, como se ha dicho.

Como hemos apuntado, la institución del Presupuesto se puede realizar desde diferentes ópticas científicas: política, económica, sociológica, contable y jurídica. Realmente la visión contable y jurídica van de la mano, al fundamentarse la contabilidad (para el caso, la contabilidad pública) a normas jurídicas que disciplinan cómo deben quedar reflejadas las cuentas públicas. La obra del profesor Lenin se centra especialmente en la óptica jurídica pura,

sin abordar especiales consideraciones de contabilidad. Pero no podemos olvidar que la contabilidad pública, para nosotros, es un lenguaje a tener en cuenta cuando se aborda el Presupuesto, su gestión, ejecución y control. El fundamento y fin de la existencia del Derecho Presupuestario y de la Contabilidad pública es garantizar el control de los ingresos y de los gastos públicos, que, por ser públicos, necesitan tal, para dar cumplimiento a la rendición de cuentas a los ciudadanos contribuyentes que soportan el gasto público, y, en su caso, dirimir posibles responsabilidades si los gestores del mismo se apartan de los postulados y exigencias que ordena la legislación vigente.

Prologo la segunda edición del libro *El Presupuesto Público Venezolano*, del profesor y amigo LENIN JOSÉ ANDARA SUÁREZ. No es fácil para un libro jurídico volver a ser editado. La reedición es un logro. De conseguirse, como es el caso, es síntoma de calidad y de interés. Pronostico que esta segunda edición no será la última dado el provecho evidente del trabajo. Recomiendo su lectura sosegada, pausada, reflexiva y crítica, dándole de nuevo la enhorabuena al profesor Lenin por su esfuerzo, que ha provocado una obra de alta calidad.

En Salamanca, a los 18 días del mes de febrero de 2019.

DR. MARCOS IGLESIAS CARIDAD

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Financiero y Tributario.

Acreditado a Profesor Contratado Doctor.

Universidad de Salamanca.

PROLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

“El arte de la tributación consiste en desplumar al ganso
consiguiendo el mayor número de plumas
con el menor número de graznidos”

Jean Baptiste Colbert (1619-1683)

Cuando el Profesor ANDARA SUÁREZ, nacido en el Estado Trujillo -como José Gregorio Hernández-, me indicó que se encontraba realizando ya su tercera obra después de *Poder y potestad tributaria*, en la que realiza un excelente estudio del ejercicio del poder tributario en Venezuela bajo la supervisión y los lineamientos del Estado de derecho; posteriormente con su obra *Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano. Tomo I*, que contempla y describe la actividad financiera del sector público, en lo personal me dio gusto saber que continúa con el espíritu de investigación adquirido en las Aulas de la Universidad de Salamanca, tal cual tuve el gusto de compartir hace un par de lustros.

Lenin José tuvo la fortuna de obtener de nuestro querido Don EUSEBIO GONZÁLEZ, y de otros destacados profesores, la visión de continuar con los estudios financieros y tributarios. Ahonda con esta tercera obra el *Presupuesto público venezolano*, que permitirá sentar la estructura para que en un futuro se convierta en "*Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano. Tomo II*", que sería el cierre de los aspectos fundamentales del Derecho Financiero en Venezuela, y el marco para continuar la investigación y análisis jurídico financiero.

Esta obra hace una descripción de lo que la doctrina y la jurisprudencia mantienen desde hace aproximadamente dos siglos. Desde cuando surgen en diversos países de Europa los primeros elementos que son la base de nuestros sistemas jurídico-financiero

latinoamericanos, puesto que no difieren de los planteamientos que encontramos hoy en día. Porque decir Derecho presupuestario, es dialogar de análisis, de orígenes, de principios de unidad, universalidad, anualidad, equilibrio, de no afectación, elementos que se encuentran contemplados y analizadas en el texto, para finalmente concretar en la doctrina financiera y normativa aplicable en Venezuela.

Algo que tiene mucha importancia en la vida de un profesor universitario es lograr transmitir los modestos conocimientos con el afán de inculcar y compartir la reflexión en las páginas que siguen. Si con las anteriores publicaciones el Profesor Andara, ya ha demostrado la importancia a través de los distintos aspectos del Derecho tributario, con este estudio del Derecho presupuestario en Venezuela, logra clarificar la relevancia jurídica del Derecho Financiero.

El autor analiza desde la estructura básica del presupuesto, las diversas corrientes, los enfoques de los diversos autores consultados, donde se aprecia nuevamente a la Escuela Salmantina, recurre a una universalidad de autores y criterios doctrinales internacionales, hasta llegar a las apreciaciones de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y la regulación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP).

Personajes universales de la política presupuestaria, coinciden en expresar que su estudio puede resumirse en tres momentos: la obtención, la administración o manejo y la aplicación de los recursos económicos; todo esto bien encaminado permite el logro y el desarrollo, hay que estructurarlos e identificarlos correctamente.

En México el artículo 31 de la Constitución Política establece la obligación de los ciudadanos de contribuir con el financiamiento de las actividades del Estado, de la manera proporcional y equitativa que disponen las leyes. Posteriormente, el artículo 73 de la Carta Magna mexicana, contempla entre las facultades del Congreso, *“imponer las contribuciones necesarias para cubrir el*

presupuesto”. A grandes rasgos se puede observar que la Constitución Política prevé, por un lado la obligación de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado, y por el otro, establece la facultad para que sea el Congreso de la Unión el que determine cómo se realizará dicha contribución, es decir aplicando los principios de equidad, capacidad contributiva y proporcionalidad que aplicamos en la mayoría de los países.

En este mismo sentido, en la Constitución Española, vigente desde 1978 se consagra en el artículo 31: “1. *Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (...)*”. Seguidamente en este mismo instrumento jurídico en su artículo 81, contempla lo relativo a la elaboración, aprobación, modificación o derogación de las leyes, vistos estos dos ejemplos, en Venezuela se contemplan los mismos principios.

Como sabemos en las políticas presupuestarias bien aplicadas se logra impedir la invasión de esferas fiscales, mediante la adecuada definición de los ingresos para cada uno de los órdenes, logrando evitar que se paguen impuestos o contribuciones duplicados o triplicados que originen una estimulación negativa o perjudiquen la actividad económica.

Finalmente, son contemplados y explicados perfectamente los Principios del Derecho Presupuestario tales como Unidad, que es considerado como el conjunto de ingresos y egresos en un solo elemento, analiza otros como la Universalidad conocido en otras latitudes como de Integridad.

Lo relativo al Principio de no afectación de recursos, donde el autor en la actualización de su obra cita por ejemplo lo relativo a Ley del Registro Público y del Notariado, que se muestra como un ente sin personalidad jurídica que con base en su reglamento permite la integración y fuentes ordinarias de ingresos, caso contrario a otros países como México donde cada estado tiene su Instituto Registral o Registro Público de la Propiedad que si bien tiene su personalidad jurídica, sus aspecto recaudatorio se encuentra soportado en la Ley de Hacienda del estado.

El Principio de equilibrio, consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que rige la gestión fiscal, las técnicas de elaboración y por consiguiente la previsión legislativa; exclusividad y otros elementos más que a grandes rasgos permite obtener la visión general de la situación del Derecho Presupuestario en Venezuela.

Villahermosa, México, febrero de 2012.

DR. JORGE VLADIMIR PONS Y GARCÍA

Miembro del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores
de Derecho Fiscal y Finanzas Publicas A.C.

Doctor en Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Salamanca

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN

Esta segunda edición viene dada tanto por aspectos teóricos como normativos que hacen indispensable una actualización de la obra original publicada en 2012.

Así, en la definición de presupuesto público hemos eliminado la palabra “ente” debido al significado que tiene el término en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Por otro lado, hemos incorporado el “principio de planificación” el cual entra a formar parte del conjunto de principios que rigen la vida del Presupuesto público, este punto había sido tratado en la primera edición pero de forma separada a través del subtítulo llamado “El presupuesto público y el plan de desarrollo económico y social de la nación” que estaba ubicado en la primera parte de la obra; en esta nueva edición, la planificación adopta la forma de principio y acompaña al resto de principios en la segunda parte de la obra.

Las finanzas públicas están sometidas a una dinámica que hace forzosa la permanente modificación de los cuerpos legales que la regulan, me atrevo a asegurar que ningún sector del Derecho está sometido a tantos cambios como lo es el Derecho Financiero. A ello no escapa un país como Venezuela que ha sufrido todo tipo de inestabilidad desde hace algunos años.

La antigua Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público fue objeto de diversas reformas y ya en 2014 se redacta un nuevo texto legal a través del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicado en la Gaceta Oficial N° 6.154 extraordinario del 19 de noviembre de 2014, a su vez, fue modificado mediante un nuevo Decreto de esta naturaleza y publicado en la Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015. La estructura de la ley fue modificada e hizo necesario el ajuste del articulado citado así como algunos cambios de contenido directamente relacionados con la figura en estudio.

Fueron actualizadas otros instrumentos normativos citados a los fines de mantener al día un texto de consulta permanente en el Derecho Financiero venezolano.

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN

El presupuesto público constituye la herramienta fundamental de planificación en las sociedades del siglo XXI; a pesar de las corrientes que han insistido en la no intervención del Estado en las actividades económicas, la realidad demuestra que no es así. Es una institución cuyos orígenes se remontan a Inglaterra y la cual ha visto el tránsito de las diversas consideraciones en torno a qué es, cómo debe elaborarse, cuando ejecutarse, cuáles son las consecuencias en caso de presentarse una situación irregular desde una perspectiva económica, jurídica o contable.

Para dilucidar estas interrogantes es necesario contar con herramientas fundamentales basadas en concepciones específicas sobre sus conceptos básicos, los cuales, si bien es cierto, poseen una homogeneidad en los diversos países del mundo occidental no dejan de ser influyentes el tratamiento normativo que recibe en los diversos sistemas. La presente investigación trata de sentar los aspectos doctrinarios fundamentales que permitan a las diversas ramas del conocimiento, desarrollar diversas sistematizaciones basadas en principios y normativas específicas en la República Bolivariana de Venezuela; se enmarca en el llamado Derecho presupuestario definido por RODRÍGUEZ BEREIJO³ como “el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la preparación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto del Estado y de los demás entes públicos” se trata de una rama del Derecho Financiero cuyo poco desarrollo en Venezuela ha limitado debidamente su sistematización y análisis.

Se estructura la investigación en dos capítulos, el primero titulado “El Presupuesto público”, y el segundo denominado “Principios del Presupuesto Público”. En el primer capítulo se desarrolla el origen del término “presupuesto” y su definición; características; presupuesto público y presupuesto económico;

³ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho financiero. Un ensayo sobre los fundamentos teóricos del Derecho Financiero*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976, p. 177.

diferencias con el presupuesto privado; orígenes y postulados; la bifurcación del principio de legalidad financiera; naturaleza jurídica de la ley de presupuesto; I.- origen del debate, II.- el presupuesto público como ley formal (concepción dualista), y III.- el presupuesto público es una ley ordinaria (concepción unitaria), funciones del presupuesto; el estado actual de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, el presupuesto y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; créditos presupuestarios; el clasificador presupuestario; la estructura de la ley de presupuesto, desglosada en sus tres títulos.

Como su nombre lo indica, el Capítulo II de la investigación se refiere a los Principios del presupuesto público; el primero de ellos, Principio de periodicidad, temporalidad o anualidad. I. Sistema de ejercicio y sistema de gestión. II.- Excepciones al principio de anualidad en las que destaca la renovación de créditos y dentro de las mismas la reconducción presupuestaria, supuestos de procedencia, ajustes, la aprobación tardía del presupuesto y vigencia definitiva del presupuesto reconducido. Posteriormente, el Marco Plurianual del Presupuesto. Prosigue el capítulo con el Principio de unidad, Principio de universalidad, Principio de no afectación de recursos, Principio de equilibrio, el déficit; Principio de especialidad o especificación, Principio de publicidad y el Principio de exclusividad. Finalmente, el tránsito de la programación presupuestaria al presupuesto por proyectos y acciones centralizadas, así como un nuevo aspecto a considerar en la elaboración del Presupuesto, el Plan Operativo Anual (POA).

Dado el tratamiento de cada uno de los puntos desarrollados la investigación no presenta una conclusión general pues el aporte fundamental consiste en la sistematización de la doctrina financiera y la normativa aplicable en Venezuela, no obstante, se presentan algunas consideraciones a modo de conclusión.

La obra se enmarca en los estudios de Derecho Financiero publicados desde recientes años, para fortalecer y promover esta disciplina en Venezuela, y cuyo inicio lo constituyó en 2010 mi primera obra intitulada “Poder y Potestad tributaria. Acerca de las

competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela”, posteriormente en 2011 el libro intitulado “Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano. Tomo I”, y ahora el presente trabajo. Todos ellos como consecución de las enseñanzas impartidas en el Doctorado de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Salamanca, que fuere coordinado inicialmente por el Dr. EUSEBIO GONZÁLEZ GARCÍA (†), a quien agradeceré eternamente sus enseñanzas, aunque ya no esté con nosotros.

Es menester agradecer las generosas palabras del Dr. Jorge Pons, quien ha dedicado parte de su valioso tiempo a elaborar un ilustrativo prólogo a la presente obra enriqueciendo con sus sabias palabras el análisis de la figura del Presupuesto público en Latinoamérica; y recordando las jornadas académicas de la Universidad de Salamanca.

Especial agradecimiento al Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes (U.L.A.), a cargo de la Dra. Aura Morillo, que como centro académico por excelencia, sometió a arbitraje la presente investigación, designando a eminentes juristas en la materia Financiera para su revisión, para finalmente otorgar el aval académico para su publicación.

CAPÍTULO I

EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Origen del término “presupuesto” y su definición. Características. Presupuesto público y presupuesto económico. Diferencias con el presupuesto privado. Orígenes y postulados. Bifurcación del principio de legalidad financiera. Naturaleza jurídica de la ley de presupuesto. I.- Origen del debate. II.- El presupuesto público como ley formal (concepción dualista). III.- El presupuesto público es una ley ordinaria (concepción unitaria). Funciones del presupuesto. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. El presupuesto público y el plan de desarrollo económico y social de la nación. Créditos presupuestarios. Clasificador presupuestario. Estructura de la Ley de Presupuesto: Título I: Disposiciones generales. Título II: Presupuestos de recursos y egresos de la República. Título III: Presupuesto de recursos y egresos de los entes descentralizados funcionalmente de la República, sin fines empresariales. Título IV: Presupuestos de recursos y egresos de entes político territoriales con regímenes presupuestarios especiales.

ORIGEN DEL TÉRMINO “PRESUPUESTO” Y SU DEFINICIÓN

AHUMADA⁴ se refiere a la palabra inglesa *budget* “derivada al parecer de una antigua palabra *bouget*, que significaba bolsa o cartera, se la aplicó durante mucho tiempo a la gran cartera de cuero en que el tesorero del Rey, en Inglaterra, más tarde *Chancellor of the Exchequer*, llevaba los documentos financieros al Parlamento. El uso generalizó el significado y lo extendió al contenido de la cartera misma”.

El autor hace referencia a “un panfleto satirizante que atacaba la política de *Walpole*, intitulado *The Budget opened*, se describía al Canciller del Tesoro como un *crown* abriendo su valija de treta y

⁴ AHUMADA, G.: *Tratado de Finanzas Públicas I* (4ª ed., t. I), Buenos Aires, Plus Ultra, 1969, pp. 366-367.

engaños. La frase perdió su significado, pero la expresión *Opening the Budget*” llegó a convertirse en “el lenguaje oficial parlamentario para indicar la apertura de la discusión presupuestaria en Inglaterra”. Señala que en Francia, el término *budget* sustituyó en una ley de la Primera República, la antigua expresión “estimación de gastos y recursos” y se convirtió en un término de uso corriente; en la literatura española la palabra “presupuesto” constituye la traducción de aquella palabra extranjera.

GONZÁLEZ GARCÍA⁵ destaca el Código de Contabilidad francés del 31 de mayo de 1862, cuyo artículo 5 contenía la definición del presupuesto y conforme a la cual ha girado la doctrina francesa, según la misma: “el Presupuesto es el acto por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos anuales del Estado o de otros servicios que las leyes sometan a las mismas reglas”. En cambio, en la doctrina alemana tradicional resaltan las definiciones que lo consideraron un acto administrativo, “en recuerdo de las ‘instrucciones’ que el Emperador solía dar a sus funcionarios, y posteriormente símbolo de una confianza depositada por el Parlamento en el Gobierno”; esta última acepción es manifiestamente contraria a la tradición jurídico financiera venezolana a partir de la Constitución de 1811.

En la doctrina italiana se han ofrecido diversas definiciones, GRIZIOTTI ha señalado que es un “documento jurídico y contable”; INGROSSO como una ley de organización; ARENA como “la predisposición contable de la actividad financiera en todas sus formas, debidamente coordinadas en un sistema financiero, a su vez coherentemente inserto en el más amplio sistema económico, es decir, identificado con el presupuesto económico nacional”, esta última, considerando la postura filosófico-política del Estado intervencionista.

En España, destaca la definición de NAHARRO, quien lo consideró “la expresión económico contable del plan económico

⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, pp. 9-10.

de la Hacienda para un período de tiempo determinado” y SAINZ DE BUJANDA que lo consideró una institución jurídica, siempre que su contenido no pueda ser fijado arbitrariamente por la Administración.

El autor argentino ORIA⁶ define el presupuesto desde un punto de vista amplio como “un acto o un conjunto de actos cumplidos por funcionarios del Estado de acuerdo con tradiciones, normas constitucionales y prácticas técnicas que los ordenan y sistematizan, para establecer el plan financiero que habrá de cumplirse dentro de un período determinado; fijándose los gastos y los recursos correspondientes”. VILLEGAS⁷ señala que “es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año”.

El concepto de presupuesto público ha evolucionado según la transformación del papel del Estado en la vida económica y social, puesta de relieve de forma inequívoca después de la II Guerra Mundial, bajo los parámetros del Estado Social de Derecho. MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ⁸ señalan que “en sentido actual, los presupuestos consisten en una Ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificado; y cuya configuración se deriva del Estado Constitucional”.

SAINZ DE BUJANDA⁹ lo define como “la ley mediante la cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el

⁶ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III), Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda, 1948, p. 308.

⁷ VILLEGAS, H.: *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (5ª ed.), Buenos Aires, Depalma, 1992, p. 789.

⁸ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (13ª ed.), Madrid, Tecnos, 2002, p. 694.

⁹ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero* (10ª ed.), Madrid, Universidad Complutense, 1993, p. 456. Se ha suprimido la cursiva del autor.

Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”. RODRÍGUEZ BEREIJO¹⁰ lo define como “el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”.

Para el autor venezolano BRITTO GARCÍA¹¹ el presupuesto debe entenderse como “la recopilación sistemática, a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro –los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el Poder Ejecutivo– y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos”. RODRÍGUEZ DE SANOJA¹² considera al presupuesto público “como plan de ordenación de la actividad financiera del Estado, abarca el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado percibe de la riqueza de los particulares (impuestos- tasa); o de la renta que producen los bienes que él administra, los ingresos para cubrir los gastos públicos, a fin de elevar el nivel de vida de la población. Termina cuando esos ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el mismo Estado a las economías privadas”.

Finalmente y atendiendo al ordenamiento jurídico venezolano, se puede afirmar que *el Presupuesto Público es el instrumento legal en el cual se realizan las estimaciones de ingresos que tendrá una entidad pública así como las autorizaciones para realizar gastos durante un tiempo determinado y a su vez constituye un instrumento de planificación de las políticas públicas con miras al cumplimiento de los fines del Estado*¹³.

¹⁰ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *Introducción...*, ob. cit., p. 177.

¹¹ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto del Estado*, Caracas, Contraloría General de la República, 1968, p. 58. Se ha suprimido la negrita del autor.

¹² RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera del sector público en Venezuela* (3ª ed.), Valencia, Universidad de Carabobo, 2012, p. 79.

¹³ En nuestra primera edición utilizamos la palabra “ente” mientras que en esta segunda entrega empleamos el término “entidad” y ello debido a que en el Decreto con rango,

CARACTERÍSTICAS

ORIA¹⁴ considera que “cualquiera sea la legislación o el sistema que se considere, dentro de la organización estatal contemporánea”, las características del Presupuesto público son las siguientes:

“1º es un acto de previsión y de orden destinado a regular la función administrativa y financiera del poder ejecutivo;

2º la aplicación y cumplimiento de las previsiones y autorizaciones contenidas en el presupuesto no pueden aplicarse en la vida normal del Estado, sin autorización del Parlamento:

3º la autorización legal para la aplicación del presupuesto se refiere, invariablemente, a un período determinado;

4º la ejecución del presupuesto por el poder administrador, dentro del ejercicio previsto, es correlativa al deber legal de *rendir cuentas*”.

SÁINZ DE BUJANDA¹⁵ señala como una nota del presupuesto que es “una ley que da eficacia y valor jurídico a los estados de previsión de los ingresos y gastos públicos”, su carácter jurídico es inseparable de su aprobación mediante ley; es “una ley de autorización de gastos”, si bien ORIA considera sobrentendido dicho carácter.

valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública se atribuye al término “ente” un significado muy particular que no se corresponde con el concepto de presupuesto público que aquí ofrecemos.

¹⁴ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III)..., ob. cit., pp. 282-283.

¹⁵ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 457.

PRESUPUESTO PÚBLICO Y PRESUPUESTO ECONÓMICO

Se debe distinguir el Presupuesto Público del Presupuesto Económico, este último según ANGELOPULOS¹⁶ es “más bien una cuenta nacional, un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado”; lo define como “el acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la nación durante un período de tiempo determinado”.

GONZÁLEZ GARCÍA¹⁷, explica que el Presupuesto financiero “viene a ser parte integrante de un documento más amplio en el que se refleja toda la actividad económica de la Nación; recogida en sus cuatro sectores fundamentales: consumo, producción, comercio exterior y sector público, facilitándose enormemente el estudio de las relaciones que median entre los referidos sectores, y sobre todo las conexiones recíprocas entre las medidas económicas del Estado y las transacciones de los consumidores, de los empresarios y los flujos del comercio exterior”; este documento más amplio lo constituye el Presupuesto económico si bien GIULIANI FONROUGE¹⁸ aclara que el “presupuesto económico no es un ‘presupuesto’ en el sentido técnico del vocablo”, carece de “contenido jurídico y que no constituye un acto legal y obligatorio, simplemente es un ‘instrumento de orientación’ ”; trae a colación a TROTABAS para quien la idea del Presupuesto económico como “instrumento de planificación de la economía” era propio de los países de tipo totalitario y sólo podía hablarse de un valor indicativo o informativo del mismo, este último autor vio con beneplácito el

¹⁶ ANGELOPOULOS citado por GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., p. 43; GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho financiero* (v. I, 5ª ed.), Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 148.

¹⁷ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., p. 43.

¹⁸ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, (v. I), ob. cit., p. 148.

reemplazo de la expresión por la de cuentas previsionales o cuentas prospectivas.

En su obra *Derecho Financiero*, el autor GIULIANI FONROUGE hace una exposición de cómo Rusia y los países socialistas fueron los primeros países en asumir el presupuesto económico, posteriormente la Gran Bretaña en 1941, Francia y Holanda en 1946, los países escandinavos (Suecia, Dinamarca y Noruega) en 1945, y los Estados Unidos en 1946; cada uno bajo modalidades más o menos acentuadas.

DIFERENCIAS CON EL PRESUPUESTO PRIVADO

DUVERGER¹⁹ expuso las diferencias entre los presupuestos públicos y los privados, en los siguientes términos: “Los presupuestos privados son solamente actos de previsión de ingresos y de gastos; los presupuestos públicos son actos de previsión de ingresos y además de autorización de ingresos y de gastos. Ello significa que para los particulares y para las empresas privadas los presupuestos son únicamente actos económicos; para el Estado y las colectividades públicas los presupuestos son, además, actos jurídicos, actos creadores de derechos y obligaciones” en este último sentido, GONZÁLEZ GARCÍA²⁰ afirma: “viene aprobado en forma solemne por el órgano legislativo del Estado, ‘adquiriendo en su virtud el carácter jurídico de norma reguladora de la actividad del Estado durante el período de tiempo al cual dicho documento se refiere’ ”, por ende, “tiene carácter obligatorio, es decir, vincula a la Administración del Estado, en principio, a actuar conforme a esas previsiones”.

¹⁹ DUVERGER, M.: *Hacienda Pública* (2ª ed. Española, Traduc. Enrique Bagaria Perpiñá), Barcelona, Bosch, 1980, p. 197.

²⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., pp. 8-9. Véase nota 5 de dicha obra: VITAGLIANO: *Il Contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910, cap. I, citado por el autor.

Estas diferencias vienen dadas por la propia finalidad del presupuesto público frente al privado; así por ejemplo, VAN HORNE²¹, al referirse a las compañías, señala que su objetivo debe ser “crear valor para sus accionistas” y explica: “El valor se representa por el precio en el mercado de las acciones comunes de la empresa, lo cual a su vez, es una función de las decisiones sobre inversiones, financiamiento y dividendos de la organización”; se trata de una maximización de beneficios aplicado bien a las utilidades o al valor del accionista. De allí se deriva que en estos casos, el presupuesto privado obedezca a razones de conveniencia y aquello que fue presupuestado inicialmente pueda ser modificado sin cumplir mayores formalidades pues no ha creado ni derechos ni deberes en su contenido, una mera estimación de ingresos y gastos; el riesgo o incertidumbre de la inversión son determinantes en la toma de decisiones²². El Presupuesto privado no cumple con rigurosos procedimientos ni es considerado un acto jurídico, tal como expone la doctrina.

DUVERGER plantea la interrelación y confusión entre presupuestos públicos y privados en dos casos: 1) las empresas públicas y, 2) organizaciones privadas sujetas a controles presupuestarios públicos. En el primer caso, no se considerarían públicos sus presupuestos por cuanto el sujeto que las realiza no es un organismo público; no obstante, “constituyen una manifestación del intervencionismo de Estado en la economía” y forman parte del dominio fiscal del Estado. El segundo caso se da por cuanto estas instituciones reciben subvenciones y se les

²¹ VAN HORNE, J.: *Administración financiera* (título original: *Financial Management and Policy*, 10ª ed.), México, Pearson, 1997, p. 2.

²² Este autor señala que la decisión sobre las inversiones es la más importante “cuando se trata de la creación de valor. La inversión de capital es la asignación del capital a las propuestas de inversión cuyos beneficios se obtendrán en el futuro. Puesto que no se conocen con certeza los beneficios futuros, las proposiciones de inversión necesariamente involucran riesgo. En consecuencia, se deben evaluar en relación con su rendimiento y riesgo esperados, porque éstos son los factores que afectan la evaluación de la organización en el mercado”; VAN HORNE, J.: *Administración...*, ob. cit., p. 5.

somete a controles en términos muy similares a una entidad pública²³.

En Venezuela, la Constitución en su artículo 300 se refiere a las “*entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ella se invierten*” es decir, se conciben dentro de la estructura pública y así lo ratifica la Ley Orgánica de la Administración Pública cuyo artículo 103 define a las empresas del Estado como “*personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado*”, y el artículo 110 *eiusdem* se refiere a las fundaciones del Estado como “*aquellas cuyo patrimonio está afectado a un objeto de utilidad general, artístico, científico, literario, benéfico, o social, en cuyo acto de constitución participe*” “siempre que su patrimonio inicial se realice con aportes del Estado en un porcentaje mayor al cincuenta por ciento. Igualmente, son fundaciones del Estado aquellas cuyo patrimonio pase a estar integrado, en la misma proporción, por aportes de los referidos entes, independientemente de quienes hubieren sido sus fundadores”.

Este instrumento legal, en su artículo 116, define las asociaciones y sociedades civiles del Estado como “*aquellas en las que la República o sus entes descentralizados funcionalmente posean más del cincuenta por ciento de las cuotas de participación, y aquellas conformadas en la misma proporción por aporte de los mencionados entes, siempre que tales aportes hubiesen sido efectuados en calidad de socio o miembro*”, siendo de reiterar que se derivan del artículo 300 constitucional.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) somete al control del Ejecutivo Nacional la aprobación del presupuesto de las empresas públicas y su publicación en Gaceta Oficial, por lo que podría considerarse un presupuesto mixto. Y, por otro lado, la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

²³ Acerca de la conceptualización de las empresas del Estado y su vinculación a la legislación financiera, véase ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano*. Tomo I, Mérida, autor, 2011, pp. 178 y ss.

somete a su aplicación no sólo a las empresas públicas sino también a las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que sean dirigidas o designados sus administradores por funcionarios públicos, o si reciben aportes públicos que representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto²⁴.

Se debe indicar que las diferencias entre el presupuesto público y el privado no deben ser confundidas con aquellas existentes entre el gasto público y el gasto privado pues estas últimas se corresponden con un elemento particularizado de la actividad financiera del Estado que si bien está incluido en el Presupuesto público posee una caracterización propia²⁵.

ORÍGENES Y POSTULADOS

El origen del presupuesto público en los términos como se le conoce hoy día, se encuentra en Inglaterra con la Carta Magna otorgada en 1215 por el rey Juan Sin Tierra, en la que se estableció que ningún tributo podía ser cobrado sin el consentimiento del Consejo del Reino, salvo causas excepcionales; la doctrina se refiere a este *Principio de auto-imposición*, como un principio político y jurídico del que se derivaría el instituto jurídico del Presupuesto: el derecho de las asambleas legislativas para discutir y autorizar los gastos y recursos. ORIA²⁶ señala cómo en dicho año “[e]l ‘Consejo de los Comunes’ (*Common Council*), convertido después en Parlamento, dejó sin efecto dos normas feudales: 1° el ‘secreto de Estado’ en materia de gastos reales e inversión de recursos; 2° la que imponía al Rey obtener los recursos de su propio dominio”.

²⁴ Véase la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal en su artículo 9.

²⁵ Sobre estas diferencias entre el gasto público y el privado véase ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso...*, ob. cit., pp. 324 y ss.

²⁶ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III)... ob. cit., p. 284.

Los recursos patrimoniales del monarca le permitieron actuar con independencia del Parlamento y sólo las necesidades excepcionales le hacían acudir a las asambleas para solicitar autorización para el cobro de tributos, debía explicar cuáles eran los motivos que justificaban tal petición, así se fue ejerciendo un control tanto de los ingresos como de los gastos que llegó a consolidarse progresivamente, existiendo por tanto una estrecha relación entre el origen del presupuesto y del parlamento.

Si bien pareciera que en estas breves líneas se describe una armoniosa consolidación del consentimiento de los representantes del pueblo para aprobar tanto los ingresos como los gastos públicos, ello no es así, sino que es el resultado de “cruentas luchas” desarrolladas durante varios siglos y cuya consolidación definitiva se da en 1689 con la sanción del Bill de derechos de los lores y los comunes, al declarar ilegal “toda cobranza de impuesto para la Corona sin el consentimiento del Parlamento, por un tiempo más largo y de otra manera que aquello que es o será consentido por el Parlamento” y en la que además se separaron los gastos personales de la realeza de los gastos de la Nación²⁷.

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ²⁸, señalan la existencia de cierta doctrina financiera existente para el siglo XV, cuyos ejes son:

- 1.- “Los ingresos deben cubrir las necesidades para las que han sido solicitados, sin otro destino posible;
- 2.- No puede recaudarse más de lo solicitado;
- 3.- El tributo no debe durar más allá de las necesidades extraordinarias que determinaron su imposición”.

²⁷ VILLEGAS, H.: *Curso...*, ob. cit., p. 790. MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 694. AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., pp. 367-375.

²⁸ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., pp. 694 y 695.

En Francia, el Derecho presupuestario nace a partir de la Revolución de 1789 en la que fueron convocados nuevamente los Estados Generales luego de 175 años de ausencia, durante este período no existió una representación popular por cuanto los integrantes de dicho órgano eran designados por el Rey y carentes totalmente de independencia; la nueva Asamblea General durante su primer mes de reunión ratificó este principio²⁹. Sin embargo, señala ORIA³⁰, “la realidad es que solamente a comienzos del siglo XIX, con la ley del 25 de marzo de 1817, por iniciativa de la Cámara de Diputados, se estableció el derecho de ésta a limitar y precisar los gastos que debían realizarse por el poder administrador”, y en referencia con los Estados Unidos de Norteamérica “las concepciones políticas y revolucionarias de Inglaterra trasplantaron, desde los primeros momentos de la colonia, la idea firme de los derechos del Parlamento”.

Para el momento histórico de los movimientos independentistas latinoamericanos y el surgimiento de las primeras Repúblicas, ya la figura del Presupuesto público se encuentra consolidada en el viejo continente y extendidas sus concepciones a los Estados Unidos de Norteamérica cuya Constitución sirvió de modelo a las nóveles naciones.

Los pilares fundamentales del Presupuesto en el estado liberal, señalados por MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ³¹, son los siguientes:

- “– La ‘autorización’ al Ejecutivo es la clave del Derecho presupuestario, y los principios que disciplinan la institución encuentran su sentido como limitaciones a aquél.
- Mediante la aprobación del Presupuesto, el legislativo confiere al ejecutivo poder y facultad de realizar actos jurídicos en materia financiera, pero limitando al propio

²⁹ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 371.

³⁰ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III)..., ob. cit., pp. 289-290.

³¹ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 695.

tiempo esas potestades, que en absoluto son confiadas en blanco.

– La institución presupuestaria y su necesaria aprobación por el Parlamento aseguran el control democrático de la actividad financiera, pero también de toda la política del Gobierno, puesto que en los Presupuestos no sólo se fijan los objetivos, sino que también se le arbitran los medios y recursos necesarios para su desarrollo y consecución”.

Estos autores, también destacan la consolidación del Presupuesto en la doctrina constitucionalista del Estado liberal de Derecho, marcado por el intervencionismo del actual *Estado social y democrático de Derecho*, como una de sus principales tendencias. SAINZ DE BUJANDA³² no duda que la evolución del Estado social y democrático “ha modificado de forma notable algunos aspectos” del Presupuesto; su contenido se ha ampliado paulatinamente a medida que el Estado adquiría –a partir de la segunda guerra mundial– un creciente protagonismo en la vida económica y social”

La Constitución venezolana consagra en su artículo 2 el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia; para la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el Estado Social de Derecho “deviene en un valor general del derecho constitucional venezolano” y el cual “está destinado a fomentar la consolidación de la solidaridad social, la paz, el bien común, la convivencia, el aseguramiento de la igualdad, sin discriminación ni subordinación. Luego, la Constitución antepone el bien común (el interés general) al particular, y reconoce que ese bien común se logra manteniendo la solidaridad social, la paz y la convivencia”. Por ello, es posible un Presupuesto público que busque la armonía entre las clases y tutele a personas en estado de debilidad o minusvalía jurídica; para alcanzar dicho equilibrio, el Estado Social debe intervenir tanto en el factor trabajo y seguridad social como

³² SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 458.

en la salud, la vivienda, la educación y las relaciones económicas con las consiguiente incidencia tanto en el ingreso como en el gasto público³³.

La segunda de las tendencias señaladas por los autores ya citados es “La prepotencia que ha ido adquiriendo el ejecutivo en las democracias occidentales frente a las competencias parlamentarias, que aun mantenidas formalmente resultan en ocasiones de difícil ejercicio en toda su plenitud”. Se trata de lo que SAINZ DE BUJANDA llama “crisis del parlamentarismo moderno” el órgano ejecutivo asume funciones en detrimento del parlamento.

Finalmente, una tercera tendencia sería: “La consolidación de un control de constitucionalidad incide también sobre el instituto presupuestario, en la medida en que la ley deja de ser expresión de la soberanía, y, por ende, ilimitada y omnipotente, para convertirse en objeto de enjuiciamiento respecto a la adecuación a la Constitución”.

BIFURCACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD FINANCIERA

SAINZ DE BUJANDA³⁴ se refiere a la *bifurcación del principio de legalidad financiera* para referirse a la separación del principio de legalidad tributaria del de aprobación anual del Presupuesto; la existencia de los tributos no dependería ya de la aprobación de la

³³ La Sentencia es del 24 de enero de 2002 en el caso: demanda de derechos e intereses difusos o colectivos ejercida por la Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (ASODEVIPRILARA), y otros en contra de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financiera, así como en contra del Consejo Directivo del Instituto para la defensa y educación del consumidor y el usuario (INDECU). Este pronunciamiento está disponible en la obra ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso...*, ob. cit., pp. 64 y ss.

³⁴ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., pp. 456, 467-468. Si bien MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ, señalan a O. Mayer como el autor que previamente se había referido a dicho fenómeno; *Curso...*, ob. cit., p. 696.

Ley de Presupuesto sino que el sistema tributario se separaría para adquirir un carácter permanente mediante leyes especiales que le dan vida propia. Este fenómeno se dio por las crecientes necesidades cuya satisfacción requirió la organización permanente del Estado y el establecimiento de un sistema de ingresos que garantizara su funcionamiento.

El autor recuerda que mientras no existió un sistema de ingresos permanentes “los gastos públicos se cubrían en su mayor parte con las rentas del patrimonio de la corona” y “para afrontar necesidades extraordinarias (...) el rey se veía precisado a acudir a los súbditos para pedir autorización para establecer tributos” por períodos limitados; no podía exigirse tributos que no estuviesen aprobado por los representantes del pueblo (Cortes, Parlamento). “En consecuencia, surgió así el *principio de anualidad del impuesto*, indisolublemente ligado al Presupuesto: no podía exigirse tributos cuya recaudación no estuviese prevista y autorizada por la Ley de Presupuestos”, esta conjunción tributos-presupuesto regidos por la aprobación legislativa determinaba la *legalidad financiera*.

La transformación del Estado y la asunción de nuevas funciones trajeron consigo que el ingreso no pudiese depender de la aprobación anual del Presupuesto, sino que los tributos adquirieron fundamento propio, no ya en la ley de presupuesto, sino en las leyes tributarias especiales que establecían sus elementos configuradores. Así, “la Administración pudo recaudar todas las cantidades que resultaran de la aplicación de las normas tributarias, independientemente de las cifras consignadas en el Presupuesto”.

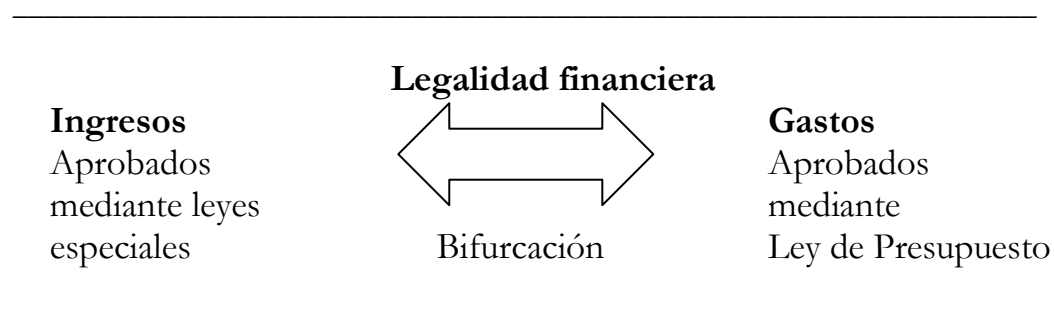
Esto tiene como resultado que “la eficacia jurídica del Presupuesto pierde relevancia respecto a los ingresos, mutándose en mera previsión contable y explicativa de cómo se financian los gastos, pero sin añadir nada a la fuerza y vinculación dimanantes de la ley tributaria” como lo afirman MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO

LÓPEZ³⁵. En cambio, en lo que respecta a los gastos, es una autorización que determina la legalidad de toda la actividad administrativa del gasto público, como señala SAINZ DE BUJANDA³⁶, “se atribuye al Gobierno la competencia para disponer de los fondos públicos dentro de unos determinados límites temporales, cuantitativos y cualitativos”, configura así la propia especialidad de las asignaciones presupuestarias.

La bifurcación financiera se puede observar de la siguiente manera:

Gráfico 1

Bifurcación de la legalidad financiera



De esta manera, los tributos son aprobados mediante leyes especiales con una vigencia permanente y garantizan una recaudación a lo largo del tiempo; no se requiere de ningún otro acto legislativo para que la Administración pueda recaudarlos, así por ejemplo, la Ley del Impuesto sobre la Renta da origen a dicho tributo y el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) lo recauda permanentemente. No es necesaria una nueva Ley, el impuesto ha sido creado para que origine un ingreso al Estado a lo largo del tiempo; la Ley de Presupuesto se refiere a los posibles ingresos obtenidos por este concepto (Impuesto sobre la renta) pero sólo como simple

³⁵ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 696.

³⁶ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 469.

estimación sin referirse a su vigencia, tanto, que el monto estimado en el Presupuesto pudiera resultar errado y en nada se verá afectado el cobro del mismo.

Situación excepcional es la de los tributos extraordinarios cuya duración se encuentra limitada en el tiempo, pero en general, tampoco se encuentran sometidos a la Ley de Presupuesto sino a la ley especial que les da origen. Necesario es acotar que los ingresos patrimoniales (regalías petroleras, enajenación de inmuebles, entre otros) también tienen su origen en leyes específicas, tanto orgánicas como especiales; se observa también la bifurcación financiera, como se ha explicado, la producción de estos ingresos no está vinculada a la aprobación de la Ley de Presupuesto. En cambio, la situación de los gastos es totalmente diferente, ya que su realización debe ser aprobada anualmente mediante la Ley de Presupuesto, este es un requisito indispensable sin el cual no podrá realizarse la erogación correspondiente.

La bifurcación del principio de legalidad financiera se manifiesta en Venezuela a partir de dos disposiciones, la primera, plasmada en el artículo 317 de la Constitución de la República y relativo al principio de legalidad tributaria: *“No podrán cobrarse impuestos, tasa, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes”*; de allí que los tributos encuentran en leyes especiales el acto de creación que les garantizan la continuidad en el tiempo, el ingreso se produce de forma permanente, al margen de la aprobación o no de los presupuestos; y como ya se ha observado, la continuidad de las leyes especiales que crean tributos tiene su excepción en los tributos extraordinarios en los cuales la propia ley especial de creación determina su excepcional duración.

Las leyes que desarrollan este artículo 317 constitucional constituyen un primer nivel normativo en el que se establecen los elementos configuradores de los tributos, bien sea, nacionales, estatales o municipales, tal como es explicado en la obra *“Poder y*

*Potestad Tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela*³⁷ a cuya lectura se remite.

La segunda de las disposiciones se encuentra en el artículo 313 constitucional, que dispone: “*La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley*” y cuyo contenido se ve complementado con el artículo 314 *eiusdem*, al señalar: “*No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto*”, y de los cuales se deriva que los tributos no se encuentran vinculados a lo dispuesto en el Presupuesto, por lo que el ingreso contenido en esta última constituye una mera estimación. Pero en lo que respecta a los gastos, si cobra relevancia pues, como ya se ha señalado, determina la legalidad del gasto.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTO

I.- Origen del debate

El origen de la controversia sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto Público es descrita por GONZÁLEZ GARCÍA³⁸ en su obra *Introducción al Derecho Presupuestario*; el autor remite a Alemania, “a raíz de la publicación de los primeros textos constitucionales en Baviera, Württemberg, Baden y Hessen. La concurrencia de estos dos hechos, es decir, que el problema se plantease en Alemania y, precisamente, con ocasión de introducir en ese país las ideas liberales que a la sazón se enseñoreaban por Europa, presta a la polémica un interés y trascendencia que no pueden pasar inadvertidos”. La Constitución establecía que la aprobación del Presupuesto se realizaría mediante Ley aprobada

³⁷ ANDARA SUÁREZ, L.: *Poder y potestad tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela*, Mérida, autor, 2010, pp. 54 y ss.

³⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Tratado...*, ob. cit., pp. 121 y ss.

anualmente por el Gobierno y las dos Cámaras: la de los diputados (*Landtag*) y la de los señores (*Herrenhaus*).

RODRÍGUEZ BEREIJO³⁹ en su “*Estudio preliminar Laband y el derecho presupuestario del imperio alemán*” denota el contexto jurídico-político o constitucional de dicha polémica: “la forma política del Estado prusiano: la Monarquía constitucional limitada, basada en el principio monárquico”. Se trata de un absolutismo solapado que huye de las ideas revolucionarias originadas con la Revolución Francesa iniciada en 1789 para configurar un sistema en el que “el Parlamento debe su existencia a una concesión del Rey y la Constitución (...) se presenta como una muestra de la liberalidad regia, es una Carta otorgada”. Así, “[l]as Cámaras o Asambleas son órganos del Estado ajenos a toda idea de representación de la soberanía nacional, sin otras competencias que aquellas que la Constitución específica le atribuye”, por ende, “solamente al Rey corresponde el ejercicio de la soberanía como potestad plenaria y suprema”.

El conflicto constitucional tiene lugar entre 1861 y 1866, a raíz de la polémica reforma militar presentada por el Rey Guillermo I en 1860 y rechazada por la Cámara (*Landtag*), pero que no obstante, a la finalización de las sesiones, el Rey ejecuta, lo que hace que sean excluidas del presupuesto las partidas para su financiamiento para el año 1861. Ya en 1862 el nuevo Parlamento exige la rectificación del presupuesto lo que da pie a su disolución por parte del Rey, pero las nuevas elecciones de ese año dan una mayoría aplastante a la fracción política opositora de la reforma militar, por lo que se planteó un conflicto de poderes de forma permanente.

En septiembre de 1862 el Rey Guillermo I designa como Jefe de Gobierno a Otto von Bismarck, quien se compromete a

³⁹ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “Estudio preliminar Laband y el derecho presupuestario del imperio alemán”, en LABAND, P.: *El derecho presupuestario* (título original: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungen – Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. X y ss.

gobernar bajo la divisa “por el Rey, contra la soberanía del Parlamento” (*Für das Königstum gegen die Parlamentarherrschaft*) y procede a retirar el proyecto de Presupuesto para 1863. Con algunas maniobras inconstitucionales el Canciller hace aprobar el Presupuesto sólo por la Cámara Alta (*Herrenhaus*); las reformas militares se encuentran en plena ejecución, Prusia entra en guerra junto con Austria en 1864 contra Dinamarca, pero sirve de pretexto para la guerra entre Prusia y Austria “que finaliza con la victoria de Prusia en Sadowa (julio de 1866)” lo que daría al gobierno un gran prestigio y desarmaría políticamente a los contrarios a la reforma militar.

El canciller Bismarck, el 27 de enero de 1863 consideró que la teoría carecía de valor cuando la necesidad acucia, enfatizaba la necesidad de asegurar el normal desenvolvimiento de los servicios públicos ante la falta de aprobación del presupuesto, frente a cualquier otra consideración de tipo político o jurídico. “Las Cámaras invocan el artículo 99 de la Constitución, el cual se expresa en los siguientes términos: ‘todos los ingresos y gastos del Estado deben ser previamente calculados y llevados anualmente al Presupuesto’, pero qué añade de nuevo este artículo –proseguía Bismarck–. ‘Este artículo lo único que nos dice es que el Presupuesto debe ser anualmente establecido por medio de una Ley, ¿y cómo se hacen las leyes? El artículo 63 de nuestra Constitución no deja lugar a dudas a este respecto: para que un proyecto de ley se convierta en Ley, se requiere el concurso de la Corona y de ambas Cámaras; el citado artículo, además, reserva al *Bundesrat* el derecho a rechazar un Presupuesto adoptado por el *Reichstag*. En caso de desacuerdo entre ambas Cámaras, nada dice la Constitución, pero lejos de inclinarse hacia una cierta supremacía del *Reichstag*, expresamente manifiesta la igualdad absoluta de los tres poderes (Corona, Cámara Alta y Cámara Baja), les reconoce los mismos ilimitados derechos y no deja abierta para llegar a un acuerdo otra vía que la del compromiso. Así, pues, siendo una de las características del régimen constitucional la transacción y el compromiso...’”.

La violación a dicho precepto fue justificada por Guillermo I ante las Cámaras el 5 de agosto de 1866, en medio del entusiasmo por las victorias militares, la rehabilitación del canciller Bismarck al quedar supuestamente demostrada la finalidad que persiguió su política y el espíritu del pueblo alemán “tan poco propenso a tomar partido contra los poderes constituidos”, constituyendo situaciones de hecho que facilitaron la “reconciliación” entre el *Reichstag* y el Gobierno. El Monarca buscaba la aprobación de un “proyecto de ley de indemnidad” para la administración gestionada sin ley del Presupuesto; señalaba en su discurso:

“En estos últimos años el Presupuesto no ha podido ser establecido de acuerdo con la representación nacional. Los gastos públicos realizados durante este período de tiempo carecen de la suficiente base legal, base que a tenor del artículo 99 de la Constitución no puede existir sin una Ley anualmente establecida entre mi Gobierno y las dos Cámaras. Yo lo reconozco de nuevo. Si mi Gobierno ha administrado falto de esta base legal, ello ha sido con la convicción de que era absolutamente necesario hacerlo así, pues estaba en juego la existencia misma de la Monarquía. Confío en que los últimos acontecimientos habrán contribuido a facilitar un principio de acuerdo, para el cual es indispensable que el refrendo que se solicita de la representación del país, para la administración llevada a cabo sin ley de Presupuestos, sea concedida fácilmente. De este modo el conflicto quedará eliminado para siempre”.

Finalmente, y ante “la presión de la opinión pública el *Landtag* cedió y en septiembre de 1866 votó un *bill* de indemnidad acordando el descargo del Gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin presupuesto regular y fijando en bloque los gastos del año en curso. Por su parte, el Gobierno se comprometió a someter a la Cámara, en tiempo oportuno, el Presupuesto para 1867. El conflicto había terminado...”⁴⁰.

⁴⁰ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “Estudio...”, ob. cit., p. XXXVII.

La justificación para desestimar el Derecho de las Cámaras a aprobar el presupuesto encuentra en el pensamiento de Paul Laband su más elaborada sistematización dogmática a partir de la teoría dualista de la ley y la consideración de la naturaleza jurídica del Presupuesto como ley sólo en el sentido formal y cuyo contenido es la de un acto de administración. En contraposición, la corriente unitaria que desestima la distinción entre ley formal y material para considerar la naturaleza jurídica del Presupuesto como una ley. De esta manera, la naturaleza jurídica del presupuesto público puede ser abordada desde dos posiciones:

1º Concepción dualista: presenta al presupuesto público como ley formal.

2º Concepción unitaria: según la cual el presupuesto público es una ley ordinaria.

A continuación con un sentido amplio, las posiciones que explican la naturaleza jurídica del Presupuesto público:

II.- El presupuesto público como ley formal (concepción dualista)

En el año 1871, LABAND en su obra *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde*, perfecciona los términos de la controversia iniciada muchos años antes, si bien, precedentemente es abundante la doctrina alemana dominante sobre el carácter meramente formal de la ley de Presupuesto y su contenido como acto administrativo⁴¹.

⁴¹ En 1823 MALCHUS, *Politik der inneren Staatsverwaltung* y en 1830 con *Handbuch der Finanzwissenschaft*; en el año 1835 la obra de ROTTECK titulada *Lehrbuch der Vernunftrechts*; Pfizer en 1836 con *Das Recht der Steuerbewilligung nach den Grundsätzen der Württembergischen Verfassung*, en 1861 FRICKER con “*Steuerbewilligung und Finanzgesetz*” en *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, en 1867 se presenta en Berlín

LABAND estableció los cimientos de las elaboraciones doctrinarias que más tarde dominarían en Francia e Italia, relativos a la naturaleza jurídica de la Ley de presupuesto; y como expone RODRÍGUEZ BEREIJO⁴², si bien es cierto, la teoría de LABAND aparece teñida de intencionalidad política para justificar “que en caso de conflicto o desacuerdo entre el Ejecutivo y las Cámaras legislativas a propósito de la fijación del programa de ingresos y gastos públicos, el Gobierno goza de total libertad para actuar a su arbitrio”. Se observa cómo las consideraciones políticas influyeron en la marcha de las doctrinas jurídicas “de manera más decisiva que ciento de voluminosos y profundos tratados sobre el mismo tema” como fuere afirmado por el maestro GONZÁLEZ GARCÍA⁴³.

Las premisas fundamentales derivadas de la obra de LABAND, de gran influencia en la doctrina francesa e italiana, las señala RODRÍGUEZ BEREIJO⁴⁴ en los siguientes términos:

1º “El presupuesto como instrumento para el ejercicio de una función de control y vigilancia políticos del Parlamento sobre la acción de Gobierno, pero no propiamente una función legislativa”.

2º “Negación del Presupuesto como acto unitario y escisión del mismo entre Presupuesto propiamente dicho y Ley de aprobación del mismo, como actos de distinta naturaleza integrantes de ese acto complejo que es la Ley de Presupuesto, que no cabe confundir en una sola e idéntica calificación jurídica”.

3º “El Presupuesto, en cuanto acto administrativo sometido a la forma de aprobación, legislativa no contiene verdaderas

la obra *Budget und Gesetz nach dem Konstitutionellen Staatsrecht Englands* de RUDOLF GNEIST. Innumerables referencias a las obras relativas a la naturaleza jurídica del Presupuesto público se pueden encontrar en GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit. pp. 121 y ss.

⁴² RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “Estudio...”, ob. cit., p. LXII.

⁴³ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...* ob. cit., pp. 127-128.

⁴⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “Estudio...”, ob. cit., pp. LXII-LXIII.

y propias normas jurídicas, sino que limita su eficacia a la regulación de las relaciones entre los poderes del Estado, legislativo y ejecutivo; pero sin que vincule o afecte a las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares ciudadanos, acreedores o deudores que sean”.

4º “[L]a Ley del Presupuesto es una Ley vinculada por el ordenamiento jurídico y las Leyes financieras preexistentes que constituyen el fundamento de las consignaciones presupuestarias tanto de ingresos como de gastos”.

En el Capítulo X de la obra de LABAND⁴⁵ relativo a los efectos de la no aprobación de la Ley Presupuestaria, el autor destaca que significaría “la paralización de la actividad estatal, la disolución y desorganización del Estado (...) anular el Estado, establecer una situación en la que no hay Estado. Y no puede haber ningún principio de Derecho Público que lleve a la supresión del Estado, puesto que la conservación y próspero desenvolvimiento de éste es el supremo principio común de todas las ciencias políticas y, particularmente, del Derecho Político”.

La dificultades de esta cuestión, afirma LABAND⁴⁶, “se resuelven sin embargo tomando como punto de partida el principio fundamental y correcto: la ley presupuestaria no constituye el «fundamento legal» ni de realización de gastos ni de recaudación de ingresos, siendo solamente la constatación del acuerdo entre el Gobierno y el Parlamento sobre la idoneidad de la estimación previa y sobre la necesidad y conveniencia de las sumas en ella indicadas”. Finalmente acota, “El fundamento legal para la realización de los gastos ya existe, sin necesidad de Presupuesto, en la inmensa mayoría de los mismos. De ahí que la no aprobación de la ley presupuestaria no implique una inmovilización de los fondos del Estado. Pero el ministerio sigue siendo responsable de cada gasto concreto y está obligado a

⁴⁵ LABAND, P.: *El derecho...*, ob cit., p. 121.

⁴⁶ *Ídem*, p. 126.

aportar ante el Parlamento la prueba de que dicho gasto, de suyo y en la cuantía consumada, ha sido requerido por las leyes o por el bien público”.

La teoría alemana fue recibida en Francia por autores como JÈZE, DUGUIT y TROTABAS, quienes aportaron ideas como la del Presupuesto como *acto de autorización*, negando su carácter de ley material; y considerándolo como un *acto jurídico complejo*, señala SAINZ DE BUJANDA⁴⁷

El *acto-regla* “establece situaciones jurídicas generales e impersonales (por ejemplo, una ley)” mientras que el *acto-condición* “no crea, modifica o extingue una situación jurídica general, condicionando tan sólo su eficacia” y es a esta última categoría a la que pertenecería el Presupuesto del Estado, bajo la modalidad de “*acto de autorización* del legislativo en funciones de control jurídico-político, que no propiamente legislativo” faculta a los órganos de la Administración para el ejercicio regular de sus competencias en materia financiera, emanando acto jurídicos de recaudación de ingresos y de realización de gastos y pagos”; el presupuesto sería “un requisito de validez jurídica de los actos de la Administración en materia de ingresos y gastos”.

La consideración del Presupuesto como *acto jurídico complejo* permitía diferenciar “los estados de previsión de gastos e inversión” (como un acto administrativo) “de la ley de aprobación, que es un acto de autorización del Parlamento que hace del Presupuesto un acto de administración con forma legislativa”.

III.- El presupuesto público es una ley ordinaria (concepción unitaria)

Esta corriente tiene como presupuesto el rechazo a la distinción entre ley formal y ley material, considera la Ley de Presupuesto como una ley “en el sentido institucional de la

⁴⁷ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., pp. 463-464.

palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos” señala GIULIANI FONROUGE⁴⁸.

GONZÁLEZ GARCÍA⁴⁹ considera que “[l]a distinción entre leyes en sentido formal y material carece de relevancia jurídica, imponiéndose la atribución de un valor jurídico unitario (valor de ley) a la Ley de Presupuesto, con la subsiguiente posibilidad de modificar a través de su articulado cualquier disposición del ordenamiento financiero. Conclusión que al mismo tiempo margina, por estéril, la discusión sobre el carácter y el valor que deba atribuirse a la legislación financiera preexistente, válida en sí misma, y que, desde luego, no necesita ninguna revalidación ulterior, ni por Ley del Presupuesto ni por ninguna otra ley”.

Además de superar la distinción entre ley material y formal, también se superó otro factor sobre el cual descansaría la primera de las corrientes sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto, y ello lo constituye “la afirmación del principio democrático frente al monárquico, con su correlato de edificar los regímenes políticos sobre la base de la soberanía popular, con lo que al órgano parlamentario, como representante de la misma, correspondía la regulación jurídica de cualquier materia, debiendo someterse el poder ejecutivo a la legalidad que de él dimanara, en suma, al imperio de la ley”, señalan MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ⁵⁰.

Ya BRITTO GARCÍA⁵¹ había analizado el artículo 162 de la Constitución venezolana de 1961, en el cual se califica como leyes a determinados actos jurídicos de acuerdo al modo como se producen (clasificación formal), el precepto es el siguiente: “*Los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores se denominarán leyes. Las Leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia podrán denominarse Códigos*”.

⁴⁸ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit. p. 161.

⁴⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., pp. 250-251.

⁵⁰ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 699.

⁵¹ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 84.

En virtud de dicha disposición el autor afirmó: “Una vez identificado como ley un determinado acto jurídico, a través de la aplicación del criterio acogido en la citada disposición constitucional, no cabe aplicar a ellas las distinciones doctrinales entre ley formal y ley material”; para dicha afirmación, el autor se apoyó en el criterio expuesto en sentencia de la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Plena de fecha 15 de marzo de 1962 y de la cual se concluye que el derecho positivo venezolano “no hace distinciones entre las denominadas leyes formales y leyes materiales, y que, fuera de la mencionada sanción otorgada por las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores, un determinado acto jurídico no requiere, para ser considerado como ley, ‘la asignación de otros requisitos o condiciones que, si bien pueden ser atribuibles o procedentes en otras legislaciones donde el concepto de Ley obedece a otros criterios doctrinales, en manera alguna son adecuadas al que terminantemente se fija en la Constitución venezolana’ de 1961.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 202 define las leyes acogiendo el mismo criterio de la Constitución de 1961, cuando dispone: “*La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar Códigos*”. Por ende, resulta aplicable el mismo criterio sostenido por la extinta Corte Suprema de Justicia en cuanto a la no distinción entre ley formal y ley material en el ordenamiento jurídico venezolano.

El Presupuesto nacional debe ser aprobado siguiendo los mismos pasos para la formación de las leyes y debe ser publicado en la Gaceta Oficial de la República, ya que se trata de un acto jurídico con forma de ley, como expresamente lo consagra el artículo 313 del texto constitucional vigente: “*La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley*”. En virtud de ello, se mantiene la misma

conclusión a la que llegó BRITTO GARCÍA⁵² en su oportunidad y según la cual “el Presupuesto del Estado no puede ser considerado de otra manera que como una ley, sin que se pueda hacer distingos válidos entre ella y otras normas generales en virtud de la naturaleza especial de su contenido”.

GIULIANI FONROUGE⁵³ acoge las observaciones señaladas por ORIA quien había manifestado que se ha sutilizado en exceso, oscureciendo conceptos diáfanos, persiguiendo con ello un propósito político y no jurídico, de cercenar facultades legislativas, pretendiendo colocar al parlamento en situación de subordinación con respecto al ejecutivo; y al analizar la institución presupuestaria imparcialmente, apreciaremos con exactitud la desfiguración de las ideas⁵⁴.

En la configuración del ordenamiento constitucional venezolano la soberanía no tiene otro titular sino el pueblo “quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”, conforme lo previsto en el artículo 5 de la Constitución de la República; este precepto concluye al señalar que: “*Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos*”. En consecuencia, no tiene cabida en la tradición jurídica venezolana el debate sobre si el órgano legislativo o el ejecutivo son titulares o no de la soberanía, o si existe alguna primacía de uno sobre otro, ya que el ámbito de actuación de cada una de las ramas del Poder Público es definida por el propio texto constitucional⁵⁵, y si bien, a tenor de lo

⁵² *Ídem*, p. 85.

⁵³ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 163. En este mismo sentido, SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., pp. 464-465.

⁵⁴ Entre los partidarios de esta posición el autor señala a ZORN, von RÖNNE y HAENEL en Alemania; al autor MYRBACH-RHEINFELD en Austria, en Italia a MORTARA, VITAGLIANO, MASÉ DARI, MICELI e INGROSSO y en España a de JUANO, RODRÍGUEZ BEREIJO Y GONZÁLEZ GARCÍA (pp. 464-465).

⁵⁵ El artículo 137 constitucional señala expresamente: “*Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen*”.

previsto en el artículo 136 *eiusdem*: “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias”, “los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

Por la similitud con el ordenamiento jurídico venezolano, se señalan las conclusiones de GIULIANI FONROUGE⁵⁶ respecto a su adhesión a la corriente unitaria:

1° La Ley de Presupuesto constituye un *todo orgánico*, un acto unitario; por ende no puede “establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero o los estados de previsión (que sería el *acto administrativo*) y el texto legal que los aprueba (ley propiamente dicha)”.

2° La función legislativa es “ejercitada en toda su plenitud”, no se reduce sólo a “aprobar” o “autorizar” la propuesta del Ejecutivo, por lo que “[l]as Cámaras no reciben un acto concluido o definitivo sino un *proyecto*” de ley como cualquier otro que podrá ser rechazado o modificado, “sin existir límites constitucionales a su libre albedrío”. No obstante, esta conclusión no puede ser aplicada en idénticos términos en Venezuela por cuanto el artículo 313 de la Constitución de la República sí establece una limitación al órgano legislativo y según la misma “[l]a Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto”.

La ley de presupuesto es una ley especial cuyo contenido es limitado por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, como ley que le sirve de marco normativo. De modo que las restricciones que se encuentran en la misma provienen del propio legislador quien podría también modificarlas.

Asimismo, se encuentran otras limitaciones del propio legislador como la establecida en la Ley del Banco Central de Venezuela, cuyo artículo 75 dispone que: “No estará sujeto al examen de la Asamblea Nacional el presupuesto de ingresos y gastos de la política monetaria e inversiones financieras del Banco Central de Venezuela”; y el

⁵⁶ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., pp. 163-164.

artículo 76 *eiusdem*, al señalar: “Durante la discusión del presupuesto del Banco Central de Venezuela, la Asamblea Nacional no podrá modificar directamente las partidas o asignaciones previstas en el proyecto de presupuesto”.

3° Ante el argumento que el Ejecutivo no está obligado a realizar todas las erogaciones sino que constituye su monto máximo, el autor señala: “[e]sto no es exacto en término absolutos”, ya que si bien el órgano Ejecutivo “puede hacer economías de detalle en la actividad operativa o de funcionamiento”; no puede hacer lo mismo con los *aspectos sustanciales*, como serían los gastos de inversión patrimonial o gastos de personal para trabajos públicos, no puede apartarse de la sanción legislativa, porque tales erogaciones pueden responder a un plan económico (...) y en tal supuesto debe *ejecutarse*”. En caso de contingencias, el Ejecutivo no podría, por su sólo arbitrio, omitir el cumplimiento de lo sancionado y debe solicitar al Legislativo la reconsideración de la ley.

En este sentido, JARACH⁵⁷ señala que el Presupuesto “[c]omo plan económico del sector público (...) constituye una ley obligatoria para los diferentes poderes a los que se encomienda su ejecución. (...) su esencia es la de un marco legal dentro del cual debe desarrollarse la acción de gobierno”, y concluye el autor: “Es ésta la naturaleza político-económica del Presupuesto que se proyecta también en el ámbito jurídico”, no existe “contradicción alguna entre el enfoque político-económico y el punto de vista jurídico del Presupuesto”.

No obstante, SAINZ DE BUJANDA⁵⁸ se refiere a la doctrina dominante que “estima que la autorización de gasto público no obliga a gastar la totalidad de los créditos concedidos en la medida que la cuantía del gasto no responda a deuda contraídas y pendientes (...) no le obliga a agotarla. Los créditos deben utilizarse en la medida en que son indispensables y no en la medida

⁵⁷ JARACH, D.: *Finanzas públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, Cangallo, 1985, p. 80. En este mismo sentido, SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 472.

⁵⁸ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 472.

en que son disponibles”, y ciertamente ello es así en el ordenamiento financiero venezolano.

4° La acción parlamentaria es normal, primordial y básica; y, originaria, en contraposición a un carácter excepcional, secundario, derivado o subordinado. Si el Legislativo debe incluir en la Ley de Presupuesto la creación de un tributo o autorizar su recaudación, estaría manifestando su voluntad con el mismo poder que creó el impuesto. En materia de gastos la autorización confirma “la plenitud del poder legislativo”. En Venezuela, es el propio legislador a través de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 34, quien se estableció una limitación en cuanto al contenido de la Ley de Presupuesto, al señalar: “(...) *no podrán contener disposiciones de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, o crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos, salvo que se trate de modificaciones autorizadas por las leyes creadoras de los respectivos tributos*”, en este último caso, se puede ejemplificar con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal cuya Disposición Transitoria Sexta dispone que en “*el caso del impuesto sobre actividades económicas de prestación de servicio eléctrico, la alícuota aplicable será del dos por ciento (2%), hasta tanto la Ley de Presupuesto establezca otra alícuota distinta, de manera uniforme para su consideración por el Ejecutivo Nacional en la estructura de costos de esas empresas*”.

5° “El hecho de que en la Argentina la ley de presupuesto se limite a calcular los recursos, sin ‘crearlos’, por ser ellos de carácter permanente y establecidos independientemente, no disminuye la jerarquía del Congreso”; el órgano legislativo no se encuentra limitado sino por la Constitución y la misma no restringe sus facultades; por ende, las limitantes establecidas en normas de rango inferior podrían ser modificadas o suprimidas por el propio órgano legislativo que las creó, por tratarse de autolimitaciones variables en cualquier momento; estas observaciones tienen idéntica aplicación en el ordenamiento jurídico venezolano.

6° Por los argumentos expuestos se demuestra que “la ley de presupuesto puede modificar el llamado ‘derecho objetivo’ y también los llamados ‘derechos subjetivos’ de terceros” ya que no

existen limitaciones a la acción del poder legislativo “salvo las que puedan resultar de los derechos y garantías esenciales aseguradas por la Constitución”.

El autor ubica la ley de presupuesto dentro de la llamada legislación libre, en contraposición con la legislación vinculada “por ser exteriorización de un poder cuya libre voluntad no puede estar restringida por actos preexistentes emanados de él, que carecen de fuerza vinculativa” y se muestra partidario del señalamiento de INGROSSO⁵⁹ según el cual “es una ley de organización, la mayor entre las leyes de organización”.

FUNCIONES DEL PRESUPUESTO

Bajo este título JARACH⁶⁰ se refiere a aspectos reconocidos pacíficamente por la doctrina financiera, en cuanto a las funciones que cumple el presupuesto:

- “a) Determinar en cifras y por un período de tiempo, la futura actividad del [E]stado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido.
- b) Permitir el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo, de la actividad financiera del gobierno.
- c) Evidenciar el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el Parlamento.
- d) Coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general”.

⁵⁹ INGROSSO: *Istituzioni*, t. I, p. 75, *Diritto finanziario*, p. 56, citados por el autor *in commento*.

⁶⁰ JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 80.

Nótese que las funciones señaladas con las letras a), c) y d), vinculan el Presupuesto público con la acción de gobierno reflejado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, y en similares términos con la función que cumple el Presupuesto del Estado, desde los cuatro puntos de vista propuestos por NEUMARK. El autor venezolano BRITTO GARCÍA⁶¹ se refiere a tales funciones en los siguientes términos:

a) Función financiera o política financiera: consiste en fijar “límites cuantitativos, cualitativos y temporales” a los gastos que serán efectuados durante determinado período.

La posibilidad que el Estado alcance sus fines se encuentra limitada por la “posibilidad financiera” y la cual depende tanto de la obtención de ingresos como de la realización del gasto, estos últimos limitados conforme el Principio de especialidad o especificación⁶².

b) Función política: “en lo relativo a su vinculación con los organismos que ejercen la soberanía” se manifiesta en dos aspectos:

1.- Siendo el Presupuesto “la expresión en cifras exactas del programa de acción política del gobierno” vincula al Estado a sus disposiciones, le da “un fundamento exacto y obligatorio”.

2.- “[E]l presupuesto da ocasión a que la representación popular ejercida por los integrantes de los Cuerpos deliberantes, influya sobre el curso de los asuntos públicos a través del papel de éstos en la autorización y Control del Presupuesto”.

⁶¹ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 47-49.

⁶² Este principio se encuentra desarrollado en el Capítulo II de la presente obra.

c) Función jurídica: la sanción legislativa del Presupuesto vincula jurídicamente “al gobierno y a la administración”, crea “el compromiso de cumplir lo presupuestado” y “desautoriza los actos que no se sujetan a ello”. Estas delimitaciones establecen “un patrón conforme al cual es posible hacer el control de la actividad administrativa según la misma se adecúe o no” a las previsiones presupuestarias.

d) Función económica o político-económica: cuando se contempla al presupuesto “desde el punto de vista de sus relaciones con la economía de la nación”. El presupuesto público se vincula con un documento más amplio, como lo constituye el “Presupuesto Económico” y se convierte así en “el medio a través del cual se realiza una determinada política económica”⁶³.

Desde el punto de vista económico, NORDHAUS y SAMUELSON⁶⁴ encuentran en el presupuesto público dos funciones fundamentales; en primer lugar, “constituye un dispositivo mediante el cual el gobierno puede establecer las prioridades nacionales, asignar la producción y la inversión nacionales entre el consumo público y el privado, y proporcionar incentivos para aumentar o reducir la producción en sectores particulares. Desde el punto de vista macroeconómico, es a través de la política fiscal que el presupuesto influye en las principales metas macroeconómicas”. Se trata sin lugar a dudas del empleo del Presupuesto público como instrumento de planificación conforme su incidencia en las actividades económicas del sector privado.

⁶³ Véase el punto supra señalado en el presente capítulo: Presupuesto público y presupuesto económico.

⁶⁴ NORDHAUS, W. y SAMUELSON, P.: *Economía* (título original: *Economics*, 18ª ed.), México, Mc.Graw Hill Interamericana, 2008, p. 683.

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público fue publicada en Gaceta Oficial N° 37.029 del 5 de septiembre de 2000 y “tiene por objeto regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional”. Dicho instrumento legal, en su artículo 171, derogó total o parcialmente varios instrumentos legales tales como:

- 1.- “Parcialmente derogado el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto al servicio de inspección se refiere”, el propio precepto aclara en cuanto al “servicio de fiscalización” el cual “será competencia de los órganos de la administración tributaria y, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, se ajustará a las disposiciones del Código Orgánico Tributario y las leyes especiales que regulen la materia tributaria”.
- 2.- “Quedan derogados los artículos 1”, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, “en cuanto se refiere al Fisco como personificación jurídica de la Hacienda; 2, 51, 60, 61, 62, 78, 81 numeral 4, 82 al 91, 98 al 101, 128 al 138, 146, 204, 205, 206, 208 al 210”. La ley cuyos artículos han sido derogados fue publicada en la Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario, de fecha 21 de junio de 1974.
- 3.- La Ley de Crédito Público publicada en la Gaceta Oficial N° 35.077 de fecha 26 de octubre de 1992.
- 4.- La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario publicada en la Gaceta Oficial N° 36.916 de fecha 2 de marzo de 2000 (sic), salvo lo dispuesto en el artículo 74; el aparte final del artículo 21.

5.- Los artículos 74 y 148 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en Gaceta Oficial N° 5.017 Extraordinario, de fecha 13 de diciembre de 1995.

6.- “Todas aquellas otras disposiciones que colidan con la presente Ley”

Las disposiciones de la ley relativas a la estructura, formulación y presentación de la Ley de Presupuesto entraron en vigencia el 1 de enero de 2001 y se aplicaron para la formulación y presentación de la Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero 2002 con ciertas salvedades. Las demás disposiciones entraron en vigencia el 1 de enero de 2002, excepto el régimen transitorio.

El 24 de septiembre de 2002 la Sala Constitucional anula el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sancionada por la entonces Comisión Legislativa Nacional el 27 de julio de 2000 y publicada en septiembre de 2000⁶⁵.

En el año 2003, específicamente, el 9 de enero de dicho año, se publica en la Gaceta Oficial N° 37.606, la reforma aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2002 en la que se modificó los artículos 51 y 80. Fue la primera reforma de dicha Ley Orgánica y en la misma “se hizo caso omiso a la sentencia del TSJ”⁶⁶. El primero de los artículos reformados fue el relativo a los funcionarios ordenadores de compromisos y pagos, mientras que el segundo, modificó el último apartado que quedó redactado así: “Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público. En todo caso será necesaria la autorización de cada operación de crédito público por la Comisión Permanente de Finanzas de la

⁶⁵ [Página Web en línea] Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/septiembre/2241-240902-00-2874%20.htm> [Consulta: 2012, julio 25].

⁶⁶ FINOL ROMERO, L. y VERA-COLINA, M.: *Módulo de estudio para la asignatura Fundamentos de Economía y Finanzas Públicas*, Maracaibo, Universidad del Zulia, Vicerrectorado Académico, 2011, p. 125.

Asamblea Nacional, quien dispondrá de un plazo de diez (10) días hábiles para decidir, contados a partir de la fecha en que se dé cuenta de la solicitud en reunión ordinaria. Si transcurrido este lapso la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado, la solicitud se dará por aprobada. La solicitud del Ejecutivo deberá ser acompañada de la opinión del Banco Central de Venezuela, tal como se especifica en el artículo 86 de esta Ley, para la operación específica”.

El 13 de julio de 2004 fue publicada la Gaceta Oficial N° 37.978 en la que se reformó el artículo 178 de la Ley que regula los lapsos para la elaboración del Marco plurianual del presupuesto conforme las disposiciones del Capítulo II, Título II de dicho instrumento legal.

En fecha 31 de mayo de 2005, mediante Gaceta Oficial N° 38.198 se publicó la reforma de los artículos 6, 11 y 63, relativos a los sujetos sometidos a la ley, la facultad del Ejecutivo Nacional para establecer normas relativas a los créditos presupuestarios, y el régimen presupuestario del Distrito Metropolitano del Distrito Alto Apure y su sujeción a leyes especiales, respectivamente.

La Gaceta Oficial N° 38.648 publicada en fecha 20 de marzo de 2007, contenía una nueva modificación del artículo 178⁶⁷.

En 2008 es reformada y publicada en Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008, la misma permitió “a los institutos autónomos, a los institutos públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera y a las sociedades mercantiles propiedad del Estado (Petróleos de Venezuela, S. A. por ejemplo) acceder a realizar operaciones de crédito público sin necesidad de habilitación por la Ley de Endeudamiento Público (conocida como la ‘Ley Paraguas’), sino únicamente el permiso del Presidente en Consejo de Ministros”⁶⁸.

⁶⁷ Acerca del contenido de dicha Reforma véase el Marco Plurianual del Presupuesto analizado en el Principio de periodicidad, temporalidad o anualidad, Capítulo II de la presente obra.

⁶⁸ FINOL ROMERO, L. y VERA-COLINA, M.: *Módulo...*, ob. cit., p. 127.

La Asamblea Nacional aprobó una nueva reforma publicada el 26 de marzo de 2009, Gaceta Oficial N° 39.147 en la que el instrumento legal pasa a denominarse Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, dejando atrás su denominación de Decreto N° 6.233 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Asimismo, se modifica el artículo 81 relativo a la realización de operaciones por encima del monto máximo a contratar por la ley de endeudamiento anual, que queda redactado de la siguiente manera:

“Por encima del monto máximo a contratar autorizado por la ley de endeudamiento anual, conforme el artículo precedente, podrán celebrarse aquellas operaciones requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas y aquellos gastos ordinarios que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de ingresos previstos para el ejercicio fiscal, lo cual no pueda ser compensado con recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica al que se refiere el Capítulo I del Título VIII de esta Ley. Igualmente, podrán celebrarse, por encima del monto máximo a contratar autorizado por la ley de endeudamiento anual, aquellas operaciones que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, así como también aquellas derivadas de la soberanía alimentaria, la preservación de la inversión social, seguridad y defensa integral en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. Todas las operaciones por encima del monto máximo a contratar, con excepción de las relacionadas a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas, deberán autorizarse mediante Ley Especial. Para aquellas que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, la Asamblea Nacional podrá otorgar al Poder Ejecutivo una autorización general para adoptar, dentro de límites y condiciones y plazos determinados, programas generales de refinanciamiento”.

En el mismo año, esta vez publicada en Gaceta Oficial N° 39.164 de fecha 23 de abril de 2009 se modificó el artículo 91 que fue modificado en los siguientes términos: “No realizarán operaciones de crédito público, los institutos autónomos y demás personas jurídicas públicas descentralizadas funcionalmente que no tengan el carácter de sociedades mercantiles, así como las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el artículo 6 de esta Ley”.

El artículo modificado continúa al señalar: “Se exceptúan de esta prohibición los institutos autónomos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, a los solos efectos del cumplimiento de dicho objeto; los entes autorizados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando se considere necesario para el interés nacional, en cuyo caso, será aplicable para sus operaciones de crédito público, lo establecido en el primer aparte del artículo 90, excluyendo lo previsto en el segundo párrafo de dicho artículo y en el artículo 93 de esta Ley. Igualmente, se excluyen de dicha prohibición las operaciones a que se refiere el numeral 3 del artículo 77 de la presente ley”.

En 2010 fue publicada en Gaceta Oficial N° 39.465 del 14 de julio de dicho año, una nueva reforma en la que se prolonga nuevamente el carácter informativo del Marco Plurianual del Presupuesto así como se dispone la reimpresión de la ley con las modificaciones realizadas, la incorporación del lenguaje de género y las derivadas de la fusión entre el Ministerio de Planificación y el de Finanzas. El 19 de noviembre de 2010 fue publicada en Gaceta Oficial N° 39.556, la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que modificó el artículo 51 respecto a los ordenadores u ordenadoras de compromisos y pagos en cuanto al presupuesto de cada uno de los entes u organismos que dirigen.

En agosto de 2011 es nuevamente reformada mediante el Decreto N° 8.414 emanado de la Presidencia de la República en la que se modificó el artículo 7, numerales 5 y 6, eliminando los numerales 7, 8, 9 y 10; dicha reforma es publicada en la Gaceta

Oficial N° 39.741 de fecha 23 de agosto de 2011 y el precepto es el relativo a definiciones legales.

La Ley Orgánica señalada fue objeto de dos reformas en el mes de marzo de 2012; la primera, publicada en Gaceta Oficial N° 39.892 del 27 de marzo y luego, al día siguiente, es decir el 28 de dicho mes, en la Gaceta Oficial N° 39.893. La primera reforma emana de la Asamblea Nacional y modifica el artículo 51 relativo a los ordenadores u ordenadoras de compromisos y pagos en cuanto al presupuesto de cada uno de los entes u organismos que dirigen, en esta oportunidad se incorpora al Defensor Público General o Defensora Pública Nacional.

En la Gaceta Oficial N° 39.893 del 28 de marzo de 2012 se publica el Decreto N° 8.865 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en la que se modifican los artículos 81, 83, 90 y el texto del artículo IV del Título III de la ley, este último, quedando redactado de la siguiente manera: “Capítulo IV” “De las prohibiciones, atribuciones y obligaciones en materia de crédito público”.

El encabezado del reformado artículo 81 difiere de su anterior redacción en varios aspectos; en su encabezado y un apartado que amplía las competencias del Ejecutivo Nacional en materia de endeudamiento. Respecto al primer punto en cuestión, el encabezado en su nueva redacción dispone: “Por encima del monto máximo a contratar por la ley de endeudamiento anual, conforme al artículo precedente, podrán celebrarse aquellas operaciones requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o catástrofes públicas y aquellos gastos extraordinarios⁶⁹ que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal...”; nótese que ahora se refiere a gastos extraordinarios y no a los ordinarios como estaba anteriormente.

⁶⁹ Destacado nuestro.

El nuevo apartado que amplía las competencias del Ejecutivo Nacional es el siguiente: “Excepcionalmente y una vez utilizado totalmente el monto máximo autorizado conforme a la ley de endeudamiento anual para el Ejercicio Fiscal correspondiente, el Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, podrá celebrar operaciones de Crédito Público por encima de dicha autorización destinadas exclusivamente al financiamiento del Servicio de la Deuda Pública Nacional y siempre que se trate de circunstancias sobrevenidas, no previstas o difícil de prever para el momento de entrada en vigencia la ley de endeudamiento anual. El monto de las operaciones de Crédito Público que se obtenga en virtud de la facultad aquí conferida, será imputable al monto máximo de endeudamiento a establecer en la ley de endeudamiento anual para el próximo ejercicio fiscal. Será requisito indispensable para la validez de aquellas operaciones de Crédito Público que se lleven adelante, la aprobación, por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros; igualmente, se faculta al Presidente de la República para decretar los créditos adicionales que fuere necesario. Para hacer uso de las atribuciones aquí conferidas al Presidente de la República, no será preciso contar con la autorización de la Asamblea Nacional, ni con la opinión del Banco Central de Venezuela; no obstante éstos serán informados por el del (sic) Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas dentro de los quince días hábiles siguientes a la aprobación de las operaciones que se trate. Esta disposición prevalecerá sobre cualquier otra que colida o en forma alguna, limite lo aquí establecido.”

El artículo 83 queda redactado en los siguientes términos: “Artículo 83. En la ley especial de endeudamiento anual se indicarán las modalidades de las operaciones y se autorizará la inclusión de los correspondientes créditos presupuestarios en la ley de presupuesto. En los supuestos a que se refiere el artículo 81 en su enunciado y el artículo 82, la ley de endeudamiento autorizará los respectivos créditos adicionales. En ningún caso la

ley especial de endeudamiento anual podrá establecer prohibiciones o formalidades autorizatorias adicionales a las previstas en esta Ley.”

El artículo 90 recibe la siguiente redacción: “Los institutos autónomos y los institutos públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, así como las sociedades mercantiles del Estado, están exceptuadas del requisito de ley especial autorizadora para realizar operaciones de Crédito Público; sin embargo, requerirán la autorización del Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Así mismo, el Secretario del Consejo de Ministros deberá informar al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas por medio de la Oficina Nacional de Crédito Público, dentro de los treinta días continuos siguientes a la fecha de la autorización dada por el Presidente de la República, para que esta Oficina Nacional realice el registro de dichas obligaciones financieras, contentivo del destino, monto y particularidades de cada una de ellas.

En todo caso, el monto de las obligaciones pendientes por tales operaciones, más el monto de las operaciones a tramitarse, no excederá de dos veces el patrimonio del respectivo instituto autónomo o instituto público o el capital de la sociedad; salvo que su respectiva ley especial disponga un monto mayor.”

En la Gaceta Oficial N° 40.311 del 9 de diciembre de 2013 se publicó la reforma del artículo 78 realizada por la Asamblea Nacional, relativo a los fines informativos del marco plurianual conforme se explica en la segunda parte de presente obra⁷⁰. Esta fue la última reforma de la ley, antes de la modificación general de la ley vigente.

La nueva ley se produce a través del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicado en Gaceta Oficial N° 6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014. Según explica la propia Exposición de

⁷⁰ Véase el punto Marco Plurianual del Presupuesto incorporado en el Principio de Periodicidad, temporalidad o anualidad en la Parte 2 de la presente obra.

Motivos de la ley, el nuevo texto obedece a la necesidad de adaptarla a cambios organizativos. Se hace una nueva estructura de la ley basada en la regulación de los sistemas que conforman la administración financiera del sector público.

El objeto de la ley se define en tres vertientes: i) la administración financiera del sector público; ii) el sistema de control interno; y, iii) la coordinación macroeconómica. Asimismo, elimina la regulación del Fondo de Estabilización Macroeconómica por tener desarrollo legislativo particular, sustituye el término “ingresos” por “recursos”, incorpora principios inherentes al régimen de control como parte del conjunto de valores fundamentales que deben regir la administración financiera del sector público.

Esta nueva ley establece como sistemas que conforman la administración financiera del sector público los siguientes: Presupuestario, Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad Pública, y los sistemas regulados por leyes especiales tales como Aduanero, Tributario y de Administración de Bienes. Se tratan las funciones del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Finanzas y se innova en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de este instrumento jurídico. También se modifican algunas definiciones legales.

Se tratan aspectos relativos a la estados de cuenta anexos, riesgos fiscales, ejecución de proyectos, competencias de la Oficina Nacional de Presupuesto, la presentación del proyecto de Ley del Marco Plurianual del presupuesto, estructura de la ley de presupuesto, límites en la formulación del presupuesto de los órganos de los demás poderes públicos nacionales, presupuesto reconducido, atribuciones del Presidente de la República para la designación de autoridades ordenadoras de compromisos y pagos, vinculación de los estados, distritos y municipios a las técnicas y procesos presupuestarios dictados por los órganos que conforman la Administración Financiera del Sector Público, el Marco Plurianual del Presupuesto y su carácter informativo, el incremento de la partida de rectificaciones al presupuesto,

términos relativos al Servicio de Tesorería y aplicación de herramientas tecnológicas, alcance y rectoría del Sistema de Contabilidad Pública, garantía de los procesos en materia de operaciones de crédito público así como su registro y control.

Este nuevo Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de 2014 fue reformado a través de un nuevo Decreto de este rango que fue publicado en la Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015. En esta reforma se incorporó un aparte en el artículo 2 sobre la competencia del Presidente para decidir sobre el monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones. Se reformaron diversos preceptos: el artículo 24 sobre la Oficina Nacional de Presupuesto y el órgano al cual estará integrada; el artículo 37 relativo a la competencia para dictar los lineamientos que regirán la formulación del presupuesto con el objeto de delimitar el impacto del Marco Plurianual del Presupuesto.

Asimismo, el artículo 51 sobre el recálculo de la partida de rectificaciones al presupuesto; el artículo 58 relativo a la excepción de ley sobre su aplicación a los institutos autónomos o públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera de intermediación bursátil, en los términos allí establecidos; el artículo 97 en cuanto a la autorización de las operaciones de crédito público por parte de la Asamblea Nacional y del deber de informar semestralmente las operaciones realizadas. Por otro lado, el numeral 4° del artículo 101 sobre la excepción en materia de crédito público a las empresas creadas en virtud de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Finalmente, se incorporó la Disposición Transitoria Primera y se modificó la enumeración de las disposiciones transitorias.

CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Se puede definir el crédito presupuestario como *la asignación de gasto en el presupuesto público, limitado por su especialidad desde el punto de*

*vista cuantitativo, temporal y espacial*⁷¹; desde la perspectiva legal, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, señala que “*los créditos presupuestarios expresarán los gastos que se estime han de causarse en el ejercicio, se traduzcan o no en salidas de fondos del Tesoro*”.

El Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público las define, en su artículo 41, como “*las asignaciones previstas para financiar los gastos corrientes, de capital y las aplicaciones financieras, las cuales deben imputarse a las partidas asignadas a cada una de las categorías presupuestarias previstas para el ejercicio económico correspondiente*”.

CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO

La necesidad de coordinar las medidas intervencionistas del Estado y poseer al mismo tiempo un panorama lo más completo posible de la economía a la cual iban referidas “trajo como consecuencia el nacimiento de dos institutos diferentes. Por un lado era necesario conocer la situación anterior y su inmediata evolución” por lo que surgen las “cuentas de la economía nacional” y por el otro “había que marcar un rumbo, prever cual iba a ser la marcha de esa economía en su conjunto durante los años venideros” recogidas en el Presupuesto económico nacional, como fue señalado por GONZÁLEZ GARCÍA⁷².

Así aparece el denominado Principio de claridad del Presupuesto conforme el cual es necesaria una “estructuración metódica efectuada según puntos de vistas uniformes, de los recursos y gastos presupuestarios, así como por una designación de los diferentes ítems del presupuesto, que permita el reconocimiento unívoco de su procedencia y de su finalidad”,

⁷¹ Véase el Principio de Especialidad en el Capítulo II de la presente obra.

⁷² GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., p. 43.

afirmación de NEUMARK en su obra *Teoría y práctica de la técnica presupuestaria*⁷³.

Para BRITTO GARCÍA⁷⁴ los ingresos son clasificados de acuerdo a su origen, mientras que los gastos lo son conforme a su uso, debidamente especificadas desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. Este autor divide el logro de la claridad presupuestaria en tres aspectos: nomenclatura, especificación o especialización, y estructuración. El autor lo explica de la siguiente manera:

“a.- **Nomenclatura:** Al nominar las partidas se debe tratar que el nombre no dé lugar a interpretaciones diversas”, deben ser precisas. Violaría esta exigencia el uso de términos como “varios” o “diversos”.

b.- **Especificación o especialización:** la nomenclatura debe detallar “convenientemente el destino de las sumas, o el origen de estas”. La especialización requerirá “el rehuir las autorizaciones globales y el procurar detallar cada partida”. Si bien demasiada información “imposibilita un estudio detenido del contenido del documento antes de su autorización; debe, igualmente, acoger un margen mínimo de elasticidad para la acción de la administración e incluso para que esta pueda amoldarse a circunstancias inesperadas o imposibles de conocer con anticipación”.

c.- **Estructuración:** “La necesidad de estructuración requiere que el sistema adoptado sea a) uniforme b) sistemático c) y, por sobre todo, adaptado a la realidad de la gestión económico-financiera de cada Estado y a los fines que persigue con esta”.

De esta manera y según lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento N° 1, el plan de cuentas o clasificador presupuestario

⁷³ NEUMARK, *Teoría y práctica presupuestaria*, p. 305 citado por BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 547.

⁷⁴ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 423, 548-549.

es elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)⁷⁵ y “consta de las cuentas de recursos y las cuentas de egresos”. Este precepto agrega que “[l]os niveles de desagregación de las cuentas de recursos, permitirán identificar los ramos y subramos genéricos, específicos y subespecíficos y los referidos al grupo de las cuentas de egresos permitirán identificar partidas, genéricas, específicas, y subespecíficas”. La formulación, ejecución y control de los presupuestos debe hacerse con base a dicho plan de cuentas o clasificador presupuestario.

La propia ONAPRE⁷⁶ señala que el “Clasificador de Recursos y Egresos constituye la estructura presupuestaria de los distintos conceptos de gastos, así como el ordenamiento de los datos estadísticos mediante los cuales se resumen, consolidan y organizan las estadísticas presupuestarias con el fin de generar elementos de juicio para la planificación de las políticas económicas y presupuestarias, facilitar el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del sector público y su impacto en la economía o en sectores particulares de la misma, y hacer posible la formulación y ejecución financiera del presupuesto.

⁷⁵ Un análisis de la Administración Financiera venezolana se encuentra en ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso...*, ob. cit., p. 97 y ss.; y específicamente sobre la naturaleza, historia y competencia de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), pp. 98-101.

⁷⁶ OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (ONAPRE): Clasificador de Recursos y Egresos 2019. [Página Web en línea] Disponible: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/30-clasificadorespresupuestarios/1283-clasificador-presupuestario-recursos-y-egresos-2019> [Consulta, 2019, enero 10]. En las “Consideraciones generales” de este instrumento se señala que “[e]n el año 2005 se creó el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos, publicado por primera vez en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.314, del 15 de noviembre de 2005, con el propósito de coadyuvar al proceso de reorganización del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas, a través de la interrelación de los sistemas que participan en la Administración Financiera del Sector Público, cuyas operaciones preidentificadas a través de clasificadores, deben actuar de manera integrada para una mejor gestión pública. El presente Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos publicado, deroga al Plan Único de Cuentas (PUC) y entra en vigencia a partir del ejercicio económico financiero 2006, empleándose en la formulación, ejecución y control del Presupuesto del Sector Público, siendo en su esencia un valioso avance técnico en la administración presupuestaria”.

Dentro de sus principales objetivos se encuentran:

√ Identificar y registrar la totalidad de los flujos de origen y aplicación de los recursos financieros.

√ Interrelacionar y presentar la información presupuestaria sobre bases homogéneas y confiables, facilitando la integración de los sistemas de administración financiera del Estado.

√ Registrar por partida simple y por partida doble, toda transacción económica y financiera, haciendo posible la modernización y una mayor transparencia de la gestión pública.

√ Realizar el seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria de pagos, de inversiones y de crédito público, así como el cierre legal del presupuesto.

En el Clasificador se hace una exposición de las disposiciones técnicas de la siguiente manera:

“Este instrumento comprende dos grandes grupos de cuentas a saber:

3.00.00.00.00 Recursos

4.00.00.00.00 Egresos

Cada grupo de cuenta básica, mantendrá sus cuatro niveles de desagregación identificados por códigos numéricos de ocho posiciones, y por la clasificación, denominación y descripción de las respectivas cuentas.

El grupo de cuentas **3.00.00.00.00** referidas a los **Recursos** permite identificar los diferentes niveles en ramos y en subramos genéricos, específicos y sub-específicos.

3.X.00.00.00 Ramo

3.X.X.00.00 Subramo

| | |
|------------|----------------|
| 3.X.X.X.00 | Específico |
| 3.X.X.X.X | Sub-específico |

El grupo de cuentas **4.00.00.00.00** referidas a los **Egresos** permite identificar los diferentes niveles en partidas, genéricas, específicas y sub-específicas.

| | |
|--------------|----------------|
| 4.X.00.00.00 | Partida |
| 4.X.X.00.00 | Genérica |
| 4.X.X.X.00 | Específica |
| 4.X.X.00.X | Sub-específica |

Es de señalar, que aún cuando los códigos se mantienen con los mismos niveles de desagregación que prevalecían en el PUC, predomina una reorganización de los mismos, donde se dan los casos de partidas cuyos códigos y denominaciones fueron cambiados, o simplemente mantuvieron el código pero no la denominación. Por otra parte, se abrieron nuevos códigos en virtud de las necesidades y requerimientos de los organismos del sector público, y de la normativa legal vigente. En este sentido, las partidas que conforman los Recursos se indican seguidamente:

Cuadro 1

Clasificación de Recursos conforme el Clasificador de Recursos y Egresos ONAPRE 2012

3.00.00.00.00 RECURSOS

| | |
|---------------|---|
| 3.01.00.00.00 | Ingresos Ordinarios |
| 3.02.00.00.00 | Ingresos Extraordinarios |
| 3.03.00.00.00 | Ingresos de Operación |
| 3.04.00.00.00 | Ingresos Ajenos a la Operación |
| 3.05.00.00.00 | Transferencias y Donaciones |
| 3.06.00.00.00 | Recursos Propios de Capital |
| 3.07.00.00.00 | Venta de Títulos y Valores que no otorgan Propiedad |
| 3.08.00.00.00 | Venta de Acciones y Participaciones de Capital |
| 3.09.00.00.00 | Recuperación de Préstamos de Corto Plazo |
| 3.10.00.00.00 | Recuperación de Préstamos de Largo Plazo |
| 3.11.00.00.00 | Disminución de Otros Activos Financieros |
| 3.12.00.00.00 | Incremento de Pasivos |
| 3.13.00.00.00 | Incremento del Patrimonio |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto ONAPRE.

En cuanto a los Egresos las partidas son las siguientes:

Cuadro 2

Clasificación de Egresos conforme el Clasificador de Recursos y Egresos ONAPRE 2012

4.00.00.00.00 EGRESOS

| | |
|---------------|--|
| 4.01.00.00.00 | Gastos de Personal |
| 4.02.00.00.00 | Materiales, Suministros y Mercancías |
| 4.03.00.00.00 | Servicios no Personales |
| 4.04.00.00.00 | Activos Reales |
| 4.05.00.00.00 | Activos Financieros |
| 4.06.00.00.00 | Gastos de Defensa y Seguridad del Estado |
| 4.07.00.00.00 | Transferencias y Donaciones |
| 4.08.00.00.00 | Otros Gastos |
| 4.09.00.00.00 | Asignaciones no Distribuidas |
| 4.10.00.00.00 | Servicio de la Deuda Pública |
| 4.11.00.00.00 | Disminución de Pasivos |
| 4.12.00.00.00 | Disminución del Patrimonio |
| 4.98.00.00.00 | Rectificaciones al Presupuesto |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto ONAPRE.

Es conveniente señalar las “otras consideraciones” realizadas por la ONAPRE, en dicho Instrumento, para su mejor comprensión, en los siguientes términos:

“Todos los organismos deben tener incluidas las cuentas que le sean propias ya que el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos permite la captura de los datos de la fuente. En caso de que no exista una cuenta deberán efectuar la consulta a la ONAPRE, a efectos de que se analice e incluya el concepto respectivo, de ser procedente. Es necesario que el uso de las específicas ‘99’ sea comunicado a la ONAPRE, para que ésta pueda conocer los conceptos particulares de gastos que se están imputando, a los fines de la creación del específico en cuestión, atendiendo al consecutivo uso de algún concepto.

Cabe mencionar que a diferencia del derogado Plan Único de Cuentas, este Clasificador incluye únicamente dos grandes grupos de cuentas ‘Recursos’ refiriéndose a los Ingresos y Fuentes de Financiamiento y ‘Egresos’, para los Gastos y Aplicaciones Financieras, entendiendo el concepto de los mismos en forma amplia. Lo correspondiente a las cuentas patrimoniales, están contenidas en el Plan de Cuentas Patrimoniales aprobado por la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP).

Con la puesta en vigencia de este Clasificador la ONAPRE busca como norte, disponer de un verdadero instrumento de gestión, a partir de la programación de operaciones, en la etapa de formulación y en las posteriores de control y evaluación de la gestión presupuestaria, para que los ejecutivos públicos cuenten con una herramienta que los apoye en su proceso de toma de decisiones.

En este se reseña el contenido formal dado a este documento, tal como sigue:

I. Parte Introductoria.

II. Clasificador con el código y denominación de todas las cuentas.

III. La cuenta de Recursos con sus códigos, denominaciones y descripciones.

IV. La cuenta de Egresos con sus códigos, denominaciones y descripciones, y

V. Anexo que incluye las modificaciones realizadas al Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos, con vigencia para el ejercicio económico-financiero 2019”.

Este clasificador dictado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) no debe ser confundido con los

clasificadores o planes de cuenta dictados por la Oficina Nacional de Contabilidad Pública⁷⁷.

Finalmente, es necesario realizar la acotación de BRITTO GARCÍA⁷⁸ quien aclara que “las clasificaciones de los gastos públicos que son acogidas en el Presupuesto son de notoria relevancia por cuanto la inclusión de una determinada autorización para efectuar un gasto en ellas produce inevitablemente efectos jurídicos: de hecho, la fuerza restrictiva del Presupuesto manifiesta a través de ciertas notas de oportunidad, de cuantía y cualidad del gasto que, en general son indicadas a través del lugar que este último ocupa en la clasificación”.

ESTRUCTURA DE LA LEY DE PRESUPUESTO

Por regla general el Presupuesto consta de dos partes: gastos e ingresos, como fue señalado por EHEBERG⁷⁹; los países civilizados, explica ORIA⁸⁰, dan a la ley de presupuesto una estructura integral, “lo que equivale a la aplicación del principio de la universalidad”, en segundo lugar, incorporan “a la ley de presupuesto el plan de financiación que permita el cumplimiento normal y completo, dentro del ejercicio, del programa de gastos y del programa de recursos, incluyendo tácitamente en este último la recaudación de impuestos, el cobro de rentas patrimoniales, la percepción normal de los beneficios procedentes del comercio o la industria estatal y de las operaciones de crédito. La inclusión en el plan financiero que concierne al presupuesto de los datos e

⁷⁷ Sobre la Oficina Nacional de Contabilidad Pública véase ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso...*, ob. cit., pp. 126 y ss.

⁷⁸ BRITTO GARCÍA, L.; *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 423-424.

⁷⁹ EHEBERG, Karl Theodor von: *Compendio de Hacienda Pública* (traducida por Federico Ruiz Koenig), México, Editorial América, 1945, p. 30.

⁸⁰ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III)..., ob. cit., pp. 342-343 y 346.

informes enumerados, implican el cumplimiento del principio de unidad”⁸¹.

Este autor agrega un tercer elemento en el texto del presupuesto, y es “subdividir el plan de inversiones cubierto por la gran cifra total autorizada para un ejercicio financiero, en grandes capítulos (...) que comprende cada uno de los grandes departamentos o ramas de gobierno”, destaca “la buena costumbre de incluir en el proyecto elaborado por la rama administrativa del gobierno todos los gastos, para que el Parlamento los considere en su conjunto” que se mantiene en los países adelantados sin excepción.

En Venezuela, la Ley de Presupuesto consta de cuatro títulos, conforme el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, a saber:

Título I: Disposiciones generales.

Título II: Presupuestos de recursos y egresos de la República.

Título III: Presupuestos de recursos y egresos de los entes descentralizados funcionalmente de la República, sin fines empresariales.

Título IV: Presupuestos de recursos y egresos de entes político territoriales con regímenes presupuestarios especiales.

En el Reglamento N° 1, específicamente, en su artículo 22 se señala que “[e]l Proyecto de Ley de Presupuesto se estructurará por Títulos, clasificando por gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras, aportes de la República a los entes descentralizados funcionalmente con o sin fines empresariales, así como por ordenadores de pago, y expresará a título informativo, los proyectos, acciones centralizadas, acciones específicas, otras categorías equivalentes aprobadas por la Oficina Nacional de Presupuesto y

⁸¹ Los principios del Presupuesto públicos serán tratados específicamente en el Capítulo II de la presente obra.

partidas incluyendo los aportes que la República otorga a los otros entes señalados en el artículo 6 de la misma”.

El contenido de los títulos señalados en el artículo 33 de la LOAFSP, es el siguiente:

Título I: Disposiciones generales

El contenido de las disposiciones generales viene por “*normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte*” constituyen normas complementarias del Título II relativo al presupuesto de recursos y egresos de la República que “*regirán para cada ejercicio presupuestario*”, a tenor de lo dispuesto en el artículo 34 *eiusdem*. El precepto citado además de delimitar el contenido de las Disposiciones generales, formula una serie de prohibiciones⁸².

Título II: Presupuestos de recursos y egresos de la República

El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), desglosa los elementos que integran este Título, a saber: el presupuesto de recursos de la República, el presupuesto de gastos de la República y las operaciones de financiamiento.

En cuanto a la primera de ellas, “[s]e considerarán ingresos de la República aquellos que se prevea recaudar durante el ejercicio y los recursos provenientes de donaciones, representen o no entradas de dinero en efectivo al Tesoro” según lo dispone el citado artículo.

En este sentido, se debe considerar el artículo 12 de la LOAFSP cuando dispone en relación con los presupuestos públicos de recursos, que los mismos contendrán “*la denominación*

⁸² Acerca de tales prohibiciones, véase en Naturaleza jurídica del Presupuesto Público el punto señalado como “III.- El presupuesto público es una ley ordinaria (concepción unitaria)”: incorporadas en conclusión 4º del autor GIULIANI FONROUGE.

de los diferentes ramos de ingresos corrientes y de capital, así como las distintas fuentes financieras y sus correspondientes cantidades estimadas. Cada ramo estará representado por una cifra numérica”, asimismo, “[Las denominaciones de los diferentes rubros de ingresos serán lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes”.

En el presupuesto de gastos *“se identificará la producción de bienes y servicios que cada uno de los órganos ordenadores se propone alcanzar en el ejercicio y los créditos presupuestarios correspondientes”* conforme el artículo 35 ya citado, en su primer apartado. Asimismo, señala: *“Esta identificación tendrá carácter informativo para los órganos del Poder Ejecutivo Nacional”.*

Finalmente, según lo dispone el ya referido artículo 32 en su apartado tercero: *“Las operaciones de financiamiento contendrán todas las fuentes financieras, incluidos los excedentes que se estimen existentes a la fecha del cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta, calculadas de conformidad con lo que establezca el Reglamento (...), así como las aplicaciones financieras del ejercicio”.* El artículo 25 del Reglamento N° 1 destaca que *“los excedentes de caja y banco del ejercicio anterior al que se presupuesta”* deben incluirse en las operaciones de financiamiento y se deben estimar en términos muy precisos:

- “1. A las existencias del Tesoro Nacional al primero de enero del año anterior al que se presupuesta, se le sumarán las recaudaciones a la fecha de la programación del proyecto de presupuesto, más las que se estimen para el resto del año, lo cual determinará la estimación del total de ingresos presupuestarios para ese ejercicio.*
- 2. El total de erogaciones previstas para el año en curso se corresponderá con el total de los gastos causados a la fecha de la programación, más los que se estimen para el resto del año. A dicho monto, se le sumarán las obligaciones pendientes del ejercicio anterior.*
- 3. La diferencia entre el total de ingresos y el total de erogaciones constituye el excedente a incluir como fuente financiera en el ejercicio presupuestado. En consecuencia, como aplicaciones financieras se deberá*

incluir el saldo final estimado de las existencias en caja y bancos, para el año presupuestado”⁸³.

A su vez, el artículo 23 del Reglamento N° 1 establece la subdivisión de este título en tres Capítulos, tales como⁸⁴:

*“1. **Capítulo I**, referido al presupuesto de ingresos y fuentes financieras de la República.*

*2.- **Capítulo II**, referido al presupuesto de gastos y aplicaciones financieras de la República.*

*3.- **Capítulo III**, referido a la cuenta aborro-inversión-financiamiento, que muestre los resultados económicos y financieros y refleje en la cuenta de financiamiento el destino del superávit o el financiamiento del déficit, para la República. Esta información debe ser coherente con la contenida en la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto y en el informe global a que se refiere el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público”.*

A continuación se transcribe el artículo 43 del Título II, Capítulo II, de la Ley de Presupuesto para el 2011, el mismo ha sido llevado a cuadros para facilitar su lectura:

⁸³ Los anteriores numerales también se encuentran establecidos en idénticos términos en el Reglamento N° 3, en su artículo 50.

⁸⁴ Igualmente, los destacados en negrita son nuestros, a los efectos de facilitar la lectura.

TÍTULO II
PRESUPUESTOS DE INGRESOS, GASTOS Y OPERACIONES DE
FINANCIAMIENTO DE
LA REPÚBLICA

CAPÍTULO I
Presupuesto de Ingresos y Fuentes de Financiamiento de la República

Artículo 43. La estimación de los Ingresos y Fuentes de Financiamiento de la República para el Ejercicio Fiscal 2011, asciende a la cantidad de **DOSCIENTOS CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL CUARENTA Y OCHO BOLÍVARES (Bs.204.208.188.048)**.

CONCEPTO **BOLÍVARES**

Cuadro 3

Estimación de ingresos corrientes, ordinarios, petroleros, Ingresos tributarios directos

| | |
|--|------------------------|
| A. INGRESOS CORRIENTES | 163.698.961.000 |
| A.1. INGRESOS CORRIENTES ORDINARIOS | 163.698.961.000 |
| 1. PETROLEROS | 45.293.000.000 |
| 1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS | 6.721.000.000 |
| IMPUESTOS DIRECTOS | 6.721.000.000 |
| – Impuesto a empresas de hidrocarburos públicas - Petróleos De Venezuela S.A. Casa Matriz y otras filiales Pdvs) | 6.721.000.000 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 4

Estimación de ingresos no tributarios Ley de Presupuesto 2011

| | |
|---|-----------------------|
| 1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 38.572.000.000 |
| – Ingresos del dominio petrolero | 34.272.000.000 |
| Regalías petroleras públicas - crudos y condensados | 28.101.000.000 |
| Regalías del gas empresas públicas | 1.620.000.000 |
| Impuesto superficial de hidrocarburos | 87.000.000 |
| Participación de azufre | 6.000.000 |
| Impuesto de Extracción | 3.918.000.000 |
| Impuesto de registro de exportación | 102.000.000 |
| Participación por coque | 138.000.000 |
| – Utilidades, rentas y dividendos | 4.300.000.000 |
| Utilidades de acciones y participaciones de capital de desdcentralizados con fines empresariales petroleros Dividendos de Petróleos de Venezuela, S.A. (Pdvs) | 4.300.000.000 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 5

Estimación de ingresos no petroleros. Ingresos tributarios. Impuestos directos

2.- NO PETROLEROS**118.405.961.000**

| | |
|---|------------------------|
| 2.1. INGRESOS TRIBUTARIOS | 115.945.347.363 |
| IMPUESTOS DIRECTOS | 30.436.627.170 |
| – Impuesto sobre la renta a personas jurídicas | 23.476.169.754 |
| Impuesto sobre la renta a otras personas jurídicas | 23.415.131.644 |
| Reparos administrativos a otras personas jurídicas | 61.038.110 |
| – Impuesto sobre la renta a personas naturales | 6.744.108.996 |
| Impuesto sobre la renta a personas naturales | 6.717.949.806 |
| Reparos administrativos por impuesto sobre la renta a personas natural | 26.159.190 |
| – Impuesto sobre herencias, legados y regalos | 216.348.420 |
| Impuestos sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos | 213.925.318 |
| Reparos administrativos a impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás Ramos conexos | 2.423.102 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011**Cuadro 6**

Estimación de ingresos no petroleros. Ingresos tributarios. Impuestos indirectos

| | |
|--|-----------------------|
| IMPUESTOS INDIRECTOS | 85.508.720.193 |
| – Impuestos de importación | 8.547.130.260 |
| Impuesto de importación ordinario | 8.465.872.587 |
| Impuesto de importación de bultos postales | 3.351.733 |
| Impuesto interno por la importación de alcoholes y bebidas alcohólicas | 77.905.940 |
| – Impuestos sobre la producción, el consumo y transacciones financieras | 76.690.793.513 |
| Impuesto al valor agregado (neto) | 61.366.303.110 |
| Impuesto sobre Licores | 2.557.688.503 |
| Impuesto sobre cigarrillos | 6.247.791.900 |
| Impuesto al consumo propio de gasolina | 4.388.235 |
| Impuesto al consumo general a la gasolina | 502.673.753 |
| Impuesto al consumo propio de otros derivados del petróleo | 32.911.765 |
| Impuesto al consumo general de otros derivados del petróleo | 3.410.366.247 |
| Impuesto sobre telecomunicaciones | 2.568.670.000 |
| – Impuestos a las actividades de juegos de envite o azar | 270.796.420 |
| Impuesto sobre casinos y salas de bingo | 270.796.420 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 7

Estimación de ingresos no tributarios

| | |
|--|----------------------|
| 2.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 1.607.707.637 |
| – Ingresos por Tasas | 1.253.377.637 |
| * Servicios de Aduana | 571.850.940 |
| Servicios de aduana | 564.956.349 |
| Habilitación de aduanas | 6.218.323 |
| Derechos de almacenaje | 675.276 |
| Corretaje de bultos postales | 15 |
| Servicios de consulta sobre clasificación arancelaria, valoración aduanera y análisis de laboratorio | 977 |
| * Servicio de telecomunicaciones | 54.370.553 |
| * Bandas de garantía, cápsulas y sellos | 62.656.697 |
| * Timbres fiscales | 265.250.000 |
| * Servicios sociales y administrativos | 299.249.447 |
| – Ingresos del dominio minero | 354.330.000 |
| Hierro | 148.280.000 |
| Otros minerales | 206.050.000 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 8

Estimación de ingresos de la propiedad

| | |
|---|------------------|
| 2.3. INGRESOS DE LA PROPIEDAD | 1.840.000 |
| – Utilidades, dividendos, alquileres y otros ingresos de la propiedad | 1.840.000 |
| * Alquileres | 1.840.000 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 9

Estimación de otros ingresos

| | |
|-----------------------------|--------------------|
| 2.4. OTROS INGRESOS | 851.066.000 |
| – Diversos Ingresos | 475.935.626 |
| * Multas por varios ramos * | 77.291.976 |
| * Intereses moratorios | 398.611.313 |
| * Reparos fiscales | 32.337 |
| – Otros ingresos ordinarios | 375.130.374 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 10

Fuentes de financiamiento. Disminución de otros activos financieros

| | |
|---|-----------------------|
| B. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 40.509.227.048 |
| B.1. DISMINUCIÓN DE OTROS ACTIVOS FINANCIEROS | 150.051.890 |
| – Disminución de deudas de cuentadantes por rendir de fondos en avance a corto plazo (Reintegros) | 150.051.890 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011**Cuadro 11**

Incremento de pasivos. Ley especial de endeudamiento 2011

| | |
|---|----------------|
| B. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | |
| B.1. DISMINUCIÓN DE OTROS ACTIVOS FINANCIEROS | 150.051.890 |
| – Disminución de deudas de cuentadantes por rendir de fondos en avance a corto plazo (Reintegros) | 150.051.890 |
| B.2. INCREMENTO DE PASIVOS | 40.359.175.158 |
| 1. LEY ESPECIAL DE ENDEUDAMIENTO ANUAL 2011 | 40.359.175.158 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011**Cuadro 12**

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Defensa

| | |
|--|-------------------|
| Ministerio del Poder Popular para la Defensa | 29.524.961 |
| Mantenimiento Mayor a las Unidades Operativas de la Armada | 29.524.961 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011**Cuadro 13**

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia

| | |
|---|-------------------|
| Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia | 22.119.535 |
| Ampliación, recuperación, dotación y construcción de la infraestructura penitenciaria | 11.059.768 |
| Despliegue del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana en el Territorio Nacional | 11.059.767 |
| Segunda Fase del Programa de Apoyo al Centro de Acción Social por la música | 102.400.732 |
| Complejo de Acción Social por la Música Simón Bolívar | 7.164.938 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 14

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente

| | |
|--|--------------------|
| Ministerio del Poder Popular para el Ambiente | 915.565.205 |
| Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales | 68.421.053 |
| Obras de Regulación y Tránsito, Desarrollo Agrícola del Valle de Quibor y conservación de la Cuenca del Río Yacambú | 715.525.197 |
| Manejo Sustentable de los Recursos Naturales en la Cuenca del Río Caroní | 8.911.914 |
| Proyecto Nacional de Gestión y Conservación Ambiental | 34.583.345 |
| Racionalización de los Consumos de Agua Potable y Saneamiento en Zonas urbanas y rurales | 15.772.118 |
| Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para el Manejo y Disposición final de los residuos y desechos sólidos | 52.037.727 |
| Fortalecimiento de la Infraestructura para la Investigación y Manejo de Organismos Genéticamente Modificados (OMG'S) | 3.052.632 |
| Atención Acueductos Rurales y Poblaciones Menores, Fase II | 14.261.219 |
| Rehabilitación y Optimización de las Plantas Mayores de Potabilización de Agua en Venezuela | 3.000.000 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 15

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras

| | |
|---|--------------------|
| Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras | 232.977.998 |
| Desarrollo Sostenible para las Zonas Semiáridas de los Estados Lara y Falcón, segunda fase (PROSALARA II) | 26.798.418 |
| Sistema de Riego Valle de Quibor | 206.179.580 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 16

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia

| | |
|---|-------------------|
| Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia | 31.025.072 |
| Fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadística (INE) como ente rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN) | 31.025.072 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 17

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minera

| | |
|---|----------------------|
| Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería | 1.408.755.667 |
| Diseño, Construcción y Operación de un Complejo Siderúrgico | 1.408.755.667 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 18

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Salud

| | |
|---|------------------|
| Ministerio del Poder Popular para la Salud | 3.405.073 |
| Apoyo a las Poblaciones Warao del Delta del Orinoco | 3.405.073 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 19

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica

| | |
|---|----------------------|
| Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica | 4.739.275.717 |
| Central Hidroeléctrica TOCOMA | 2.460.110.414 |
| Fortalecimiento y Desarrollo Institucional de CORPOELEC | 160.690.999 |
| Construcción de Subestaciones Encapsuladas en SF6 en la Zona Urbana de Maracaibo | 162.132.077 |
| Modernización de Subestaciones Santa Teresa, San Gerónimo y el Tigre 400 KV | 117.000.000 |
| Rehabilitación de las Unidades 1 a 6 de la Casa de Máquinas 1 de la Central Hidroeléctrica Simón Bolívar (Guri) | 221.000.000 |
| Planta Termozulia III | 1.003.642.733 |
| Conversión a Gas Planta Centro | 3.161.494 |
| Proyectos Mayores Generación y Transmisión | 337.650.000 |
| Desarrollo Uribante Caparo - Central Fabricio Ojeda | 68.650.500 |
| Sistema de Transmisión Eléctrica Eje Orinoco-Apure | 205.237.500 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 20

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas

| | |
|---|-------------------|
| Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas | 33.988.743 |
| Modernización del SENIAT III | 33.988.743 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 21

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones

| | |
|--|----------------------|
| Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones | 2.103.278.934 |
| Adquisición de Material Rodante y Ampliación de los Patios de Estacionamientos de la Línea Caracas-Cúa Sistema Ferroviario Central “Ezequiel Zamora” Tramo Puerto Cabello-La Encrucijada | 21.381.750 |
| Línea 5. Tramo Plaza Venezuela - Miranda II | 264.421.020 |
| Línea 5. Tramo Plaza Venezuela - Miranda II | 273.347.306 |
| Inversiones Operativas | 85.185.659 |
| Transporte Superficial de la C.A. Metro de Caracas | 6.240.000 |
| Rehabilitación de la Línea I Metro de Caracas | 501.872.501 |
| Línea 2. El Tambor-San Antonio de los Altos | 641.107.187 |
| Línea 2, El Tambor-San Antonio de los Altos Sistema Metro Los Teques (equipamiento) | 155.644.065 |
| Construcción de la Línea 2 del Metro de Valencia | 91.190.052 |
| Construcción de la Línea 3 del Metro de Valencia | 682.861 |
| Sistema Alimentador en Transporte Superficial al Metro de Valencia | 10.890.676 |
| Plan Maestro de Patios y Talleres | 14.457.280 |
| Inversión Operativa Metro de Valencia | 3.711.296 |
| Construcción de la Extensión de la Línea I del Sistema de Transporte Masivo de Maracaibo | 22.822.190 |
| Adecuación, Adaptación, Urbanismo y Paisajismo de los Espacios Públicos y Operacionales del Metro en el Corredor Vial Sabaneta | 10.325.091 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

Cuadro 22

Proyectos en Ley de Endeudamiento 2011. Financiamiento del Servicio de la Deuda. Financiamiento para Gestión Fiscal. Total ingresos y fuentes de financiamiento.

| | |
|---|------------------------|
| – Financiamiento del Servicio de la Deuda | 10.729.692.583 |
| – Financiamiento para Gestión fiscal | 20.000.000.000 |
| TOTAL INGRESOS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 204.208.188.048 |

Título III: Presupuestos de recursos y egresos de los entes descentralizados funcionalmente de la República, sin fines empresariales

El artículo 52 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público dispone: *“Los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente comprenderán sus recursos, egresos y operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí. Los presupuestos de recursos incluirán todos aquellos que se han de recaudar durante el ejercicio financiero. Los presupuestos de egresos identificarán la producción de bienes y servicios, así como los créditos presupuestarios requeridos para ello. Los créditos presupuestarios expresarán los gastos que se estime han de causarse en el ejercicio, se traduzcan o no en salidas de fondos en efectivo. Las operaciones de financiamiento se incorporarán en los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente, en los mismos términos establecidos para la República”*.

Este título, específicamente, se ha de referir a los institutos autónomos o públicos, las Academias Nacionales, las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos así como los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, conforme al encabezado del artículo 58 de la LOAFSP. Estos entes se regirán por los principios y disposiciones establecidos en materia presupuestaria para la República, en cuanto les sean aplicables.

Según el apartado primero del citado artículo, *“[s]e exceptúan de la aplicación de este Título, a los institutos autónomos o públicos, cuyo objeto principal sea la actividad financiera de intermediación bursátil, para la prestación de los servicios necesarios para realizar de forma continua y ordenada las operaciones con valores emitidos por los órganos y entes de la República, así como las personas jurídica de derecho privado”*.

El artículo 24 del Reglamento N° 1 de la Ley establece los Capítulos que debe contener este Título III, en los siguientes términos:

- “1. **Capítulo I**, referido al presupuesto de ingresos y fuentes financieras, para cada uno de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales.*
- 2. **Capítulo II**, referido al presupuesto de gastos y aplicaciones financieras, para cada uno de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales.*
- 3. **Capítulo III**, referido a la cuenta ahorro-inversión-financiamiento, que muestre los resultados económicos y financieros y refleje en la cuenta de financiamiento el destino del superávit y el financiamiento del déficit, para cada uno de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales. Esta información debe ser coherente con la incluida en la misma cuenta contenida en la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto y en el informe global a que se refiere el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público”.*

El Reglamento N° 1 en su artículo 35, a los efectos de la estructura y contenido de este Título de la Ley de Presupuesto, indica que deberá presentarse a la Asamblea Nacional:

- “1.- Resumen de la política presupuestaria, políticas generales y específicas que realizarán en el año que se presupuesta y la incidencia económica y financiera que tendrá el presupuesto aprobado en ejercicios futuros.*
- 2.- Relación de las principales metas, cuando la estructura presupuestaria tenga esencia cuantificable.*
- 3.- Relación contentiva de los recursos reales empleados, en particular de los recursos humanos por tipos de personal.*
- 4.- Créditos presupuestarios a nivel de partidas dentro de la respectiva estructura presupuestaria.*
- 5.- Cuenta ahorro-inversión-financiamiento.*
- 6.- Indicadores de gestión o desempeño fundamentales, en particular el referido a la relación entre los créditos totales asignados a los proyectos y la meta que se estima alcanzar en el mismo, así como los indicadores financieros básicos”.*

El artículo 5 del Reglamento señala que la cuenta ahorro-inversión- financiamiento: *“constituye un estado económico-financiero que se elaborará a partir de la clasificación económica de los recursos y de los egresos, o de la información contenida en los estados financieros básicos y constituirá el marco de referencia de obligatoria aplicación en el proceso presupuestario de los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, de conformidad con los modelos, normas e instrucciones técnicas dictadas por la Oficina Nacional de Presupuesto”*.

La cuenta ahorro-inversión-financiamiento debe presentarse en el Presupuesto consolidado del sector público por niveles o agregados institucionales, conforme el Reglamento N° 1, artículo 121 apartado final, como se indicará *infra*.

A continuación se presenta la Cuenta Ahorro – Inversión - Financiamiento del Presupuesto nacional para el ejercicio 2011:

La cuenta ahorro – inversión – financiamiento de la República para el Ejercicio Fiscal 2011, es la siguiente:

Cuadro 23

Cuenta Ahorro – inversión – financiamiento Ejercicio Fiscal 2011

| | CONCEPTO | | MONTO Bs. |
|---------------|---|--------------------|-------------------------|
| I | Ingresos Totales | | 163.698.961.000 |
| I.1 | Ingresos corrientes | | 163.698.961.000 |
| I.1.1 | Petroleros | | 45.293.000.000 |
| I.1.2 | No Petroleros | | 118.405.961.000 |
| | | | |
| II | Gastos Totales | | 201.018.208.610 |
| II.1 | Gastos corrientes | | 159.307.407.855 |
| II.1.1 | Intereses | | 20.523.855.993 |
| II.1.2 | Restos de los Gastos Corrientes | | 138.783.551.862 |
| II.2 | Gastos de capital | | 41.710.800.755 |
| II.2.1 | Gastos de Capital de las Regiones | | 27.034.061.016 |
| II.2.2 | Restos del Gasto de Capital | | 14.676.739.739 |
| | Superávit / (Déficit) en Cuenta Corriente | =I.1 – II.1 | 4.391.553.145 |
| | Superávit / (Déficit) No Petrolero | =I.1.2 – II | (82.612.247.610) |
| | Superávit / (Déficit) Primario | =I – (II – II.1.1) | (16.795.391.617) |
| | Superávit / (Déficit) Financiero | =I – II | (37.319.247.610) |
| | Superávit / (Déficit) Ordinario | =I – (II – II.2.2) | (22.642.507.871) |
| III | Fuentes de Financiamiento | | 40.509.227.048 |
| III.1 | Disminución de Activos Financieros | | 150.051.890 |
| III.2 | Incrementos de Pasivos Financieros | | 40.359.175.158 |
| IV | Aplicaciones financieras | | 40.509.227.048 |
| IV.1 | Disminución de Pasivos Financieros | | 3.189.979.438 |
| IV.2 | Resultado Financiero | | 37.319.247.610 |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

Asimismo, la cuenta ahorro - inversión - financiamiento de la República para el Ejercicio Fiscal 2012, es la siguiente:

Cuadro 24

Cuenta Ahorro – inversión – financiamiento Ejercicio Fiscal 2012

| | CONCEPTO | | MONTO Bs. |
|---------------|---|--------------------|-------------------------|
| I | Ingresos Totales | | 233.064.934.120 |
| I.1 | Ingresos corrientes | | 233.064.934.120 |
| I.1.1 | Petroleros | | 67.813.120.000 |
| I.1.2 | No Petroleros | | 165.251.814.120 |
| II | Gastos Totales | | 286.966.778.542 |
| II.1 | Gastos corrientes | | 232.667.466.939 |
| II.1.1 | Intereses | | 42.917.011.778 |
| II.1.2 | Restos de los Gastos Corrientes | | 189.750.455.161 |
| II.2 | Gastos de capital | | 54.299.311.603 |
| II.2.1 | Gastos de Capital de las Regiones | | 38.553.369.808 |
| II.2.2 | Restos del Gasto de Capital | | 15.745.941.795 |
| | Superávit / (Déficit) en Cuenta Corriente | =I.1 – II.1 | 397.467.181 |
| | Superávit / (Déficit) No Petrolero | =I.1.2 – II | (121.714.964.422) |
| | Superávit / (Déficit) Primario | =I – (II – II.1.1) | (10.984.832.644) |
| | Superávit / (Déficit) Financiero | =I – II | (53.901.844.422) |
| | Superávit / (Déficit) Ordinario | =I – (II – II.2.2) | (38.155.902.627) |
| III | Fuentes de Financiamiento | | 64.771.783.862 |
| III.1 | Disminución de Activos Financieros | | 244.734.453 |
| III.2 | Incrementos de Pasivos Financieros | | 64.527.049.409 |
| IV | Aplicaciones financieras | | 64.771.783.862 |
| IV.1 | Disminución de Pasivos Financieros | | 10.869.939.440 |
| IV.2 | Resultado Financiero | | 53.901.844.422 |

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto.

Título IV: Presupuestos de recursos y egresos de entes político territoriales con regímenes presupuestarios especiales

Este título se hace necesario debido a la creación y desarrollo de entes político territoriales como el Distrito Capital y el Territorio Insular Francisco de Miranda. Esto viene dado por cuanto, como señala la Exposición de Motivos de la ley, “se comparte con la República el órgano legislativo y otros elementos de orden financiero comunes”. Aquí se incluyen no solo estos entes político territoriales sino también sus entes descentralizados sin fines empresariales.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Los Principios Presupuestarios. Principio de periodicidad, temporalidad o anualidad. I. Sistema de ejercicio y sistema de gestión. II.- Excepciones al principio de anualidad. 1.- Créditos provisionales. 2.- Presupuesto bienal. Presupuestos cíclicos. A) Constitución de reservas. B) Créditos de anticipación. C) Amortización alternada o alternativa. 3.- Regulaciones provisorias o presupuestos de emergencia. 4.- Renovación de créditos. Reconducción presupuestaria. I.- Fundamentación y procedencia. II.- Ajustes al presupuesto reconducido. 1.- Ajustes en los presupuestos de recursos. 2.- Ajustes en los presupuestos de egresos. 3.- Ajustes en las operaciones de financiamiento. 4.- Ajustes en los objetivos. Aplicabilidad de normas del presupuesto anterior. Publicidad del Decreto. III.- Aprobación tardía del presupuesto y vigencia definitiva del presupuesto reconducido. Marco Plurianual del Presupuesto. I.- Definición y sus alcances. II.- La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y el carácter informativo del Marco Plurianual del Presupuesto. III.- Contenido. IV.- Anexos al Marco Plurianual del presupuesto. V.- Plazo para su presentación. VI.- Metodología para la obtención de indicadores y reglas. VII.- Modificaciones al Marco Plurianual. Principio de unidad. Principio de universalidad. Principio de no afectación de recursos. Principio de equilibrio. Déficit. Principio de especialidad o especificación. Principio de publicidad. Principio de exclusividad. Principio de planificación. De la programación presupuestaria al presupuesto por proyectos y acciones centralizadas. I.- Antecedentes. II.- El presupuesto por programas en Venezuela. III.- El presupuesto por proyectos y acciones centralizadas. IV.- Plan Operativo Anual (POA).

LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

“Cada país establece los principios formales con arreglo a los cuales ha de disponerse su Presupuesto” afirmó BRITTO GARCÍA⁸⁵, “[n]o obstante, en muchos las normas son insuficientes o no existen, y por ello los gobiernos respectivos se acogen a las soluciones ya establecidas por la práctica”. Para

⁸⁵ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 418.

MORATINOS⁸⁶ tales principios garantizan la mayor racionalidad del presupuesto.

GONZÁLEZ GARCÍA⁸⁷ enmarca dentro de los principios clásicos presupuestarios el de anualidad, unidad, universalidad, especialidad y equilibrio, los cuales “están dominados por el claro propósito de establecer un severo sistema de control, de no otorgar al ejecutivo más que un margen mínimo de acción”. Se debe acotar que muchos de ellos no tienen ya, la rigidez con la que fueron concebidos inicialmente, dada la evolución en las ideas sobre la función del Estado; afirma el autor: “[e]l paso del Estado liberal, cuyo objetivo es la neutralidad económica, el ‘*welfare state*’, que intencionadamente pretende incrementar el desarrollo económico y una redistribución más justa de la renta nacional, forzosamente ha tenido que influir en el rumbo de una institución como el Presupuesto, que es donde se plasma la actividad financiera del Estado”.

Como señala GIULIANI FONROUGE⁸⁸ carecen ya de la “inflexibilidad primitiva”; este autor sistematiza tales Principios en dos grupos: los “de *carácter sustancial*, por referirse al concepto general del presupuesto, y otros de *carácter formal*, por relacionarse con su estructura interna”. Serían de tipo sustancial los principios de equilibrio y de anualidad; y de tipo formal los siguientes: unidad, universalidad, no afectación de recursos y de especialización de gastos.

MORATINOS⁸⁹ encuentra como principios presupuestarios de mayor vigencia, el de unidad, anualidad y equilibrio, los cuales “ponen de manifiesto la vieja controversia entre las finanzas clásicas y modernas”.

⁸⁶ MORATINOS, F.: *Introducción a la economía del sector público* (3ª ed. digital), Valencia, Universidad de Carabobo, 2011. Disponible: <http://es.scribd.com/doc/66585872/Introduccion-a-la-Economia-del-sector-Publico-ejemplar-actualizado-a-septiembre2011> [Consulta: 2012, julio 23], p. 150. En este mismo sentido, RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera...*, ob. cit., p. 81.

⁸⁷ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., pp. 18 y 34.

⁸⁸ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 167.

⁸⁹ MORATINOS, F.: *Introducción...*, ob. cit., p. 150.

La doctrina⁹⁰ también se refiere al *Principio de exactitud*, que tiene su aplicación en las fases de preparación y sanción legislativa del proyecto de Ley de Presupuesto, plantea que tanto los ingresos como el gasto deben ser calculados “tan exactamente como sea posible”.

En virtud que es propio a la esencia del Presupuesto público su aprobación previa al ejercicio financiero al cual será aplicado, la doctrina económica ha señalado el principio de “autorización previa” (SUNDELSON) o de “anticipación” (NEUMARK); [s]u formulación es tan lógica que no acarrea discusiones” señala BRITTO GARCÍA⁹¹, y en este mismo sentido JARACH⁹² se refiere al *Principio de anticipación*, y refiere que su exigencia es evidente y esencial para sus propósitos fundamentales. RODRÍGUEZ DE SANOJA⁹³ también se refiere al mismo y lo encuentra establecido en el artículo 314 de la Constitución venezolana que dispone: “No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto...”.

También se hará referencia al Principio de Exclusividad al que hace referencia la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), si bien no es de aceptación como tal en la doctrina financiera.

Así, en Venezuela los principios del Presupuesto Público acogidos en el ordenamiento jurídico son los siguientes:

- 1.- Principio de periodicidad, temporalidad o anualidad.
- 2.- Principio de unidad.
- 3.- Principio de universalidad.
- 4.- Principio de equilibrio.
- 5.- Principio de especialidad.
- 6.- Principio de no afectación de recursos

⁹⁰ SUNDELSON, NEUMARK y STOURM citados por BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 556.

⁹¹ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 564.

⁹² JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 85. En el mismo sentido LAYA BAQUERO, a partir de lo señalado por SUNDELSON y NEUMARK; *Lecciones...*, ob. cit., p. 253.

⁹³ RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera...*, ob. cit., p. 92.

- 7.- Principio de publicidad.
- 8.- Principio de exclusividad.
- 9.- Principio de planificación.

A continuación se desarrolla cada uno de dichos principios:

PRINCIPIO DE PERIODICIDAD, TEMPORALIDAD O ANUALIDAD

Con el principio de anualidad se asegura “un control regular de la Hacienda por el Parlamento” como lo afirma DUVERGER⁹⁴ quien destacó que el examen de los gastos fue considerado fundamental para la aprobación de los ingresos “ya que se trataba de justificar las necesidades del Estado” y permitió el control sobre toda la actividad gubernamental, así, la “anualidad presupuestaria se convirtió, pues, en uno de los principios fundamentales de la democracia clásica”.

RANELLETTI⁹⁵ reseña cómo la nobleza, el clero y los comunes, reunidos en los Parlamentos, defendieron celosamente su prerrogativa de aprobar los recursos financieros para el Monarca “y al conceder las autorizaciones de gasto solamente por un año obligaban así al soberano a tomar en cuenta su voluntad y a convocarlos” y si bien, en la Europa continental no fue la misma tradición, se terminó por imponer la figura inglesa en los términos de la anualidad presupuestaria. Afirma AHUMADA⁹⁶ que con la autorización anual el Parlamento se afianza “como órgano de control popular”. No obstante, con la creciente complejidad de este instrumento jurídico, el control del órgano legislativo parece limitarse a un juicio político sobre la acción del Ejecutivo y es

⁹⁴ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., pp. 225-227.

⁹⁵ RANELLETTI, O.: *Derecho de la Hacienda Pública* (Título original: *Diritto Finanziario* dictado en 1927-1928, traducido por Juan Camilo Restrepo), Bogotá, Temis, 2007, p. 11. SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 482.

⁹⁶ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 443.

habitual sólo la revisión de aquellas asignaciones presupuestarias con incidencia en la opinión pública bajo la ausencia de un análisis y debates sustanciosos sobre el contenido del mismo; la afinidad política entre Ejecutivo y Legislativo parece encontrar en la Ley de Presupuesto su más pura expresión.

DUVERGER⁹⁷ resalta que la anualidad presupuestaria “se reveló como una excelente regla desde el punto de vista financiero”, muy práctica por tres razones: 1) “porque responde al ritmo principal de la vida social, a la división fundamental del tiempo adoptada por los hombres”; 2) “coincide con el año financiero a que se ajustan las empresas privadas”; y, 3) “el año es un período suficientemente corto para que las previsiones tengan un cierto valor, y suficientemente largo para conseguir una relativa continuidad en la vida financiera”.

De este principio se deriva que el Presupuesto público se debe aprobar anualmente por el órgano legislativo y su ejecución se debe realizar en el mismo período, de acuerdo con el Principio de especialidad en su aspecto temporal. Por ende, la autorización legislativa determina la duración del ejercicio financiero, regla ya expuesta por TROTABAS⁹⁸ al señalar: “*La règle de l’annualité détermine la durée de l’autorisation budgétaire : elle n’implique aucune liaison nécessaire avec l’anne civile, parce qu’une durée est indifférente du momento où elle se situe. Très frèquemment, des durées annuelles sont indépendantes de l’année civile : la vie privée en fournit maints exemples dans la pratique des affaires, et la vie publique connaît un régime de sessions parlementaires, une année judiciaire, una année universitaire, una année liturgique, qui sont, elles aussi, indépendantes de l’année civile. La règle de l’annualité du budget doit donc être complete par la definition de l’année financière*”; este período determinado es lo que EHEBERG⁹⁹ llama ejercicio económico o ejercicio financiero y es generalmente de un año.

⁹⁷ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., pp. 227. SAINZ DE BUJANDA señala la existencia de fundamentos políticos, socioeconómicos, jurídicos y técnicos de carácter vario, que se predicán concretamente de la anualidad; *Lecciones...*, ob. cit., p. 483.

⁹⁸ TROTABAS, L.: *Institutions financiers* (3ª ed.), Paris, Dalloz, 1960, p. 136.

⁹⁹ EHEBERG, Karl Theodor von.: *Compendio...*, ob. cit., pp. 27-28.

La doctrina señala algunas excepciones históricas al Principio de anualidad, tales como la de los Países Bajos, algunos estados de la Unión Americana, en ciertos estados autónomos alemanes, pero “con resultados poco convincentes” por lo cual resulta irrelevante ahondar en su estudio, siendo que los diversos países han adoptado universalmente el principio de anualidad.

Este principio se consagra en la Constitución venezolana en su artículo 313 cuando dispone que “[l]a administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley”, si bien, “[e]l punto de partida del período presupuestario puede coincidir con el del año calendario”¹⁰⁰ aunque no necesariamente tienen que ser así. ¿Cómo se determina el inicio y culminación del año financiero? GIULIANI FONROUGE¹⁰¹ señala que “[l]a elección del año financiero depende de circunstancias variables, algunas de carácter institucional o político, como es la fecha de iniciación de las sesiones del parlamento y la mayor o menor facilidad de obtener el voto del presupuesto en tiempo útil según prácticas locales; otras veces influyen factores de distinta índole, hasta de carácter climático”; el autor ejemplificaba con “ciertos Estados de Norteamérica cuyos recursos provienen principalmente del impuesto a la propiedad, que adoptan fechas en relación con la recolección de las cosechas”.

En desarrollo de este principio, y a los fines previstos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, “el ejercicio económico financiero comenzará el primero (1º) de enero y terminará el treinta y uno (31) de diciembre de cada año” conforme el artículo 8 *eiusdem*, y referido a “[l]as cuentas de los presupuestos de recursos y gastos” el artículo 56 *eiusdem*, dispone que “se cerrarán al treinta y uno (31) de diciembre de cada año”.

¹⁰⁰ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 443. JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 87.

¹⁰¹ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 173.

I.- Sistema de ejercicio y sistema de gestión

La ejecución del presupuesto durante un año plantea algunos problemas cuando un gasto rebasa el marco anual, de aquí que se planteen dos *sistemas contables* para referirse a las operaciones presupuestarias:

1° De ejercicio, de competencia o *accrual basis*.

2° De gestión, de caja o *cash basis*.

La terminología empleada para referirse a estos sistemas varía según se siga la terminología inglesa, la doctrina francesa o la italiana.

En el *sistema de ejercicio*, “el presupuesto es un conjunto de cuentas con carácter administrativo en el que predomina el punto de vista jurídico, vinculándose al año todos los gastos e ingresos que tienen su origen en un acto realizado durante este año, sea cual sea el momento del pago”; tiene la ventaja, según RANELLETTI¹⁰² de “permitir una valoración más exacta del gasto que se refiere a los servicios del ejercicio y, por tanto, un control más preciso” “puesto que los datos no se cancelan al final del ejercicio, sino solo cuando las prestaciones son cumplidas”.

Este sistema lo explica AHUMADA¹⁰³ al señalar que “comprende el período de doce meses más un período complementario variable”; de acuerdo con el mismo se registran “las sumas que se deben recaudar en el ejercicio, aunque efectivamente no ingresen totalmente a la caja; y en lo referente a los gastos, todos los pagos, aunque ellos puedan realizarse después de la clausura del ejercicio”. GIULIANI FONROUGE¹⁰⁴ habla de un “residuo” para referirse a las operaciones comprometidas al final del año que deben ser liquidadas y por lo cual las cuentas no

¹⁰² RANELLETTI, O.: *Derecho...*, ob. cit., p. 15.

¹⁰³ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 445.

¹⁰⁴ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 176.

pueden ser cerradas; en este caso “el ejercicio financiero, pues, es más extenso que el año financiero”.

SAINZ DE BUJANDA¹⁰⁵ caracteriza este sistema por cuanto “los Presupuestos de los diferentes ejercicios se desvinculan de un modo casi absoluto”, cada uno se aprueba y ejecuta por separado; si bien cada uno prolonga su vida más allá del período para el cual se aprobó; otorga mayor importancia a la perspectiva jurídica que el sistema de gestión; permite “una mayor precisión y exactitud en el conocimiento de la gestión” facilita con ello el control parlamentario y “no permite coincidir el tiempo o duración de la autorización presupuestaria con el de la gestión del mismo Presupuesto”, el cual “no se cierra hasta la extinción de las obligaciones nacidas a su amparo, lo que puede durar varios años”.

En el *sistema de gestión o de caja*, “el presupuesto es considerado como un conjunto de cuentas de caja en las que se registran los gastos e ingresos al día una vez hechos efectivos, tal como lo hace un jefe de una empresa; se los vincula, pues, al presupuesto del año de su percepción o pago efectivo, sea cual sea la fecha de su creación jurídica” explica DUVERGER¹⁰⁶.

RANELLETTI¹⁰⁷ se refiere al Presupuesto de caja y señala que se incluyen en él, “las sumas que efectivamente deberán ser gastadas o recaudadas en el ejercicio financiero”. En este caso, no puede haber ningún “residuo” como señala GIULIANI FONROUGE¹⁰⁸ quien acota: “lo que no ha podido cobrarse o pagarse durante el año pasa al año siguiente, el ejercicio financiero coincide con el año financiero”.

AHUMADA¹⁰⁹ también explica cómo en dicho presupuesto no se reconocería ningún plazo complementario al de doce meses, “el primer artículo de una cuenta de gestión ‘consiste en el saldo de caja al fin del año precedente’, después se inscriben sucesivamente

¹⁰⁵ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 485.

¹⁰⁶ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 228.

¹⁰⁷ RANELLETTI, O.: *Derecho...*, ob. cit., p. 14.

¹⁰⁸ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 176.

¹⁰⁹ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 445.

las operaciones de entradas y salidas, hasta que el último gasto y el último recurso del año dan el resultado de la gestión total”.

La caracterización del sistema de gestión, la realiza de forma específica el autor SAINZ DE BUJANDA¹¹⁰, quien señala las siguientes notas: “Los presupuestos no se independizan unos de otros, sino que se crea una continuidad presupuestaria”; en este caso se cierra con el año y facilita con ello la llevanza de las cuentas, así tiene “más en cuenta la perspectiva del pago de las obligaciones que la vida material de las mismas”; pero “tiene el inconveniente de que el coste de los servicios no se conoce con exactitud, pues al ser las obligaciones de diferente duración cada una, puede ocurrir que aparezca bajo un Presupuesto operaciones cuya fuente se produjo en ejercicios anteriores, y viceversa”, así, se dificulta en gran manera el control del Presupuesto. Finalmente, “bajo este sistema coinciden la duración de la autorización y la gestión presupuestaria, ya que sólo son obligaciones del ejercicio las que se liquiden en el período de vigencia”.

II.- Excepciones al principio de anualidad

La falta de aprobación del presupuesto por el órgano legislativo puede dar origen a la paralización de los servicios públicos, lo cual luce manifiestamente absurdo ante la función que cumplen los diferentes órganos que conforman el Estado para cumplir con los fines del mismo. Para evitar que esto ocurra es necesario aplicar sistemas jurídicos que garanticen la continuidad de las actividades gubernamentales, dejando atrás la ejecución de hecho que había sido planteada en Alemania en 1862 para evitar “la paralización de la actividad estatal, la disolución y desorganización del Estado” y que hoy día es considerada total y absolutamente contraria al Estado social de derecho y de justicia. Superada como han sido

¹¹⁰ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., pp. 485-486.

estas soluciones de hecho, DUVERGER¹¹¹ señala tres posibles sistemas: los créditos provisionales; el presupuesto bienal y, la renovación de los créditos. Asimismo, la doctrina¹¹² también señala otra alternativa, que se puede enumerar como: regulaciones provisorias o presupuestos de emergencia.

1.- Créditos provisionales

“Los créditos provisionales son una especie de anticipo parcial del presupuesto, votado por el Parlamento (...)”.

RANELLETTI¹¹³ se refiere al llamado *ejercicio provisorio*, a través de una ley en la que se “autoriza al gobierno para efectuar los ingresos y realizar los gastos, según los nuevos presupuestos presentados a la Cámara y aún no aprobados; y concede tal facultad para los ingresos, hasta una fecha límite; para los gastos por duodécimas partes de las sumas registradas en cada uno de los capítulos del presupuesto, cuantos sean los meses para los que se autoriza el ejercicio provisorio”. Desde luego que la modalidad específica se establece de acuerdo con cada ordenamiento financiero, por lo que se presentan estas referencias a modo ilustrativo.

AHUMADA¹¹⁴ se refiere a los duodécimos como “autorizaciones mensuales que las Cámaras otorgan al Ejecutivo hasta que sancione definitivamente el presupuesto, para recaudar impuestos y pagar los gastos por el término de la autorización. Cuando la sanción del presupuesto se hace imposible por falta de tiempo, desorden parlamentario, etc., se recurre al expediente de votar uno, dos o tres duodécimos por uno, dos o tres meses, sea

¹¹¹ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 230.

¹¹² BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 568. NEUMARK, *Teoría y práctica de la técnica presupuestaria*, p. 311.

¹¹³ RANELLETTI, O.: *Derecho...*, ob. cit., p. 23.

¹¹⁴ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 458.

del presupuesto que expira, sea del proyectado”; de acuerdo con el ordenamiento jurídico se pueden denominar duodécimos provisionales¹¹⁵.

No obstante, dos problemas plantea el uso de estas medidas, señala BRITTO GARCÍA¹¹⁶, el primero de ello es que “impide o dificulta la aplicación de las medidas para solucionar la crisis económicas, por cuanto estas medidas, por sus largos alcances, no pueden ser sumidas dentro del marco mensual, e igualmente impide las numerosas operaciones a largo plazo que efectúa el Estado”.

2.- Presupuesto bienal

“El presupuesto bienal, (...) suscita graves críticas: desde un punto de vista económico el período de dos años no tiene significación alguna; financieramente, las previsiones para dos años son imposibles; desde el punto de vista político cabe preguntarse si con este método se consigue la debilitación del parlamento (...)”.

Tiene sus orígenes en el Presupuesto bienal utilizado en Francia con diversas modalidades y descritos por DUVERGER en su obra *Hacienda Pública*. No obstante, poca o nula ha sido su influencia, por cuanto el presupuesto anual es una práctica generalizada adoptada universalmente.

¹¹⁵ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 178. BRITTO GARCÍA se refiere al ordenamiento financiero francés en el que se utiliza la expresión “duodécimos (*douzièmes*) provisionales”; *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 567-568.

¹¹⁶ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 568.

Presupuestos cíclicos

Si bien no se trata de un presupuesto cuya duración sea de dos años, se debe señalar en este apartado la existencia de los presupuestos cíclicos, a partir de la existencia de ciclos económicos, apoyado en el hecho que los economistas “admiten la existencia de crisis generales periódicas que aparecen con frecuencia aproximada de siete a diez años” se plantea la teoría de los *presupuestos cíclicos*; que considera el presupuesto anual “en sus relaciones con los anteriores y con los siguientes y en función de la evolución económica cíclica, en lugar de considerarlo aisladamente”; su técnica esencial “consiste en financiar durante los períodos de prosperidad los déficits de los períodos de depresión” como fuese explicado por DUVERGER¹¹⁷. GIULIANI FONROUGE¹¹⁸ ha afirmado que “creándose una solidaridad entre los presupuestos anuales sucesivos, los excedentes producidos en los períodos de prosperidad son aprovechados en los de depresión, así como también que los gastos postergados en las crisis sean efectuados en las épocas de bonanza”.

La doctrina plantea tres métodos o procedimientos para obtener los resultados propuestos y los cuales pueden ser aplicados separada o en forma combinada, los mismos son los siguientes:

- A) Constitución de reservas;
- B) Créditos de anticipación; y,
- C) Amortización alternada o alternativa.

¹¹⁷ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., pp. 237-238.

¹¹⁸ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 182.

A) Constitución de reservas

Se produce ya que “[s]e aprovecharán los períodos de prosperidad para aumentar los impuestos y restringir eventualmente los gastos, para obtener el máximo de sobrantes presupuestarios; éstos serán constituidos en reservas para los períodos de depresión; en síntesis es la rehabilitación de la reserva de Cheron” como explica DUVERGER¹¹⁹, pero quien muestra preocupación ante “la tentación de dilapidar estas reservas”.

Dentro de este procedimiento técnico se encuentra en Venezuela el Fondo para la Estabilización Macroeconómica (F.E.M.) previsto en el texto constitucional venezolano en su artículo 321 cuando dispone: “*Se establecerá por ley un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Las reglas de funcionamiento del fondo tendrán como principios básicos la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo*”. Este fondo es regulado mediante su propio instrumento legal denominado la Ley del Fondo para la Estabilización Macroeconómica (FEM)¹²⁰.

B) Créditos de anticipación

DUVERGER¹²¹ concibe este método como una aplicación de la teoría del déficit sistemático¹²², en virtud del mismo y en tiempos de crisis se deben realizar grandes obras o inversiones financiadas por empréstitos cuya amortización se haría “por medio de los sobrantes presupuestarios de las fases de prosperidad”. Explica GIULIANI FONROUGE que “[l]a deuda emitida sería amortizada por los presupuestos de los períodos de prosperidad o

¹¹⁹ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 238.

¹²⁰ Acerca del mismo véase <http://www.bcv.org.ve/fem/fem.asp>.

¹²¹ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 239.

¹²² La Teoría del déficit sistemático se puede encontrar *infra* en el Principio de equilibrio.

imputada a los fondos de regularización constituidos: de aquí que los créditos otorgados serían verdaderos anticipos sobre los excedentes de las épocas prósperas, lo que justifica la denominación del sistema (terminología de Masoin)¹²³.

C) Amortización alternada o alternativa

Como lo expresa DUVERGER¹²⁴ “[c]onsiste en hacer variar los vencimientos de la deuda pública en función del ciclo económico. Se utilizarán los sobrantes presupuestarios para reembolsar los empréstitos durante los períodos de prosperidad; en cambio, en los períodos de depresión, se suspenderán las amortizaciones a fin de aligerar el presupuesto que, por otra parte, tiene que hacer frente en tales coyunturas a otros gastos”.

3.- Regulaciones provisorias o presupuestos de emergencia

“En los países que adoptan esta práctica, señala BRITTO GARCÍA¹²⁵, una disposición constitucional o una ley especial confiere al Ejecutivo, generalmente sin limitación de tiempo, plenos poderes para efectuar operaciones financieras válidas sin que estas hayan sido autorizadas previamente en un texto presupuestario”. Para ejemplificar este supuesto, se cita a Neumark, quien se refirió a la Constitución Prusiana de 1920 y posteriormente, la Constitución de Bonn.

No obstante, esta práctica es manifiestamente contraria al ordenamiento constitucional venezolano, el cual opta por la figura

¹²³ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 182, quien se refiere a Masoin, *Fonds de régularisation des budgets et fonds d'égalisation des changes* (en *Institut International de Finances Publiques, Finances publiques, dstabilité financière interieure et balance des paiements*, Xe. Sesión, Ciritiba, 1954, pp. 233 -241.

¹²⁴ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 238.

¹²⁵ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 568.

de la reconducción del Presupuesto como alternativa ante su no aprobación por el órgano legislativo o si el proyecto no fue presentado por el Ejecutivo Nacional.

4.- Renovación de créditos

La renovación de crédito, (...) “se renuevan para el año que empieza los créditos del año anterior (...). Este sistema se emplea en los regímenes democráticos de forma parcial”.

Tiene por finalidad, garantizar la continuidad de los servicios públicos y las labores de la Administración; la doctrina ha formulado severas críticas a esta modalidad en lo que respecta a la exactitud de las estimaciones y la debilidad en las prerrogativas del órgano legislativo. Ante la falta de aprobación parlamentaria, ORIA¹²⁶ se refiere a los “gobiernos de los *Ejecutivos fuertes*, los que se desempeñan dictatorialmente, los que consideran sometida a su arbitrio la voluntad popular y la suerte del país, resuelven el problema con aparente sencillez, mediante decretos-leyes o los que surgen de *Acuerdos de gabinete*, en que la voluntad de los cuerpos legislativos es reemplazada por el círculo de los ministros o funcionarios de gobierno que se constituyen en un débil remedo de la representación parlamentaria, invocando la conveniencia de no demorar los servicios públicos”; a todas luces la decisión del órgano ejecutivo venezolano para renovar por sí solo los créditos presupuestarios es contrario al ordenamiento constitucional y las leyes de la República Bolivariana de Venezuela.

RANELLETTI¹²⁷ encuentra como obstáculo que en este último caso no toma en cuenta los nuevos gastos ni las nuevas fuentes de ingresos. La renovación de crédito ante la falta de aprobación del Presupuesto público por el órgano legislativo se

¹²⁶ ORIA, S.: Finanzas (t. III)..., ob. cit., p. 420.

¹²⁷ RANELLETTI, O.: *Derecho*..., ob. cit., p. 23.

corresponde en el ordenamiento financiero venezolano con la *reconducción del presupuesto*, cuyo régimen se analiza a continuación:

Reconducción presupuestaria

I.- Fundamentación y procedencia

Como una excepción al principio de periodicidad o temporalidad se encuentra la figura de la reconducción del presupuesto, en virtud de la cual la duración del presupuesto inicialmente establecida se ve prolongada por causas excepcionales; con esta figura se garantiza el funcionamiento no sólo de la Administración pública venezolana sino de todas las ramas del Poder público, al proveerlas de recursos en el caso que el presupuesto público no haya sido aprobado en la oportunidad correspondiente por diversas causas. La consecuencia inmediata es la vigencia prolongada del presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

Los dos supuestos en los que procede la reconducción del presupuesto en Venezuela son los establecidos en la Constitución de la República en su artículo 313, a saber:

- 1.- *“Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente”*. En este sentido, el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) determina que dicho plazo es *“antes del quince (15) de octubre de cada año”*, y
- 2.- Si el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Ejecutivo Nacional es rechazado por la Asamblea Nacional.

En correspondencia con la disposición constitucional ya señalada, la LOAFSP en su artículo 41 establece: *“Si por cualquier causa el Ejecutivo Nacional no hubiese presentado a la Asamblea Nacional,*

en la oportunidad prevista en el artículo anterior, el Proyecto de Ley de Presupuesto, o si el mismo fuere rechazado o no aprobado por la Asamblea Nacional antes del quince (15) de diciembre de cada año, el presupuesto vigente se reconducirá (...)”.

II.- Ajustes al Presupuesto Reconducido

La reconducción del presupuesto conlleva una serie de ajustes relativos a los recursos, egresos, operaciones de financiamiento, y los objetivos; las mismas se encuentran establecidas en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en los siguientes términos:

1.- Ajustes en los presupuestos de recursos

“1. En los presupuestos de recursos:

- a. Eliminará los ramos de ingreso que no pueden ser recaudados nuevamente.*
- b. Estimaré cada uno de los ramos de ingreso para el nuevo ejercicio”.*

2.- Ajustes en los presupuestos de egresos

“En los presupuestos de egresos:

- a. Eliminará los créditos presupuestarios que no deben repetirse, por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos.*
- b. Incluirá en el presupuesto de la República la asignación por concepto del Situado Constitucional correspondiente a los ingresos ordinarios que se estimen para el nuevo ejercicio, y los aportes que deban ser hechos de conformidad con lo establecido por las leyes vigentes para la fecha de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto respectivo.*
- c. Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para el pago de los intereses de la deuda pública y las cuotas que se deban aportar por*

concepto de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales.

d. Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de la administración del Estado y, en especial, de los servicios educativos, sanitarios, asistenciales, seguridad y defensa”.

3.- Ajustes en las operaciones de financiamiento

“En las operaciones de financiamiento:

a. Suprimirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados.

b. Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores, en el caso de que el presupuesto que se reconduce hubiere previsto su utilización.

c. Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público, cuya percepción deba ocurrir en el ejercicio correspondiente.

d. Incluirá las aplicaciones financieras indispensables para la amortización de la deuda pública”.

4.- Ajustes en los objetivos

El artículo 41 *eiusdem*, señala que en caso de reconducción se deberán adaptar los objetivos y metas a los ajustes anteriores. Si bien el Presupuesto ha sido reconducido, no se exime al Ejecutivo Nacional de cumplir con la Ley del Marco Plurianual de Presupuesto y el Acuerdo anual de la Asamblea Nacional con motivo del Informe Global presentado por el Ejecutivo Nacional, conforme el artículo 41 ya señalado.

Aplicabilidad de normas del presupuesto anterior

El Ejecutivo Nacional deberá determinar la aplicabilidad de las normas de carácter temporal contenidas en las disposiciones

generales de la Ley de Presupuesto que se reconduce y dictará las normas complementarias que sean necesarias, conforme el artículo 41, n° 5 de la LOAFSP.

Publicidad del Decreto

Según lo dispuesto en el artículo 42 de la LOAFSP, “[e]n caso de reconducción el Ejecutivo Nacional ordenará la publicación del correspondiente Decreto en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela”.

III.- Aprobación tardía del presupuesto y vigencia definitiva del presupuesto reconducido

El artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) establece una segunda oportunidad para aprobar el presupuesto público ante la falta de aprobación en el año previo a su entrada en vigencia, al señalar: “*Si la Asamblea Nacional sancionare la ley de presupuesto durante el curso del primer trimestre del año en que hubieren entrado en vigencia los presupuestos reconducidos, esa ley regirá desde el primero (1) de abril hasta el treinta y uno (31) de diciembre, y se darán por aprobados los créditos presupuestarios equivalentes a los compromisos adquiridos con cargo a los presupuestos reconducidos. Si para el treinta y uno (31) de marzo no hubiese sido sancionada dicha ley, los presupuestos reconducidos se considerarán definitivamente vigentes hasta el término del ejercicio*”.

Marco plurianual del presupuesto

I.- Definición y sus alcances

Para alcanzar una gestión fiscal regida y ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, la Constitución de la República en su artículo 311 crea el Marco Plurianual de Presupuesto, *“de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos públicos”*.

Este precepto constitucional lo desarrolla al establecer: *“El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento”*.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) establece en su artículo 28 que tiene una duración de tres años, pero no lo define expresamente; no obstante, el Reglamento N° 1 en su artículo 13, si lo hace, en los siguientes términos: *“es el instrumento que contiene las disposiciones relativas a las reglas macrofiscales aplicables al presupuesto de la República y a sus entes descentralizados funcionalmente con o sin fines empresariales, que será sometido a la consideración de la Asamblea Nacional a los fines de su aprobación”*. El artículo 11 de dicho Reglamento también señala que *“es el conjunto de reglas macrofiscales y demás disposiciones de disciplina fiscal que expresan la planificación financiera del sector público para un período de tres años, con el objeto de promover la estabilidad económica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como de proveer a la vinculación de las políticas públicas a mediano y largo plazo con la asignación de los créditos presupuestarios para el cumplimiento de las metas de desarrollo”*.

La LOAFSP en su artículo 28 se refiere al Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, el cual debe ser *“elaborado por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Finanzas, a través de la Oficina Nacional de Presupuesto, en coordinación con el*

Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y el Banco Central de Venezuela” para establecer “los límites máximos de gasto y de endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales para un período de tres (3) años, los indicadores y demás reglas de disciplina físcal que permitan asegurar la solvencia y sostenibilidad físcal y equilibrar la gestión financiera nacional en dicho período, de manera que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios”.

II.- La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y el carácter informativo del Marco Plurianual del Presupuesto

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público del año 2000 fue objeto de diversas modificaciones con la finalidad de posponer la entrada la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, manteniendo así el carácter informativo.

En la reforma del año 2004, se modificó el artículo 178, en los siguientes términos:

“El marco plurianual del presupuesto se elaborará a partir del período correspondiente a los ejercicios 2003 al 2004, ambos inclusive, conforme a las disposiciones del Capítulo II, Título II de esta Ley en el ejercicio económico financiero 2002.

En la oportunidad de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio físcal del año 2002, de conformidad con el artículo 38 de la presente Ley, el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional los límites de gastos y endeudamiento para ese ejercicio, así como las estimaciones y resultados financieros indicativos para los dos años siguientes, los cuales se ajustarán en la oportunidad de la presentación del marco plurianual para el período indicado en la primera parte de este artículo.

En esa misma oportunidad, hasta tanto se formule el marco plurianual del presupuesto a que se refiere la primera parte de

esta misma disposición, el Ejecutivo Nacional presentará igualmente la propuesta de aportes ordinarios que se harán cada año al Fondo de Estabilización Macroeconómica.

En la oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio del año 2005, el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos el marco plurianual del Presupuesto correspondiente al ejercicio 2005 al 2007.

A partir del período correspondiente a los ejercicios 2008 al 2010, inclusive, el marco plurianual del presupuesto se formulará y sancionará conforme a las previsiones del Título II de la presente ley”.

En el año 2007 y a través de un Decreto con rango, valor y fuerza de ley¹²⁸ se reformó la ley y se dio nueva redacción al artículo 178, en los siguientes términos:

“(…)

En la oportunidad de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente a los ejercicios fiscales de los años 2005 y 2008, el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos el marco plurianual del Presupuesto correspondiente a los ejercicios 2005 al 2007 y 2008 al 2010 respectivamente.

A partir del período correspondiente a los ejercicios 2011 al 2013, inclusive, el marco plurianual del presupuesto se formulará y sancionará conforme a las previsiones del Título II de la presente Ley”.

Otra modificación de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público fue la publicada en Gaceta Oficial N° 39.465 del 14 de julio de 2010, y que posee sólo dos artículos, el primero se refiere a la modificación del artículo 178 y el segundo, a la impresión del texto íntegro de la Ley con la reforma

¹²⁸ Publicada en Gaceta Oficial N° 38.648 del 20 de marzo de 2007.

realizada, se incorpore el lenguaje de género, se sustituya la denominación del Ministerio de Finanzas, se suprima la coordinación entre este ministerio y el de Planificación y Desarrollo (debido a que fueron fusionados), así como las firmas, fechas y demás datos de sanción y promulgación.

Desde el punto de vista sustancial, esta reforma modificó el artículo 178 que quedó redactado de la siguiente manera: *“En la oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2011, el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos, el marco plurianual del presupuesto correspondiente a los ejercicios fiscales 2011 al 2013, así como el informe global correspondiente a dicho año”*.

Prosigue el artículo con un último párrafo que dice: *“A partir del período correspondiente a los ejercicios fiscales 2014 al 2016 inclusive, el marco plurianual del presupuesto se formulará y sancionará conforme a las previsiones del Título II de la presente Ley”*.

En el año 2013 se produjo una nueva modificación del artículo 178 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la misma fue publicada en la Gaceta Oficial N° 40.311 del 9 de diciembre de 2013. El artículo modificado señalaba textualmente:

“(…) En la oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos, el marco plurianual del Presupuesto correspondiente a los ejercicios 2014 al 2016, así como el informe global correspondiente a dicho año. A partir del período correspondiente a los ejercicios fiscales 2017 al 2019, inclusive el marco plurianual del presupuesto, se formulará y sancionará conforme a las previsiones del Título II de presente la ley”. El segundo artículo de la reforma ordena la publicación del nuevo texto de la ley en un solo texto, con la reforma sancionada y los demás cambios pertinentes.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de 2014 se refiere a las dificultades que ha tenido la presentación de la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto como instrumento de planificación

trianual, señala: “*se ha evidenciado históricamente la complejidad de su presentación con tal carácter, dada la dinámica financiera pública nacional*”. Dado que en virtud que el mismo ha sido presentado a título informativo y no de forma vinculante, esta Ley prevé que hasta tanto no se presente para su aprobación como Ley “*se presentará cada tres (3) años junto con la Ley de Presupuesto para fines informativos de la Asamblea Nacional, como referencia fundamental de las políticas de planificación que oriente el trienio correspondiente*”.

La Disposición Transitoria Cuarta dispuso que “[e]n la misma oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio financiero respectivo, y hasta tanto se dicte la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, el Ejecutivo Nacional presentará con carácter informativo a la Asamblea Nacional, el Marco Plurianual del Presupuesto, cada tres (3) años, contentivo de los mismos elementos indicados para la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto”. Con la reforma de la ley del año 2015 las disposiciones transitorias son reenumeradas y pasa a ser la Disposición Transitoria Quinta.

La configuración del Marco Plurianual del Presupuesto a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público en el año 2000 ha sido con un doble carácter:

- 1.- Un período con fines **informativos**, y
- 2.- Un segundo período, con un carácter **vinculante** en cuanto a los límites máximos de gasto y endeudamiento. Si bien nunca ha adquirido este carácter pues siempre fue pospuesto.

En este último caso, constituiría una verdadera Ley marco, que vincularía el contenido de las leyes de presupuesto para el período de tres años con la finalidad de lograr una gestión fiscal en base a los principios, ya señalados, de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal.

Este doble carácter, informativo o vinculante, se enmarca dentro de lo que el constituyente ha señalado en el artículo 311 como una de “*las características de este marco*” cuya configuración

corresponde al legislador; y quien ha prorrogado sucesivamente ese carácter informativo. Hasta tanto se mantenga ese carácter informativo, dudamos se materialice la intención del constituyente de lograr un equilibrio fiscal, es decir, en el que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios¹²⁹.

RODRÍGUEZ DE SANOJA¹³⁰ reseñó cómo “el Ejecutivo Nacional en el mes de julio del año 2010 le solicitó a la Asamblea Nacional autorizar la reforma de la LOAFSP para postergar la entrega del proyecto de ley del Marco Plurianual del Presupuesto (15 de julio), debido a la dificultad que tenía en el cumplimiento de las variables macroeconómicas” y la consecuente responsabilidad de los ministros que pueden llegar a ser removidos, conforme el artículo 163 de la LOAFSP.

Para alcanzar estas metas también se deben considerar las erogaciones realizadas a través de los fondos extrapresupuestarios e incluso los gastos causados por las empresas públicas y su endeudamiento, todos los cuales tienen una marcada incidencia en los resultados que arrojan las cuentas públicas.

Se debe admitir, que la duración del Marco Plurianual de Presupuesto también parece excesiva, el período de tres años para prever los gastos y el endeudamiento se encuentra vinculado a los posibles ingresos, y resulta iluso pretender acercarse de forma

¹²⁹ Acerca de las posiciones doctrinarias y legales sobre el ingreso ordinario y el gasto ordinario véase ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso...*, ob. cit., Capítulos III y V.

¹³⁰ RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera...*, ob. cit., p. 154. La autora reseña parte de la exposición de motivos de la reforma publicada en un diario de circulación nacional, en los siguientes términos: “El Marco Plurianual exige una vinculación de los límites de gastos y endeudamiento a pronósticos macroeconómicos. Dichos pronósticos han sido difíciles de alcanzar, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de inflación, crecimiento de la economía y al precio del barril, debido a factores externos a la acción gubernamental, en caso de aprobarse el Marco Plurianual del presupuesto, los ministros podrían ser sancionados severamente si se incumplen las variables contenidas en el mismo, según el artículo 163 de la Ley de la Administración Financiera, y ello escapa del control de los funcionarios y hasta tanto no se alcancen los objetivos de política fiscal macroeconómica y la estabilidad, resultaría inviable el marco plurianual del presupuesto”, la referencia es tomada de: El Universal (8 de julio de 2010) Gobierno admite dificultad para alcanzar metas económicas. Comisión de Finanzas autorizó postergación del marco plurianual. Caracas. marmas@eluniversal.com.

certera a los montos que serán efectivamente percibidos por el Estado venezolano. Esta incertidumbre se deriva de las constantes fluctuaciones de las materias primas (*commodity*) en el mercado internacional y de las cuales dependen las Finanzas públicas venezolanas al vincularse inexorablemente a los precios internacionales del petróleo; también contribuye a esta falta de certeza la constante inflación propia de la economía venezolana en las últimas décadas. Igualmente las experiencias históricas sobre previsiones presupuestarias mayores a un año no han sido satisfactorias.

Cuadro 25

Índice Nacional de Precios al Consumidor. Inflación anualizada

| | |
|------|-------|
| 1989 | 81 |
| 1990 | 36,5 |
| 1991 | 31 |
| 1992 | 31,9 |
| 1993 | 45,9 |
| 1994 | 70,8 |
| 1995 | 56,6 |
| 1996 | 103,2 |
| 1997 | 37,6 |
| 1998 | 29,9 |
| 1999 | 20 |
| 2000 | 13,4 |
| 2001 | 12,3 |
| 2002 | 31,2 |
| 2003 | 27,1 |
| 2004 | 19,2 |
| 2005 | 14,4 |
| 2006 | 17 |
| 2007 | 22,5 |
| 2008 | 30,9 |
| 2009 | 25,1 |
| 2010 | 27,2 |
| 2011 | 27,6 |

Nota: a partir de 2008, cifras correspondientes al INPC.

Fuente: BCV-MPPPF [Página Web en línea] Disponible:

http://www.venezueladeverdad.gob.ve/?page_id=12170

[Consulta: 2012, agosto 25]

Cuadro 26

Índice Nacional de Precios al Consumidor. Inflación anualizada. Continuación:

| | |
|------|-------|
| 2012 | 20,1 |
| 2013 | 56,2 |
| 2014 | 68,5 |
| 2015 | 180,9 |
| 2016 | * 274 |

* Reporte del BCV al Fondo Monetario Internacional (FMI).

III.- Contenido

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) establece el contenido del Marco Plurianual de Presupuesto, de la siguiente manera:

“El Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto especificará lo siguiente:

1.- El período al cual corresponde y los resultados financieros esperados de la gestión fiscal de cada año. Estos resultados deberán compensarse de manera que la sumatoria para el período plurianual muestre equilibrio o superávit entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios, entendiéndose por los primeros, los ingresos corrientes deducidos los aportes al Fondo de Estabilización Macroeconómica y otros fondos creados por el Ejecutivo Nacional y por los segundos los gastos totales, excluida la inversión directa del gobierno central. El ajuste fiscal a los fines de lograr el equilibrio, no se concentrará en el último año del período del marco plurianual.

2.- El límite máximo del total del gasto causado, calculado para cada ejercicio del período del marco plurianual, en relación al producto interno bruto¹³¹, con indicación del resultado financiero primario y del

¹³¹ NORDHAUS, W. y SAMUELSON, P., explican cómo “[e]n una economía, la medida más completa de la producción total es el producto interno bruto (PIB). El PIB es la medida del valor de mercado de todos los bienes y servicios finales —cerveza, automóviles, conciertos de rock, paseos en burro, etc. — producidos en un año en un país” (destacado de los autores), “El producto interno bruto (PIB) es la medida más detallada de la producción total de bienes y servicios de un país. Es la suma de los

resultado financiero no petrolero mínimos correspondientes a cada ejercicio, de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad fiscal.

Se entenderá como resultado financiero primario la diferencia resultante entre los ingresos totales y los gastos totales, excluidos los gastos correspondientes a los intereses de la deuda pública, y como resultado financiero no petrolero, la resultante de la diferencia entre los ingresos no petroleros y el gasto total.

3.- El límite máximo de endeudamiento que haya de contemplarse para cada ejercicio del período del marco plurianual, de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad fiscal. El límite máximo de endeudamiento para cada ejercicio será definido a un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos fiscales. Para la determinación de la capacidad de endeudamiento se tomará en cuenta el monto global de los activos financieros de la República’.

El artículo 12 del Reglamento N° 1 define las reglas macrofiscales como “*el conjunto de directrices y acciones de política fiscal de obligatorio cumplimiento*” expresadas en una serie de “*indicadores de resultados financieros y fiscales esperados*” tales como regla de equilibrio ordinario, regla de límite máximo de gasto y regla de límite máximo de endeudamiento. Este precepto define tales reglas en los siguientes términos:

1.- Regla de equilibrio ordinario: “*Es aquella según la cual la sumatoria de los resultados financieros de los ejercicios fiscales ejecutados en el período de vigencia del Marco Plurianual del Presupuesto, medidos dichos resultados financieros en términos del Producto Interno Bruto y con inclusión de las modificaciones presupuestarias anuales efectuadas, deben compensarse entre sí de manera que muestren un resultado financiero ordinario de equilibrio o superávit. A los efectos de este*

valores monetarios del consumo (C), inversión bruta (I), compras del gobierno de bienes y servicios (G) y exportaciones netas (X) producidas dentro de un país durante un año determinado. En símbolos: $PIB = C + I + G + X$ ”; en *Economía...*, ob. cit., pp. 396 y 411.

artículo, se entiende por resultado financiero ordinario la diferencia resultante de los ingresos ordinarios menos los gastos ordinarios”.

2.- Regla de límite máximo de gasto: *“Es aquella que determina el máximo de gasto que puede causarse para cada año dentro del Marco Plurianual del Presupuesto, expresado en términos del Producto Interno Bruto. Para cada año fiscal comprendido en el Marco Plurianual del Presupuesto, el máximo de gasto causado incluye tanto el gasto previsto inicialmente en la Ley de Presupuesto como las modificaciones presupuestarias que afecten el monto total de gasto causado en el ejercicio”.*

3.- Regla de límite máximo de endeudamiento: *“Es aquella que determina, para cada ejercicio fiscal dentro del período de vigencia del Marco Plurianual de Presupuesto, el máximo endeudamiento neto que pueda causarse, expresado en términos del Producto Interno Bruto. A los fines de este artículo, se entiende por endeudamiento neto en un año fiscal, el resultado del desembolso del ejercicio, menos la amortización para el mismo período”.*

Este precepto acota, “[L]as reglas que se definen en este artículo no obstan a la aplicación de otras que se refieran a las demás directrices de políticas que contribuyan al resultado de equilibrio o superávit de la gestión financiera del sector público, para el período del Marco Plurianual del Presupuesto”.

“El proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto que se someterá a la consideración de la Asamblea Nacional, señalará las atribuciones y deberes de los entes del sector sujetos públicos sujetos a la misma” (Reglamento n° 1, artículo 13).

IV.- Anexos al Marco Plurianual del presupuesto

“El Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto irá acompañado de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento presupuestada para el período a que se refiere dicho marco, los objetivos de política económica, con

expresa indicación de la política fiscal, así como de las estimaciones de gastos para cada uno de los ejercicios fiscales del período.

Estas estimaciones se vincularán con los pronósticos macroeconómicos indicados para el mediano plazo, y las correspondientes al primer año del período se explicitarán de manera que constituyan la base de las negociaciones presupuestarias para ese ejercicio”, conforme señala el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP).

El artículo 14 del Reglamento N° 1 señala que el Proyecto de Ley del Marco Plurianual debe ir acompañado de tres anexos, uno de los cuales lo constituye el indicado en el artículo 26 de la LOAFSP, es decir, la cuenta ahorro-inversión-financiamiento. Este precepto ratifica lo ya señalado en la Ley y su vigencia de tres años, los objetivos de política fiscal de largo plazo, los pronósticos macroeconómicos de mediano plazo, los lineamientos generales para la formulación del presupuesto; el precepto adiciona los índices de sostenibilidad del nivel de endeudamiento, información sobre el impacto de riesgos fiscales, informe de evaluación del impacto de las inversiones en proyectos que excedan el ejercicio presupuestario e informe sobre el financiamiento de la inversión reproductiva, educación y salud.

En el segundo anexo “se presentarán los objetivos de sostenibilidad y disciplina fiscal del sector público consolidado restringido, y los lineamientos para la orientación de la inversión y de los planes de las empresas y sociedades mercantiles de la República. Los objetivos y lineamientos señalados deberán reflejarse en los presupuestos de dichos entes”.

“En un tercer anexo se presentará informe sobre los proyectos, acciones centralizadas y acciones específicas, de otras entidades territoriales, coordinados con el Gobierno Central, y los acuerdos con dichas entidades para el logro de los principios constitucionales de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal del sector público consolidado”.

V.- Plazo para su presentación

Corresponde al Ejecutivo Nacional, *“por órgano del Ministro del Poder Popular con competencia en materia de Finanzas, presentar a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, antes del quince (15) de julio del primero y del cuarto año del período constitucional de la Presidencia de la República, y el mismo será sancionado antes del quince (15) de agosto del mismo año de su presentación”*, conforme lo prevé el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP). En este sentido, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) es la encargada de elaborar el cronograma para la preparación del referido Proyecto de Ley y sus anexos en coordinación con el Ministerio de Planificación y Finanzas y el Banco Central de Venezuela, debiendo coordinar también su formulación y presentación, conforme lo dispone el artículo 17 del Reglamento N° 1.

VI.- Metodología para la obtención de indicadores y reglas

Corresponde al Ministerio de Planificación y Finanzas a través de la ONAPRE la elaboración de *“los instrumentos en los cuales se especifique la metodología para la obtención de los indicadores y reglas de disciplina fiscal que se expresarán en el Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto y en sus anexos, así como para su seguimiento y evaluación”*; conforme el Reglamento N° 1 en su artículo 21, asimismo, debe cumplir esta labor en coordinación con el Banco Central de Venezuela.

La ONAPRE debe definir los *“elementos orgánicos y funcionales, así como las obligaciones de los órganos y entes del sector público a tal efecto”*. El precepto citado establece la obligatoriedad de los órganos públicos sometidos a la LOAFSP, de acatar lo establecido en los referidos instrumentos.

VII.- Modificaciones al Marco Plurianual

Las mismas se prevén en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), cuando dispone: “*Las modificaciones de los límites de gasto, de endeudamiento y de resultados financieros establecidos en la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto sólo procederán en casos de estados de excepción decretados de conformidad con la Ley, o de variaciones que afecten significativamente el servicio de la deuda pública. En este último caso, el proyecto de modificación será sometido por el Ejecutivo Nacional a la consideración de la Asamblea Nacional, con una exposición razonada de las causas que la motiven y sólo podrán afectarse las reglas de límite máximo de gasto, de resultado primario y de resultado no petrolero de la gestión económico financiera*”.

PRINCIPIO DE UNIDAD

Explica EHEBERG¹³² que dicho principio consiste en la “recopilación de todos los gastos e ingresos en un solo documento”; señala SAINZ DE BUJANDA¹³³ “se prohíben los ingresos y gastos fuera del Presupuesto y la multiplicidad de presupuestos”.

DUVERGER¹³⁴ justifica este principio desde un punto de vista político y otro financiero; en el primer caso, por cuanto facilita el control parlamentario, mientras que en el segundo, permite “presentar un auténtico estado de la situación financiera del país, sin artificios de disimulo” a través de una visión de conjunto¹³⁵; y

¹³² EHEBERG, Karl Theodor von.: *Compendio...*, ob. cit., p. 29.

¹³³ SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 478.

¹³⁴ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 259.

¹³⁵ Para BRITTO GARCÍA, este principio se basa en dos ideas fundamentales: “1) la multiplicidad de presupuestos implica la dificultad de obtener una visión de conjunto sobre el estado de la Hacienda Pública; y por ello 2) tal multiplicación obedece casi siempre a la finalidad de a) disimular la verdadera situación financiera y b) dificultar el control parlamentario sobre los gastos e ingresos del Estado”, *El presupuesto...*, ob. cit., p. 534.

en concordancia con este autor, GIULIANI FONROUGE¹³⁶ señala una serie de consideraciones técnicas y jurídicas que justifican este principio, procedentes de las finanzas tradicionales:

- “a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado;
- b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales;
- c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones;
- d) evita complicaciones y oscuridades;
- e) finalmente, desde el punto de vista político, facilita el control que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarse en forma integral”.

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ¹³⁷, también se refieren de forma implícita en las consideraciones realizadas por GIULIANI FONROUGE cuando comentan: “se evita la incoherencia de aprobar unas grandes cifras para el Estado que resultarían poco significativas si se multiplicaran posteriormente presupuestos diferenciados, que podrían llegar a alterar esas opciones fundamentales que competen al legislador y harían peligrar los logros de política económica y financiera por él fijados”.

En Venezuela, MORATINOS¹³⁸ lo encuentra recogido en la Constitución de la República en su artículo 314 que señala: “*No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de Presupuesto (...)*”, y expone el autor: “es evidente que esta referencia a la Ley de Presupuesto, en singular, descarta la existencia de doble

¹³⁶ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., pp. 184-185.

¹³⁷ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 706.

¹³⁸ MORATINOS, F.: *Introducción...*, ob. cit., p. 150.

presupuesto”. Por otro lado, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), lo recoge expresamente al establecer: “*Los presupuestos públicos comprenderán los recursos, los egresos y las operaciones de financiamiento (...), para el correspondiente ejercicio económico financiero*”. Si bien en la nueva ley se omite la palabra “todos”, este significado sigue implícito en la norma ya que no se hace exclusión de recursos, egresos ni operaciones de financiamiento.

La doctrina ha planteado una serie de condiciones que han dificultado el logro de la Unidad del Presupuesto; entre ellas destaca el “crecimiento de las explotaciones económicas públicas y de las transacciones de capital”, así lo planteó BRITTO GARCÍA¹³⁹ quien lo explica “[p]or su índole especial de erogaciones que ‘producen ingresos’ y por su actuación en el plano de las empresas privadas, esto es, en el nivel de la competencia, es difícil asignar a los gastos destinados a estos fines el mismo régimen que a los restantes gastos públicos” y agrega el autor: “Tales circunstancias se dan, particularmente, en el caso de los institutos autónomos, y de aquellas empresas que son propiedad del Estado, o en las cuales este último tiene intereses”. En estos supuestos cobra notoria relevancia el presupuesto de las empresas públicas venezolanas, la cual por el volumen de los ingresos e inversiones pueden llegar a cumplir similares funciones que las del Presupuesto nacional, tal es el caso de Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA y de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela CANTV. MORATINOS¹⁴⁰ encuentra en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público relativas al presupuesto de las sociedades mercantiles del Estado, de los institutos autónomos y otras entidades de derecho público, ciertas normas que le dan coherencia formal y de contenidos a tales presupuestos “permitiendo una relativa unidad del sistema”.

¹³⁹ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 535-536.

¹⁴⁰ MORATINOS, F.: *Introducción...*, ob. cit., p. 151.

La segunda de las condiciones son las “[i]nversiones tendientes a la nivelación de los ciclos económicos”, se trata de gastos extraordinarios realizados en épocas de depresión y que “confía amortizar con los ingresos de las épocas de auge o con entradas extraordinarias”. Estos gastos y los ingresos que los soportan tienden a ser separados del Presupuesto ordinario dada la finalidad que poseen y que “son hechos contando con medios excepcionales o por lo menos no actuales de cubrir con el déficit que ocasionan”.

Ahora bien, es de observar que “[v]aría mucho la articulación de los gastos y de los ingresos en los presupuestos de los diferentes Estados. Unas veces se ordenan con arreglo a un criterio formal y, otras, con arreglo a un punto de vista material. En ocasiones, se agrupan los gastos y los ingresos por ministerios, o bien, sólo por ministerios los gastos, y los ingresos, según las fuentes individuales de donde proceden”¹⁴¹. En la Ley de Presupuesto de la Nación del ejercicio 2011 se expresaron los gastos y aplicaciones financieras distribuidas tanto por categoría como por Ministerio, como se indica a continuación:

Artículo 44.- Acuérdense los créditos presupuestarios por la cantidad de (...) **BOLÍVARES (Bs. 204.208.188.048)**., asignándose a gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras el límite máximo para gastar y cuya distribución interna de carácter informativo, son los montos siguientes:

¹⁴¹ EHEBERG, Karl Theodor von: *Compendio...*, ob. cit., p. 31.

Cuadro 27

Gastos y aplicaciones financieras Ejercicio Fiscal 2011

| CONCEPTO | | BOLÍVARES |
|-----------------|--|------------------------|
| A. | GASTOS CORRIENTES | 159.307.407.855 |
| A.1. | GASTOS DE CONSUMO | 55.391.827.779 |
| A.2. | GASTOS DE LA PROPIEDAD | 20.526.420.536 |
| A.3. | TRANSFERENCIAS Y DONACIONES | 81.746.850.812 |
| A.4. | RECTIFICACIONES AL PRESUPUESTO | 1.636.989.521 |
| A.5. | OTROS GASTOS CORRIENTES | 5.319.207 |
| B. | GASTOS DE CAPITAL E INVERSIONES FINANCIERAS | 41.710.800.755 |
| B.1. | INVERSIÓN DIRECTA | 1.221.032.353 |
| B.2. | TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL | 40.263.577.845 |
| B.3. | APORTES EN ACCIONES Y PARTICIPACIÓN | 226.190.557 |
| C. | APLICACIONES FINANCIERAS | 3.189.979.438 |
| C.1. | AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA | 3.044.817.303 |
| C.2. | DISMINUCIÓN DE PASIVOS FINANCIEROS | 145.162.135 |

Fuente: Ley de Presupuesto 2011

La distribución por Ministerio se establece en el artículo 45 de la Ley de Presupuesto de la Nación para el ejercicio 2011, de la siguiente manera, y el mismo es presentado como cuadro para facilitar su lectura:

Artículo 45. Acuérdese el monto total de los créditos presupuestarios para cada Órgano de la República y para las rectificaciones al presupuesto de gastos, de acuerdo con la distribución siguiente:

Cuadro 28

Créditos presupuestarios para cada Órgano de la República y para las rectificaciones al presupuesto de gastos. Ejercicio Fiscal 2011. Fuente: Ley de Presupuesto 2011.

| | ÓRGANOS | BOLÍVARES |
|----|---|------------------|
| 1 | Asamblea Nacional | 832.626.998 |
| 2 | Contraloría General de la República | 274.824.770 |
| 3 | Consejo Nacional Electoral | 1.715.516.130 |
| 6 | Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores | 1.099.673.549 |
| 8 | Ministerio del Poder Popular para la Defensa | 10.228.518.093 |
| 10 | Ministerio del Poder Popular para la Educación | 26.191.641.647 |
| 13 | Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social | 15.357.092.802 |
| 17 | Ministerio del Poder Popular para el Ambiente | 1.886.882.508 |
| 21 | Tribunal Supremo de Justicia | 4.728.012.800 |
| 23 | Ministerio Público | 1.371.839.217 |
| 25 | Procuraduría General de la República | 90.694.204 |
| 26 | Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia | 37.190.980.123 |
| 32 | Defensoría del Pueblo | 113.420.651 |
| 33 | Vicepresidencia de la República | 924.477.580 |
| 34 | Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras | 2.511.922.688 |
| 35 | Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria | 11.784.526.958 |
| 36 | Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información | 598.193.783 |
| 37 | Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia | 3.415.031.451 |
| 38 | Consejo Moral Republicano | 4.166.576 |
| 39 | Superintendencia Nacional de Auditoría Interna | 20.766.818 |
| 41 | Ministerio del Poder Popular para la Alimentación | 3.171.558.660 |
| 43 | Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería | 1.521.922.574 |
| 44 | Ministerio del Poder Popular para el Turismo | 123.708.141 |
| 45 | Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo | 290.547.597 |
| 46 | Ministerio del Poder Popular para la Cultura | 950.699.568 |
| 50 | Ministerio del Poder Popular para el Deporte | 778.605.795 |
| 52 | Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas | 146.395.923 |
| 53 | Ministerio del Poder Popular para el Comercio | 236.613.654 |
| 54 | Ministerio del Poder Popular para la Salud | 15.459.046.621 |
| 56 | Ministerio del Poder Popular Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias | 1.957.219.761 |
| 57 | Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social | 2.515.374.985 |
| 58 | Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género | 308.921.143 |
| 59 | Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica | 7.072.484.324 |
| 60 | Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas | 29.501.521.321 |
| 61 | Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones | 5.422.382.260 |
| 62 | Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat | 2.073.575.250 |
| 63 | Consejo Federal de Gobierno | 10.699.811.604 |
| | Rectificaciones al Presupuesto | 1.636.989.521 |

TOTAL PRESUPUESTOS DE GASTOS

204.208.188.048

Resalta VILLEGAS¹⁴² “el detrimento que ha sufrido este principio “al evolucionar el concepto de la acción estatal y al ampliarse sus funciones al campo económico-social. De allí que resulte imposible reunir en un solo documento actividades disímiles y heterogéneas entre sí. Las nuevas corrientes en materia financiera propugnan la confección de presupuestos dobles de capital o inversión y de operación o explotación”. También DUVERGER ya había considerado excepciones al principio de Unidad del Presupuesto, y entre ellas destaca hoy día “los servicios de carácter industrial y comercial y a las empresas públicas, cuyo presupuesto no puede estar integrado en el presupuesto general”. GIULIANI FONROUGE¹⁴³ coincide con los autores anteriores y señala como excepciones a este principio los presupuestos anexos o especiales de reparticiones estatales puestos en práctica en Francia, las cuentas especiales que suelen encubrir gastos extrapresupuestarios y los presupuestos extraordinarios.

Como excepciones al principio de unidad, AHUMADA¹⁴⁴ señala los presupuestos extraordinarios, los presupuestos anexos, la afectación de recursos a gastos determinados o el sistema de cuentas especiales. El primer caso vendría justificado “para aquellos gastos que según se afirma no se reproducen con periodicidad regular (armamento, gastos de guerra, etc.), y que se proyectarán sobre las generaciones futuras”; los presupuestos anexos se practican “para reparticiones autárquicas que viven con recursos propios, con o sin inclusión de sus cifras en el presupuesto general” (v. g. teléfonos, ferrocarriles, etc.); el tercer caso que vendría siendo una excepción al principio de no afectación de recursos; y las cuentas especiales, “abiertas a los fines de contabilizar gastos por servicios que las reparticiones administrativas se prestan entre sí o directamente a particulares” que además viola el principio de universalidad, que se verá infra.

¹⁴² VILLEGAS, H., *Curso...*, ob. cit., p. 793.

¹⁴³ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 186.

¹⁴⁴ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 398.

Para apreciar la gestión del sector público en general, el Presupuesto Consolidado del Sector Público “*contendrá información disponible sobre las transacciones netas que realizará este sector con el resto de la economía*”; el mismo “*será presentado al Ejecutivo Nacional antes del treinta (30) de mayo del año de su vigencia. Una vez aprobado por el Ejecutivo Nacional, será remitido a la Asamblea Nacional con fines informativos*”, conforme lo dispone el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. El Presupuesto consolidado se elaborará con base en todos los presupuestos de los entes regidos por la LOAFSP, para el año de su vigencia, conforme el Reglamento N° 1 en su artículo 120.

MORATINOS¹⁴⁵ ha mostrado su preocupación respecto a los múltiples presupuestos públicos de los estados y municipios en Venezuela y la imposibilidad de que sus ingresos y gastos aparezcan reflejados en el Presupuesto nacional y planteando con ello inconvenientes para “un cabal cumplimiento del principio de unidad”, el autor señala: “no existe fuerza legal posible, dado nuestro sistema constitucional”. Y efectivamente es así, el artículo 4 de la Constitución consagra el Estado federal descentralizado bajo los principios de “*integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*”. De esta manera, el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional conforme el artículo 136 *eiusdem*.

Cada nivel de Poder Público posee sus propias competencias y se reconoce la personalidad jurídica de las tres figuras político-territoriales: la República, los estados y municipios. Dentro de estas competencias se establecen, entre otras, las relativas a la recaudación de sus propios ingresos y las transferencias que reciben los estados y municipios por concepto de situado constitucional. Así, cada entidad formula su propio presupuesto de forma autónoma y si bien deben regirse por las normas y principios que regulan el proceso presupuestario, nunca llegan a integrarse en un único documento presupuestario.

¹⁴⁵ MORATINOS, F.: *Introducción...*, ob. cit., pp. 150-151.

Para la coordinación de las finanzas, RODRÍGUEZ DE SANOJA¹⁴⁶, considera como problema a resolver “el reparto de atribuciones y tareas entre las entidades” político-territoriales “abordando tanto el aspecto de los recursos como el de los gastos. Siendo lo anterior considerado bajo el punto de vista de unas finanzas modernas, las asignaciones de recursos están dadas para la satisfacción de las necesidades públicas y ello mediante la prestación de los servicios públicos”. Respecto a los ingresos, señala la autora, “el Estado debe asegurar una verdadera coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno a través de la transferencia o afectaciones de recursos, a fin de preservar la estabilidad y el desarrollo económico-social de cada una de las entidades político-territoriales”. Una coordinación de esta naturaleza conlleva una verdadera voluntad política que tome en cuenta no solo las competencias exclusivas sino también las concurrentes y las residuales, aunque dada la multiplicidad de actores esta coordinación difícilmente puede ser alcanzada.

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

También denominado *Principio del Producto Bruto*, *Principio de integralidad o de integridad*; en virtud del mismo, afirma DUVERGER¹⁴⁷ se “prohíbe que se realicen compensaciones entre ingresos y gastos de forma que se haga figurar en el presupuesto el saldo de la operación” o como señala VILLEGAS¹⁴⁸ “tanto uno como otros deben figurar consignados por su importe bruto, sin extraer saldos netos”. De dicho principio se deduce que los gastos

¹⁴⁶ RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera...*, ob. cit., p. 83.

¹⁴⁷ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 288.

¹⁴⁸ VILLEGAS, H.: *Curso...*, ob. cit., p. 793.

y recursos se deben registrar en bruto, o sea, “sin deducciones, ni compensaciones”¹⁴⁹.

AHUMADA¹⁵⁰ considera tanto la unidad como la universalidad, fundamentales para que el presupuesto sea “claro y sincero”, si bien en virtud de este último principio el presupuesto “puede presentar un aparente abultamiento de las cifras, pero es la mejor forma de ofrecer un cuadro de control, para el Parlamento”. Conocer si un presupuesto presenta déficit o superávit sería “un problema secundario, afirma BRITTO GARCÍA¹⁵¹, que puede ser resuelto con medios contables, mientras que la finalidad primordial del Presupuesto, o sea la de ser ejecutado, sólo puede ser lograda si se mantiene la independencia o integridad de las categorías que lo integran”. Para este autor, son dos las reglas de este principio: la primera cuantitativa, “[e]n el Presupuesto deben ser incluidos todos los recursos y todos los gastos públicos del Estado”; la segunda regla es de tipo cualitativa: “Dichos gastos y recursos, deber ser dispuestos por separado, íntegramente”¹⁵².

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ¹⁵³ consideran que este principio “permite que los Presupuestos sean fiel expresión del grado de solidaridad alcanzado, reflejando en su globalidad la contribución al sostenimiento del gasto público y los criterios en que se ha basado, sin que determinados ingresos puedan entenderse circunscritos a financiar un gasto determinado, pues es el conjunto

¹⁴⁹ JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 82. Sobre el significado de este Principio la doctrina es prácticamente unánime: ver SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 479.

¹⁵⁰ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 397. En similares términos LAYA BAQUERO, J.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 237.

¹⁵¹ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 517-518.

¹⁵² En este mismo sentido LAYA BAQUERO considera son dos las reglas que contiene este principio: “1) Una cuantitativa que se refiere a la totalidad, tanto de los ingresos como de los gastos, y 2) Otra cualitativa que señala que tanto los ingresos como los gastos debe(n) figurar por separado, en forma bruta, no neta”; *Lecciones...*, ob. cit., p. 237.

¹⁵³ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, p. 706.

de aquellos el que debe cubrir el conjunto de gastos. Desde la óptica más estrictamente financiera, se evita asimismo que los déficit y superávit de los distintos entes públicos puedan dificultar el conocimiento por el legislador de la verdadera situación de la Hacienda Pública, que sólo a partir del resultado final de sus ingresos y gastos puede ser apreciada”. Asimismo, explica DUVERGER¹⁵⁴ se evita que un servicio público “pueda aumentar sus créditos de funcionamiento mediante operaciones de compensación”, previene despilfarros; para este autor la aplicación del Principio de universalidad es suprimida de la gestión industrial y comercial desarrollada por el Estado.

ORIA¹⁵⁵ observó que la doctrina francesa (MARCEL MOYE, RENÉ STORN, GASTÓN JÈZE, etc.) ha sido la más insistente en este principio, motivado quizás al “vicio comprobado durante muchos años, en la administración del país, relacionado con los manejos de algunas administraciones que dificultaron – intencionada y maliciosamente– el control parlamentario”, a través de la presentación de saldos, que impedían apreciar la magnitud y composición de los ingresos y gastos.

Este principio se encuentra plasmado en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), cuando señala: “*Los presupuestos públicos comprenderán los recursos, los egresos y las operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí, para el correspondiente ejercicio económico financiero*”.

Para JARACH¹⁵⁶, otro de los corolarios de este principio es “que no haya afectación directa de uno o más recursos para cubrir ciertos gastos”, pues lo contrario significa “un aislamiento de una actividad del Estado y su sustracción al cálculo económico de la actividad financiera en su conjunto”.

Como bien lo afirma BRITTO GARCÍA¹⁵⁷, las entidades públicas pueden faltar a este principio “en virtud de una norma o

¹⁵⁴ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 289.

¹⁵⁵ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III)..., ob. cit., p. 323.

¹⁵⁶ JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 82.

¹⁵⁷ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, p. 520.

una práctica financiera reconocida”, lo que LAUFENBURGER denominó “excepciones legales”, algunas de las cuales señala el autor de la siguiente forma:

“a) Formulación de un presupuesto neto para las explotaciones económicas del Estado”, siendo que las explotaciones económicas del Estado se rigen por un presupuesto propio, “difiere de las restantes operaciones de gasto e ingreso del Estado”. Ese presupuesto puede ser anexo que se adjunta al del Estado pero reflejado sólo de forma parcial mediante cifras compensadas. Esta excepción viola también el Principio de Unidad.

b) Recursos de retorno: se deriva de la presentación de presupuestos netos por parte de algunas administraciones, como a las que hace referencia NEUMARK en su obra *Teoría y práctica de la técnica presupuestaria*.

c) Compensación Financiera: tiene lugar cuando existe el traspaso de fondos entre organismos públicos y por lo cual debe ser presupuestado tanto como un gasto (organismo dador) como un ingreso (organismo receptor). “En el caso denominado ‘Compensación’, el traspaso es causado por la participación de un organismo en las recaudaciones, ingresos, subsidios, etc., de otro. Para evitar confusiones, frecuentemente el organismo dador, en lugar de registrar como un ‘gasto’ lo que toma el otro, lo descuenta de la masa de sus ingresos, presentando así un presupuesto neto de ingresos”.

d) Prestaciones interadministrativas: similar a la anterior, procede cuando hay transferencia de fondos; “[i]gual conducta es aconsejable seguir cuando se efectúa, no un traspaso de fondos, sino un servicio con el cual se beneficia otro organismo”.

PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN DE RECURSOS

Este principio “prohíbe que unos ingresos determinados sirvan para cubrir unos gastos determinados, estando incluidos unos y otros, claro está, en el presupuesto” como bien lo ha afirmado DUVERGER¹⁵⁸, y asimismo, se puede citar a GIULIANI FONROUGE y VILLEGAS¹⁵⁹ quienes explican que este “principio tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una ‘afectación especial’, sino que ingresen en rentas generales, de tal modo que todos los ingresos entren en un fondo común y sirvan para financiar todas la erogaciones”; “[e]llos ingresan al Tesoro y se distribuyen en las distintas necesidades de acuerdo al criterio político-económico discriminatorio que el gobernante aplique, como un fondo único destinado a hacer frente a las necesidades totales”, según explica AHUMADA¹⁶⁰.

GIANNINI¹⁶¹ considera que no es contrario a la esencial estructura jurídica de un impuesto que su rendimiento tenga un destino específico, si así lo estableciera el legislador, para procurar los medios para un servicio público determinado; la obligación del sujeto surgiría igualmente por la realización del hecho imponible independientemente del destino de los recaudado; pero debe atenderse a los dispuesto en la regulación de cada país.

Este principio es acogido en la legislación venezolana, y se encuentra establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, conforme el cual: “No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso

¹⁵⁸ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 290. Este autor encuentra que este principio es incompatible con “una gestión comercializada de los servicios públicos, ya que la misma definición de este tipo de gestión implica que los recursos del servicio queden afectados a sus gastos” (p. 291).

¹⁵⁹ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 193; VILLEGAS, H., *Curso...*, ob. cit., p. 794.

¹⁶⁰ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., pp. 400-401.

¹⁶¹ GIANNINI, A. D.: *Instituciones de Derecho Tributario* (título original *Istituzioni di diritto tributario*), Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957, p. 65.

con el fin de atender el pago de determinados gastos, ni predeterminarse asignaciones presupuestarias para atender gastos de entes o funciones estatales específicas, salvo las afectaciones constitucionales”.

Como consecuencia de este principio surge la centralización de fondos y el sistema de Cuenta Única, regulado en el artículo 114 de la LOAFSP y que está *“conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos bajo los cuales se administran las cuentas que centralizan los ingresos y pagos del Tesoro Nacional”*¹⁶².

El encabezado del artículo 36 ya citado se refiere a las *“afectaciones constitucionales”*, las cuales también constituyen excepciones al principio de no afectación de recursos, en una categoría por encima de las leyes dentro de la configuración del ordenamiento jurídico financiero venezolano.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 167 establece como uno de los ingresos de los Estados el situado constitucional, excepción explícita del principio de no afectación de recursos. Este precepto lo define como *“una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades”*; y *“[e]n caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado”*.

Sobre el destino que las entidades deben dar al situado constitucional, el artículo señalado establece que en *“[e]n cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado”*; incluso la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder

¹⁶² Un amplio desarrollo de la fundamentación doctrinaria de la Centralización de fondos y la Cuenta Única del Tesoro Nacional, así como su regulación jurídica en Venezuela se encuentra en la obra ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso...*, ob. cit., pp. 115 y ss.

Público, en su artículo 20 determina qué debe entenderse como programas de inversión.

De esta manera, el artículo 167 *eiusdem* establece una afectación de los ingresos del Poder Público Nacional a favor del Distrito Capital y los Estados, asimismo, determina una nueva afectación de ingresos pero a favor de los municipios respecto de los ingresos de los estados federales, en los siguientes términos: “*A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado*”, dando origen a lo que se ha denominado como situado municipal. El precepto también señala: “*La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo*”.

En este sentido, el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece el situado constitucional, en lo que corresponde a los municipios, como “*el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución*”. Este precepto sistematiza el situado municipal al señalar su composición de la siguiente manera:

- “1.- Una cantidad no menor al veinte por ciento (20%) de la correspondiente al respectivo estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional.*
- 2.- Una participación no menor del veinte por ciento (20%) de los demás ingresos ordinarios del mismo estado”.*

La distribución del situado entre los diversos municipios se regula en el artículo 139 *eiusdem*, en tres parámetros:

- 1.- Cuarenta y cinco por ciento (45%) en partes iguales.
- 2.- Cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de los municipios.

3.- Cinco por ciento (5%) en proporción a su extensión territorial.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, establece en su artículo 18 que el *“Ejecutivo Nacional remitirá el Situado Constitucional a los estados y a los municipios por dozeavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes”*.

En el propio texto constitucional venezolano también se establecen criterios orientadores del gasto público de acuerdo con el origen del ingreso, así se encuentra el artículo 311, apartado segundo, que señala: *“[e]l ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud”*. El término “propender” según la Real Academia Española significa: *“Dicho de una persona: Inclinarsse por naturaleza, por afición o por otro motivo, hacia algo en particular”*; de lo cual se deriva que no ha sido la intención del constituyente otorgarle un carácter taxativo sino orientador del gasto, por lo cual se debe excluir como destinación específica del ingreso.

Por otro lado, DUVERGER destaca el crecimiento de las excepciones a este principio, especialmente en materia de empréstito y las tasas, lo que se observa en la legislación financiera venezolana al estar consagrado de forma expresa. El ya citado artículo 34 *eiusdem* establece las excepciones al mismo, de la siguiente manera: *“No obstante y sin que ello constituya la posibilidad de realizar gastos extrapresupuestarios, podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos”*:

“1. Los provenientes de donaciones, herencias, legados a favor de la República o sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, con destino específico.

“2. Los recursos provenientes de operaciones de crédito público.

“3. Los que resulten de la gestión de los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica.

“4. El producto de las contribuciones especiales.”

AHUMADA¹⁶³ considera que las excepciones a este principio, crean un privilegio “a favor de una cierta categoría de acreedores, con motivo de la preferencia acordada a sus créditos, viola el principio de igualdad frente a los demás acreedores del Estado” y agrega: “[l]os acreedores, como lo anota JÈZE, pueden verse retardados en sus pagos por un insuficiente rendimiento del recurso afectado, y el Estado, a su vez, puede tener que inmovilizar los excedentes producidos, que podrían servir a otros fines, en virtud del principio de la afectación”. Este autor ya había notado la tendencia de establecer excepciones al principio “para asegurar el funcionamiento de ciertos servicios, se afecta el producido de una fuente especial impositiva hasta un monto determinado que se destina al servicio creado”.

Pero estas observaciones no podrían formularse al Situado Constitucional por cuanto la configuración del Estado venezolano, a tenor del artículo 4 del texto supremo, es la de ser descentralizado, por ende, no bastaría con reconocer personalidad jurídica a los estados y concederles autonomía, sino también garantizar un mínimo de recursos disponibles para su funcionamiento. No obstante, las críticas si parecieran encontrar asidero en lo que se refiere a las excepciones al principio de no afectación de recursos entre entidades de un mismo nivel político territorial.

Relativo a la gestión de los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica, se puede señalar que la Ley de Registros y del Notariado en su artículo 10 regula el Servicio Autónomo de Registros y Notarías como “*un servicio desconcentrado con autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión (...) encargado de la planificación, organización, administración, coordinación, inspección, vigilancia, procedimiento y control sobre todas las oficinas de Registros y Notarías Públicas del país*”. Dentro de los ingresos que el referido

¹⁶³ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 401.

precepto señala se pueden señalar “*Los recursos que genere producto de su gestión por concepto del cobro de las tasas establecidas en el presente Decreto (...)*”. *Todos los ingresos obtenidos “deberán orientarse al autofinanciamiento del servicio y serán destinados tanto a los gastos operativos como a los gastos de inversión (...). El Servicio Autónomo de Registros y Notarías establecerá en la formulación presupuestaria una asignación mensual de recursos para sufragar los gastos de funcionamiento y operatividad de las oficinas de Registros y Notarías Públicas, en el ámbito nacional, considerando para ello la respectiva estructura de costos”*.

Dentro de las diversas contribuciones especiales del ordenamiento jurídico venezolano destacan aquellas previstas en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley que crea la Contribución Especial por Precios Extraordinarios y precios exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos; tienen como referencia el precio del barril de petróleo establecido en la Ley Anual de Presupuesto y un margen de 80 US\$ a partir de cuya diferencia se calcula la contribución especial por precios extraordinarios, superado dicho monto se origina la contribución especial por precios exorbitantes. La competencia sobre los rendimientos producto de estas contribuciones especiales corresponde al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN).

“El Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN, S.A.) nace a raíz de la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial N° 38.232 de fecha de 20 de julio de 2005. El 29 de agosto de 2005 se publicó el Decreto N° 3.854, en Gaceta Oficial N° 38.261, mediante el cual se autorizó al Ministro del Poder Popular para las Finanzas para que procediera a la creación de una empresa bajo la forma de Sociedad Anónima, que estará bajo su control accionario y estatutario. En fecha 9 de septiembre de 2005, a través de la Gaceta Oficial N° 38.269, se publicó el Acta constitutiva y estatutaria del referido Fondo”¹⁶⁴.

¹⁶⁴ [Página Web en línea] Disponible: <http://www.fonden.gob.ve/index.php?m=2&t=2> [Consulta: 2012, agosto 25].

Otra excepción se puede encontrar en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Aduanas la cual establece en el Parágrafo primero del artículo 3 que las tasas recaudadas por los servicios prestados por las Aduanas, serán destinadas en un cincuenta por ciento (50%) a cubrir las necesidades del servicio aduanero, y el otro cincuenta por ciento (50%) será enterado al Tesoro Nacional.

Otra destinación específica es la establecida en el Código Orgánico Tributario, artículo 347, cuando señala que “[s]e destinará directamente a la Administración Tributaria Nacional, un mínimo del tres por ciento (3%) hasta un máximo del cinco por ciento (5%) de los ingresos que generen los tributos que ella administre, con exclusión de los ingresos provenientes de los hidrocarburos y actividades conexas, para atender el pago de las erogaciones destinadas al cumplimiento de sus funciones”.

En materia municipal se establecen algunas afectaciones de tipo legal; así, del artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se desprenden las siguientes:

- 1.- Los ingresos extraordinarios sólo pueden destinarse a gastos de inversión: esta especificidad se establece en los siguientes términos: “*Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio*”.
- 2.- En caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública los ingresos extraordinarios pueden ser destinados para atender dicha emergencia: este caso es excepcional y requiere la autorización del Concejo Municipal, el citado precepto lo dispone así: “*Excepcionalmente y sólo en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública, podrán destinarse para atenderla; este destino requerirá la autorización del Concejo Municipal*”.
- 3.- Si el ingreso proviene de la venta de bienes propiedad del Municipio, debe ser invertido en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio. Así lo dispone el apartado

único del citado precepto, de la siguiente manera: “*Cuando dichos ingresos provengan de la enajenación de terrenos de origen ejidal y demás bienes muebles e inmuebles del Municipio, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio*”.

PRINCIPIO DE EQUILIBRIO

Para DUVERGER¹⁶⁵ este principio “significa que el total de los gastos públicos no es superior al total de los recursos públicos considerados normales, es decir, de los recursos que no sean el empréstito o las medidas monetarias”. El principio de equilibrio presupuestario, afirma MORATINOS¹⁶⁶, constituye “la regla de oro del pensamiento clásico sobre las finanzas públicas: No gastar más de lo que se gana”. En la doctrina también se le denomina como *Principio de Estabilidad Presupuestaria*¹⁶⁷.

TROTABAS¹⁶⁸ define de forma específica dicho principio al señalar: “*Quand on parlait autrefois d'équilibre budgétaire, on entendait très simplement que le volume total des recettes devait correspondre au volume total des dépenses. Cette correspondre apparaissait nécessaire pour permettre à l'Etat, comme à un simple particulier, de faire face à ses obligations*”; este principio asimila el presupuesto público al presupuesto privado, al considerar “que el Estado, al igual que los particulares, no deben gastar en un período determinado más de lo permitido por los ingresos obtenidos” como señala GIULIANI FONROUGE¹⁶⁹.

¹⁶⁵ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 211. En igual sentido, SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 481.

¹⁶⁶ MORATINOS, F.: *Introducción...*, ob. cit., p. 156.

¹⁶⁷ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 712.

¹⁶⁸ TROTABAS, L.: *Institutions...*, ob. cit., p. 60. Dicho autor acota: “*La règle de l'équilibre, ainsi formulée, présentait au moins un avantage certain: elle était simple et compréhensive. Elle soulevait pourtant quelques difficultés, malgré l'apparente rigueur de son aspect arithmétique*”, pp. 60-61.

¹⁶⁹ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 168.

JARACH¹⁷⁰ aclara que, desde el punto de vista contable o formal, “el Presupuesto ha de estar siempre equilibrado, en el sentido que los gastos efectuados siempre han de contar con la financiación por algún recurso, en última instancia mediante alguna operación de endeudamiento, aunque fuera de corto plazo, o de emisión monetaria, con cargo al Estado, por el Banco Central”. Aunque es necesario aclarar que esta última afirmación de JARACH ha sido descartada en el ordenamiento financiero venezolano por cuanto la Constitución en su artículo 320 dispone que: “*En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias*”.

Los economistas clásicos, señala GONZÁLEZ GARCÍA¹⁷¹, “sostenían que las entradas del Estado debían cubrir tanto los gastos ordinarios como los de inversión” pero encontraron su primer obstáculo con el problema surgido “con ocasión de las grandes obras públicas (sobre todo trazados ferroviarios) acometidos por el Estado a partir de la segunda mitad del siglo XIX”. Este autor, citando a PARRAVICINI, nos dice que era “fácil comprender (...) el malestar experimentado por los hombres de Gobierno al tener que presentar año tras año Presupuestos con saldos negativos cuantiosos. De suerte que, viéndose de un lado la necesidad de tales obras, e intentando mantener a toda costa el principio de equilibrio presupuestario anual, se acudió a un expediente fácil y justo, que daba satisfacción a todos: distinguir entre los gastos ordinarios y los extraordinarios, limitando a los primeros la aplicación del principio del equilibrio”.

“El ideal, desde el punto de vista administrativo, es el cierre de los ejercicios con la realización del equilibrio presupuestario” afirma AHUMADA¹⁷², y expresa: “[m]uchas veces, cuando los cálculos no son sinceros y responden a tretas administrativas, se puede aparentemente lograr el equilibrio mediante el cálculo en el

¹⁷⁰ JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 87.

¹⁷¹ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., p. 38.

¹⁷² AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., pp. 462-463.

papel de lo que los recursos producirán, y que efectivamente no producen, y los gastos a realizarse y que se realizan efectivamente”.

La inflación y la bancarrota del Estado son los dos peligros derivados del déficit, dada la idea que sería financiado mediante empréstitos o con la emisión de billetes; la condena de la Escuela Clásica al empréstito no era absoluta sino que se admitía en ciertas circunstancias muy excepcionales y las cuales, una vez transcurridas, debía volverse al reequilibrio presupuestario; el abuso del crédito público puede volverlo peligroso “porque su onerosidad al acumular el interés a la amortización, determinaría la necesidad de recurrir a nuevos empréstitos que, al no ser atendidos por su magnitud, podrían conducir a la bancarrota” como señaló GIULIANI FONROUGE¹⁷³.

El equilibrio presupuestario sería una manifestación del “*sentido económico*” y definido por ORIA¹⁷⁴ como “[e]l grado de necesidad del gasto y la proporción entre el monto total de los mismos y los ingresos producidos por el trabajo y rentas nacionales”.

Este postulado de la Escuela Clásica, si bien encuentra en el déficit un terrible mal, tampoco acompaña la idea del superávit; el atesoramiento de riqueza por parte del Estado es considerado inconveniente tanto desde el punto de vista político como económico. Desde el primer enfoque, “los Parlamentarios tienen tendencia a utilizarlos para gastos demagógicos que crean cargas permanentes para el futuro”, y desde el punto de vista económico, este dinero atesorado es absorbido de la economía y conducen a esterilizar una parte del poder de compra frenando la actividad económica”¹⁷⁵.

El principio de equilibrio ha perdido el carácter sagrado atribuido por la Escuela Clásica, diversos eventos históricos contribuyeron a que perdiera esta característica, la doctrina

¹⁷³ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 169.

¹⁷⁴ ORIA, S.: *Finanzas* (t.I)..., ob. cit., p. 302.

¹⁷⁵ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., pp. 211- 214. JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 89. BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 527.

menciona la Primera Guerra Mundial, la crisis económica mundial de 1929, y la Segunda Guerra Mundial, con los consecuentes gastos de las reconstrucciones y el rearme militar a gran escala; más recientemente la crisis financiera y económica que ha azotado en este siglo XXI, a los países del norte industrializado encabezados por Europa y los Estados Unidos de Norteamérica.

El intervencionismo también contribuyó con el acaecimiento del mismo; MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ¹⁷⁶ señalan que “[d]esde finales del siglo XVIII, los economistas liberales propugnaban la conveniencia de lograr el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, pese lo cual el Presupuesto del Estado Liberal, a lo largo del siglo XIX, desconoció frecuentemente esa exigencia, sin que tampoco las normas llegaran a reconocerlo como principio jurídico presupuestario. Con el inicio del siglo XX y la incipiente expansión del intervencionismo, acentuada desde 1930, el principio fue arrumado, predicándose la bondad de la inversión pública, incluso del déficit público, como factor de estímulo del crecimiento económico y, sobre todo, de redistribución y de justicia social”.

Los Hacendistas modernos con su concepción de los problemas financieros encuadrados dentro de la vida económica y social, “en lugar de preocuparse del equilibrio contable entre ingresos y gastos del presupuesto, se preocupan del equilibrio general de la vida económica y social” como señala DUVERGER¹⁷⁷, y cuyo enfoque se consolida en Venezuela con la proclamación del Estado social de Derecho y de Justicia, cuyos alcances fueron establecidos por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional. Si el presupuesto financiero pudiera aislarse de la vida económica nacional serían efectivos los beneficios del equilibrio pero evidentemente ello no es así, sino

¹⁷⁶ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ: *Curso...*, ob. cit., p. 710.

¹⁷⁷ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 218.

que por “el contrario, se halla estrechamente ligado a ella”¹⁷⁸, no obstante, como lo afirmara ORIA¹⁷⁹ “[l]as previsiones para el equilibrio financiero deben contemplar no solamente los factores económicos, sociales, políticos y matemáticos de cómputo inmediato, sino que debe establecerse un vínculo entre la actualidad, el pasado y el futuro, dentro de límites razonables”.

Como manifestación de este equilibrio económico (cuyo uno de sus componentes es el equilibrio financiero) surge la *Teoría del Déficit Sistemático* desarrollada por SIR WILLIAM BEVERIDGE a partir de las teorías de LORD KEYNES; se plantea la utilización del déficit presupuestario como una forma para asegurar la expansión económica en período de paro y alcanzar el “pleno empleo” “sirviendo de esta forma para reanimar una economía en depresión”. Considera el desempleo como el desequilibrio fundamental ya que el poder de compra se ve fuertemente afectado “en esto consistía el verdadero déficit” y cuya reducción “supone un empleo racional de la inversión y del gasto que los particulares no harán si se les deja obrar por sí mismos; sus errores han de ser corregidos por el Estado”¹⁸⁰.

Plantea un intervencionismo de Estado para “aumentar la demanda total de bienes por parte de los particulares para reanimar el mecanismo económico” y “realizar inversiones para que se pueda contrarrestar este aumento de la demanda con una producción acrecentada” suponiendo un aumento del gasto y una reducción de ingresos. Se trata de una especie de déficit inducido y controlado, una vez restablecido el equilibrio económico “va a tender después el restablecer el equilibrio financiero”. El Estado sustituye a la iniciativa privada, los gastos públicos aumentarían y con ello el déficit, hasta llegar al pleno empleo productivo situado en un tasa de desocupación de 3%, un “mínimo inevitable”. Estas medidas comprenden reducción de impuestos, aumento de subsidios, empréstitos para realizar inversiones productivas, entre

¹⁷⁸ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 170.

¹⁷⁹ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III), ob. cit., p. 382.

¹⁸⁰ En este mismo sentido BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 528 y ss.

otras, no obstante, se excluyen si la recesión es producto de la falta de materias primas, falta de mano de obra, deterioro de la maquinaria, etc.

El déficit que se produce debe estar limitado proporcionalmente “a los factores de producción desocupados que se han de reintegrar en el sistema económico, ya que si los desbordan habrá inflación perniciosa”; para este cálculo DUVERGER plantea la necesidad de contar con cifras confiables, lo que al ser ciertamente difícil, requiere se actúe con cierta prudencia, afirma: “[l]a utilización del déficit sistemático no es concebible sin un presupuesto nacional lo más exacto posible”¹⁸¹.

Para GIULIANI FONROUGE¹⁸² esta teoría “no tiene un carácter general y absoluto, ni pretende reemplazar permanentemente el concepto de equilibrio presupuestario, que para ella debe ser la norma general; el desequilibrio es la excepción. Su diferencia con la posición clásica, es que ahora el equilibrio no constituye un regla absoluta e intangible sino una norma flexible, susceptible de excepciones según las circunstancias”. No obstante, la propia doctrina financiera contemporánea ha llegado a admitir otras alternativas para remediar de forma extrema las variaciones negativas en el ciclo económico: “a) si se lograra desarrollar paliativos contra los efectos negativos de dichas variaciones, que no desequilibraran el Presupuesto, o b) si se creara un sistema social en el cual no hubiera alteraciones cíclicas de los procesos económicos”¹⁸³.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 311, establece el equilibrio fiscal como uno de los principios que rigen la *gestión fiscal* y la cual “se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios gastos deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios”; este precepto es reiterado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público en su artículo 2

¹⁸¹ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., pp. 219-223.

¹⁸² GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 172.

¹⁸³ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 530.

como un principio que rige la administración financiera del sector público y el artículo 15 *eiusdem* lo establece para cada presupuesto público en particular, al señalar: “*Sin perjuicio del equilibrio económico de la gestión fiscal que se establezca para el período del marco plurianual del presupuesto, los presupuestos públicos deben mostrar equilibrio entre el total de las cantidades autorizadas para gastos y aplicaciones financieras y el total de las cantidades estimadas como recursos y fuentes financieras*”.

Como conclusión de la regla del equilibrio presupuestario Trotabas¹⁸⁴ señala: “*Sous l’effet des considérations économiques et sociales, on est ainsi conduit à reconnaître le bienfait possible du déficit systématique du budget, alors que les principes élémentaires du droit budgétaire présentent cet équilibre comme une rigoureuse nécessité. A la vérité, il n’y a là aucun paradoxe. La contradiction n’est qu’apparente: elle est due à une sorte d’effet d’optique provoqué par la différence des angles sous lesquels on découvre le budget selon qu’on l’aborde par ses aspects purement financiers, ou par ses aspects économiques et sociaux. La présentation générale des institutions financières, qui ne saurait se satisfaire d’une étude partielle du budget, doit permettre de l’envisager sous ces différents aspects et de combiner dans une perspective exacte les deux notions de l’équilibre budgétaire précédemment dégagées*”.

El déficit

Se está en presencia del déficit “cuando los ingresos regulares y permanentes no bastan a cubrir las necesidades de las corporaciones públicas”, expone EHEBERT¹⁸⁵.

El déficit es clasificado en dos categorías:

- a) De tesorería, y,
- b) Real o material.

¹⁸⁴ TROTABAS, L.: *Institutions...*, ob. cit., p. 63.

¹⁸⁵ EHEBERG, Karl Theodor von.: *Compendio...*, ob. cit., p. 213.

El déficit de tesorería se presenta, “si se cuenta con los medios suficientes para enjugar los gastos de un ejercicio económico, pero faltan en un momento determinado los recursos, porque hay que incurrir en erogaciones antes de que se pueda disponer de los ingresos” explica EHEBERG¹⁸⁶, quien además ratifica el carácter puramente formal del mismo, agrega: “[s]e cubre, cuando no se dispone de una reserva o de capital, emitiendo obligaciones del Tesoro a corto plazo o por medio de anticipos del Banco del Estado o de instituto de emisión”, dando origen a las deudas a corto plazo.

Dicho autor también se refiere al *déficit real o material*, el cual “se presenta cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir todos los gastos de un período financiero”.

En el ordenamiento jurídico venezolano el Reglamento N° 4, en su artículo 5, define el déficit como el “[r]esultado financiero que se produce en un ejercicio económico financiero, cuando los gastos totales superan a los ingresos totales”, es decir, se acoge el concepto amplio de déficit real o material y al cual también se le denomina *déficit financiero*. El citado precepto define el superávit, como el “[r]esultado financiero que se produce en un ejercicio económico financiero, cuando los ingresos totales superan a los gastos totales”.

Dentro de las formas para afrontar el déficit, la doctrina señala la utilización de remanentes de los años anteriores, la enajenación del patrimonio del Estado, el empleo de fondos de reserva, el aumento de los impuestos y la emisión de deuda; en este sentido, se resalta la preeminencia de las dos últimas figuras distinguiendo EHEBERG¹⁸⁷ que “[l]os impuestos pesan sobre el presente y los empréstitos sobre el futuro”.

El Reglamento N° 1 en su artículo 19 define como *solventia fiscal* “la diferencia entre el valor presente de los superávits primarios y el valor de la deuda pública”. Este precepto define la *sostenibilidad*

¹⁸⁶ *Ídem*, p. 213.

¹⁸⁷ *Ídem*, p. 215.

como “la combinación de políticas fiscales que mantenidas en el tiempo, no implican un crecimiento sostenido del nivel de la deuda en relación al Producto Interno Bruto”, sus indicadores se desarrollarán en una resolución dictada por el Ministerio de Planificación y Finanzas “y se harán explícitos en el correspondiente anexo al Proyecto de Ley del Marco Plurianual”. Este último precepto señala la existencia de *solvencia positiva* cuando las políticas fiscales (sostenibilidad) “permiten asegurar la cancelación de la deuda en el largo plazo”.

El Reglamento N° 1, en su artículo 18 establece que “[p]ara los efectos de la determinación de la regla de equilibrio ordinario, pueden ser excluidos del gasto ordinario, por un período determinado en el tiempo, los gastos que atiendan compromisos que se derivan de la deuda por pasivos laborales y seguridad social y cualesquiera otras, que expresamente autorice el Presidente de la República en Consejo de Ministros”.

PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD O ESPECIFICACIÓN

Este principio “significa que la autorización parlamentaria de los gastos no se da en forma global sino que se concede en forma detallada, para cada crédito. El crédito autorizado para un determinado gasto sólo se puede utilizar para éste” como fuese explicado por DUVERGER¹⁸⁸, quien además señaló: “[l]a extensión de la especialidad puede variar con la dimensión de lo que se podría denominar ‘unidad de crédito’ (...) determina la amplitud de la libertad concedida al gobierno en materia de gastos; cuanto mayor es la concreción con que se determina el uso de los fondos, menor es la libertad de los ministros en la elección de los gastos”. A este principio también se le denomina de “especificación del gasto”¹⁸⁹.

¹⁸⁸ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 292.

¹⁸⁹ VILLEGAS, H.: *Curso...*, ob. cit., p. 793.

Expresan MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, CASADO OLLERO y TEJERIZO LÓPEZ¹⁹⁰ que “[c]oncebido como exigencia de que el gasto público se oriente al destino aprobado por la Ley de Presupuesto, este principio condensa el sentido de la autorización parlamentaria al ejecutivo, dado que ésta no se concede de forma genérica e indeterminada sino concretando, para cada finalidad, el montante máximo que pueden alcanzar los fondos dirigidos a cubrirla”. “Consecuentemente, destaca DUVERGER¹⁹¹, está prohibido a un ministro, en principio variar un crédito de un capítulo a otro. Las transferencias y cambios de créditos de un capítulo a otro son sin embargo posibles excepcionalmente”, en este último caso da origen a modificaciones presupuestarias.

SAINZ DE BUJANDA¹⁹² destaca la justificación política de este principio, ya que “si el voto parlamentario fuese de carácter general para un montante determinado de gastos, quedaría a la elección no ya sólo del Gobierno, sino incluso de un ministro, la aplicación de los créditos para realizar los gastos que ellos determinasen. Las Cámaras legislativas deben descender en su aprobación al máximo de concreción”, limita al Gobierno a su función de ejecutar el Presupuesto. Si bien AHUMADA¹⁹³ explica que dicho principio “no quiere decir que dentro de cada capítulo no esté en libertad de disponer de la suma global concedida para algún otro ítem o partida de las consignadas en la forma en que el presupuesto la acordó. Pero aun esta prerrogativa se encuentra un tanto limitada por la excesiva especialización de los créditos que el Parlamento impone en el momento de la sanción del Presupuesto”.

¹⁹⁰ MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 710.

¹⁹¹ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 294.

¹⁹² SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones...*, ob. cit., p. 479.

¹⁹³ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., pp. 417-418.

NEUMARK distingue tres aspectos del principio de especificación¹⁹⁴:

a.- **Especialidad cualitativa:** “propicia la especificación detallada de las diferentes partidas del gasto y la respectiva asignación de los recursos” con lo cual se manifiesta la concreta finalidad que se quiere conseguir.

No obstante, la excepción al mismo viene dada por la transferencia de fondos de una partida a otra, previstas en el ordenamiento jurídico y enmarcada dentro de las modificaciones presupuestarias.

b.- **Especialidad cuantitativa:** indica el volumen máximo de dinero que a dicha finalidad se destina, “exige que se contraigan o realicen gastos sólo hasta el importe de los recursos previstos para ellos en el Presupuesto”.

En cuanto al monto de las asignaciones presupuestarias, pueden verse incrementadas o disminuidas conforme modificaciones presupuestarias, realizadas según el ordenamiento financiero venezolano.

c.- **Especialidad temporal:** “exige que los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados dentro del período para el cual hayan sido votados” que en el caso del ordenamiento jurídico venezolano es de un año.

¹⁹⁴ NEUMARK, “La economía del presupuesto público” en GERLOFF y NEUMARK.: *Tratado de finanzas* (traducción castellana, v. I, pp. 312-319 citado por JARACH, D., *Finanzas...*, ob. cit., p. 86. En este mismo sentido, SAINZ DE BUJANDA al destacarlas como “formulación compleja del principio de especialidad o especificación”, *Lecciones...*, ob. cit., p. 473. MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso...*, ob. cit., p. 710. Un análisis de esta triple proyección del Principio de especialidad en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario se puede encontrar en LAYA BAQUERO, J.: *Lecciones...*, ob. cit., pp. 256 y ss.

La triple especialidad presupuestaria se encuentra recogida en el artículo 315 de la Constitución venezolana cuando dispone la correspondencia entre los créditos presupuestarios y los objetivos a los cuales está dirigido. En forma bastante amplia dicho precepto señala: *“En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados”*. Y como mecanismo para valorar los resultados el precepto señala: *“Estos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible”*.

En correspondencia con el precepto constitucional citado, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), dispone que *“(…) Para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible (…)”*.

Asimismo, se establece en el Reglamento N° 1, artículo 35 ya citado en la presente obra, que a los efectos de la estructura y contenido del Título III de la Ley de Presupuesto, deberá presentarse a la Asamblea Nacional (...), la *“Relación de las principales metas, cuando la estructura presupuestaria tenga esencia cuantificable”*.

Y como bien lo establece el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), no se podrá *“disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista”*.

No obstante, la intensidad de la especificación no debe entorpecer el funcionamiento de los servicios públicos; el detallismo exagerado, observa AHUMADA¹⁹⁵, *“quita elasticidad al presupuesto, haciendo de él una aplicación demasiado rígida. El*

¹⁹⁵ AHUMADA, G.: *Tratado...*, ob. cit., p. 418.

control del Parlamento no se puede ejercer sin la especialización detallada, pero ella debe tener un límite prudente, para facilitar su ejecución con las cambiantes y contingentes situaciones de un ejercicio”. De allí que la Administración debe estar dotada de cierta flexibilidad que le permita ejecutar el presupuesto pero conservar el objetivo de los principios que rigen esta figura. Bajo esta concepción puede ser interpretado el criterio de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) cuando se refiere al *Principio de flexibilidad*, dicha institución sostiene: “A través de este principio se sustenta que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de: Administración, Gobierno y Planificación”. Y sostiene:

“Para lograr la flexibilidad en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos, del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado. Según este principio es necesario sino eliminar, por lo menos restringir al máximo los llamados ‘Recursos Afectados’ es decir, las asignaciones con destino específico prefijado. En resumen, la flexibilidad tiende al cumplimiento esencial del presupuesto, aunque para ello deban modificarse sus detalles”.

La Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) se refiere el *Principio de Especificación* en una doble acepción: “se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan, y en el caso de las erogaciones, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

En materia de gastos para la aplicación de esta norma, es necesario alejarse de dos posiciones extremas que pueden presentarse; una sería asignar una cantidad global que serviría para adquirir todos los insumos necesarios para alcanzar cada objetivo concreto y otra, que consistiría en el detalle minucioso de cada uno de tales bienes y servicios.

La especificación significa no sólo la distinción del objetivo del gasto o la fuente del ingreso, sino además la ubicación de aquellos y a veces de éstos, dentro de las instituciones, a nivel global de las distintas categorías presupuestarias, y, en no contados casos, según una distribución espacial. También es indispensable una correcta distinción entre tales niveles o categorías de programación del gasto”.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

La publicidad del presupuesto, es decir, su “conocimiento general y particularizado”, afirma JARACH¹⁹⁶ “es condición fundamental para el control de la acción del Estado por la opinión pública y para que el sector privado ajuste sus propias actividades en función de la economía del sector privado, tanto en lo referente a los gastos como a los recursos”.

La Ley de Presupuesto, como toda ley, debe ser publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, con lo cual se garantiza el conocimiento general de su contenido. La publicidad del presupuesto reconducido se establece en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), en los siguientes términos: “*En caso de reconducción el Ejecutivo Nacional ordenará la publicación del correspondiente Decreto en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*”.

RODRÍGUEZ DE SANOJA¹⁹⁷ da un carácter más amplio a este principio, pues se refiere a informar “sobre las diferentes fases del circuito presupuestario, de modo que el pueblo se entere de su contenido”, y efectivamente concordamos con la autora pues ello se vincula con el control al que tiene derecho la ciudadanía, propio de una democracia participativa y protagónica, en los términos de

¹⁹⁶ JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 81.

¹⁹⁷ RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera...*, ob. cit., p. 92.

los artículos 6 y 70 de la Constitución de la República. La autora plantea una publicidad aplicable a:

- a) “La elaboración del proyecto de presupuesto.
- b) de las deliberaciones en la Asamblea Nacional dirigidas a la aprobación del presupuesto;
- c) de las previsiones sobre el ingreso y el gasto;
- d) su contenido y del control en la ejecución del mismo; y
- e) de la situación económica en general”.

Particularmente, sería aconsejable enfatizar en una verdadera publicidad en la ejecución del presupuesto, pues el gasto específico determina la satisfacción de necesidades de forma directa a la comunidad y la misma debe ejercer los controles a que se refiere el ordenamiento jurídico, pero sólo podrá hacerlo si el Estado brinda las herramientas necesarias para ello.

PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD

La Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)¹⁹⁸ se refiere a este principio en los siguientes términos: “en cierto modo este principio complementa y precisa el postulado de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en la ley anual de presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y preservar la claridad del presupuesto, así como de otros instrumentos jurídicos respetando el ámbito de otras ciencias o técnicas. No obstante, de que en la mayoría de los países existe legislación expresa sobre el principio de exclusividad, en los hechos no siempre se cumplen dichas disposiciones legales.

En algunos países de América Latina, particularmente en épocas pasadas, se estableció la costumbre de incluir en la ley de

¹⁹⁸ <http://www.ocepre.gov.ve/>.

presupuestos disposiciones sobre administración en general, y de personal en particular, tributación, política salarial, etc., llegando, excepcionalmente, desde luego, a dictar normas que ampliaban o reformaban el Código Civil y el Código de Comercio. Sobre todo, en este último aspecto, tal inclusión no era fruto de un error, sino que se procuraba evitar la rigurosidad del trámite parlamentario a que están sujetas tales cuestiones”.

El artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público dispone que las Leyes de Presupuesto no podrá “*contener disposiciones de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, o crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos, salvo que se trate de modificaciones autorizadas por las leyes creadoras de los respectivos tributos*”. De allí que se encuentren en el ordenamiento jurídico venezolano disposiciones como la dispuesta en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Disposición Transitoria Sexta) en la que se dispone que determinadas alícuotas de tributos serán establecidas en la Ley de Presupuesto. Si bien, ya se ha señalado que la acción parlamentaria es normal, primordial y básica, por lo que es el propio legislador el que se establece limitaciones en cuanto al contenido, cuando procede a aprobar la Ley de Presupuesto¹⁹⁹.

PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN

La evolución de las Finanzas Públicas a partir del desface de los postulados de la Escuela Clásica y las realidades que llevaron a proclamar de hecho la preeminencia del Estado intervencionista producto de las guerras y las crisis económicas del siglo XX, y más recientemente, afianzada esta postura ante la crisis financiera internacional de la primera década del siglo XXI, consolidan la concepción del Presupuesto público como el principal

¹⁹⁹ Este punto ya fue analizado cuando se trató la “Naturaleza jurídica de la ley de presupuesto”: El presupuesto es una ley ordinaria (concepción unitaria).

instrumento de política económica de los Estados; ya a mediados del siglo XX se reconocía mayoritariamente la importancia sobresaliente del mismo “hasta el punto de resultar imprescindible su inserción dentro del cuadro económico nacional” para “llegar a una situación de máximo bienestar y pleno empleo de los recursos productivos”, esto último afirmado por GONZÁLEZ GARCÍA²⁰⁰, quien además se refiere a las modernas concepciones del Presupuesto en cuanto “plan” lo cual viene precedido por dos ideas fundamentales:

- 1° “[L]a necesidad de dar al documento contable una estructuración tal que permita tener una idea lo más exacta posible de la actividad total desarrollada por el Estado, con vista a su posible coordinación con la actividad del sector privado de la economía”; y,
- 2° “[L]a conveniencia de abandonar el equilibrio anual acogiendo a las teorías del equilibrio presupuestario cíclico, compensatorio o estabilizador”.

Así “[n]o puede haber un acto más expresivo ni una documentación más exacta para reflejar la acción del gobierno de un país que la ley de presupuesto” como lo afirmara ORIA²⁰¹. En este mismo sentido, JARACH²⁰² explica el Presupuesto como el “plan de la economía pública”; su significación se logra a través de la valoración en conjunto por cuanto no existe “una simple yuxtaposición de una serie de gastos y una nómina de recursos, sino un plan de erogaciones tendientes a lograr determinados fines con la indicación de los recursos correspondientes”.

Como bien lo explican FINOL ROMERO y VERA-COLINA²⁰³ “[l]a estimación de los ingresos y gastos reflejados en el presupuesto obedece a una política de gobierno, no son montos

²⁰⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción...*, ob. cit., p. 16.

²⁰¹ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III)..., ob. cit., p. 316.

²⁰² JARACH, D.: *Finanzas...*, ob. cit., p. 80.

²⁰³ FINOL ROMERO, L. y VERA-COLINA, M.: *Módulo...*, ob. cit., p. 172.

que surgen sin razón de ser, persiguen el logro de un conjunto de finalidades”. Las autoras se refieren a la relación entre la planificación y el presupuesto, ya que mediante la primera “los órganos del Estado definen sus objetivos, políticas y acciones para un período determinado, y el presupuesto sirve como instrumento a este proceso de planificación al estimar los montos que serán necesarios ejecutar para llevar esas acciones a la práctica, y programar la obtención de los recursos necesarios”. Finalizan las autoras al afirmar: “Mientras más estrecha sea esta relación entre planificación y formulación presupuestaria, mayor será la probabilidad de que un gobierno logre los objetivos deseados”.

MORATINOS²⁰⁴ ya se había referido al sistema de planificación, “integrado por varios instrumentos, cada uno de los cuales cumple su función específica, complementaria con los demás”. Y acota: “Los planes a largo y mediano plazo deben ser ejecutados en el corto plazo a través de programas específicos de acción inmediata”, nuevos instrumentos concretan “los requerimientos que exige la acción inmediata” y dentro de éstos últimos el Presupuesto del Sector Público, “a través del cual se procura la definición concreta de los recursos a obtener y la asignación de los mismos”. En el sentido anterior también se ha referido ACUÑA ORTIGOZA²⁰⁵ quien además acota: “La concepción moderna del presupuesto está sustentada en el carácter de integridad de la técnica financiera, ya que el presupuesto no sólo es concebido como una mera expresión financiera del plan de gobierno, sino como una expresión más amplia, pues constituye un instrumentos del sistema de planificación, que refleja una política presupuestaria única”.

²⁰⁴ MORATINOS, F.: *Introducción...*, p. 149.

²⁰⁵ ACUÑA ORTIGOZA, M.: *El aprendizaje de las finanzas públicas. Propuesta para el rescate de la economía como pensamiento social*, Maracaibo, Universidad del Zulia, Vicerrectorado Académico, 2007, p. 53.

RODRÍGUEZ DE SANOJA²⁰⁶ en parafraseo de OIGMAN, señala que “la primera etapa de la planificación la realiza el Presidente de la República, quien en conocimiento de todos los datos sociales, económicos, financieros relativos al país, define los objetivos que han de alcanzarse y, con el asesoramiento de los Ministros, determina las áreas prioritarias a las que ha de concederse mayor importancia en la elaboración de cada programa”. En este sentido, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela tiene la atribución de “*Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional*” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 236, n° 18 de la Constitución venezolana.

Corresponde a la Asamblea Nacional, por su parte, la aprobación de “*las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional*”, según lo establece el artículo 187, n° 8 *eiusdem*.

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular define el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en su artículo 26 como “*el instrumento de planificación, mediante el cual se establecen las políticas, objetivos, medidas, metas y acciones dirigidas a darle concreción al proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a través de la intervención planificada y coordinada de los órganos y entes del Poder Público e instancias del Poder Popular, actuando de conformidad con la misión institucional y competencias correspondientes*”.

La vinculación entre los Presupuestos Públicos y los planes de desarrollo; se señala en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público en los siguientes términos: “*Los presupuestos públicos expresan los recursos y egresos vinculados a los objetivos y metas de los planes nacionales, regionales,*

²⁰⁶ RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera...*, ob. cit., p. 80. El parafraseo corresponde a OIGMAN, A., y otros, *Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control*. Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Editorial Limusa, 1985.

municipales, locales y sectoriales, elaborados dentro de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación aprobado por la Asamblea Nacional, en aquéllos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional de la Nación y se ajustarán a las reglas de disciplina fiscal (...)”.

El Reglamento N° 1 en su artículo 7 ratifica dicha vinculación no sólo con los planes nacionales, sino también con los planes regionales, estatales y municipales, en el marco de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, el acuerdo anual de políticas, los lineamientos de desarrollo nacional y la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto. Asimismo, todos los presupuestos públicos deben contener las políticas, objetivos estratégicos, productos e indicadores incluidos en el plan operativo anual. Es una evidente ventaja “cuando el gobierno central y las autoridades locales conciertan sus normas de recaudación e inversión ajustándose a planes estudiados”²⁰⁷.

Más adelante el propio Reglamento reitera en su artículo 15 que el Marco Plurianual del Presupuesto “*reflejará el impacto fiscal de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación*” y esas reglas macrofiscales “*se vincularán con dichas líneas, las cuales servirán de base para la formulación del Plan Operativo Anual*”.

Es deber del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas, informar sobre el proceso de elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación al Banco Central de Venezuela, “*a fin de recabar opinión sobre cuestiones de su competencia. Este Ministerio suministrará al Banco la información que éste requiera*”, según lo pautado en la Ley del Banco Central de Venezuela, en su artículo 86, último apartado.

²⁰⁷ ORIA, S.: *Finanzas* (t. III)..., ob. cit., p. 322.

DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA AL PRESUPUESTO POR PROYECTOS Y ACCIONES CENTRALIZADAS

I.- Antecedentes

BRITTO GARCÍA²⁰⁸ observó poco novedoso el Presupuesto por programas para la década de los sesenta (siglo XX) ya que “los primeros presupuestos de los Estados Modernos se encontraban, en su mayoría, redactados en atención al cumplimiento de determinadas finalidades concretas que eran específicamente señaladas en el documento, y en relación a las cuales eran autorizados los gastos”. Asimismo, hace referencia a los Estados Unidos en el cual ya “desde 1934 el Departamento de Agricultura comenzó a formular sus presupuestos en relación a los planes de actividad; y la autoridad del Valle del Río Tennessee adoptó asimismo la práctica de redactar sus presupuestos de acuerdo a programas específicos y con el fin de que fuera posible apreciar regularmente el cumplimiento o incumplimiento de los mismos”; esta técnica es acogida paulatinamente por diversas dependencias del gobierno estadounidense.

En 1949, señala el autor, la Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (Comisión Hoover) sugirió “que el concepto presupuestario en general del Gobierno Federal se reforme mediante la adopción de un Presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos (...). De allí en adelante, el uso de las clasificaciones por programas se fue extendiendo cada vez más en la práctica financiera de diversas naciones”.

DUVERGER²⁰⁹ explica que la “racionalización de las opciones presupuestarias” (RCB) introducida en Francia en 1968 tuvo sus

²⁰⁸ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 453.

²⁰⁹ DUVERGER, M.: *Hacienda...*, ob. cit., p. 252.

orígenes en el “*Planning programming budgeting system*” (PPBS) un método presupuestario empleado por primera vez en 1961 por el Ministerio de Defensa Norteamericano; ambos sistemas sobrepasan el marco de gastos e ingresos “al cuestionar la toma de decisión sobre los mismos y sobre todo el proceso presupuestario”. El RCB “parte de los fines de la acción pública, es decir, de los objetivos que se intentan alcanzar” y sustituye un “presupuesto de medios” por un “presupuesto de objetivos”.

“Cada rama de la administración debe precisar los objetivos que corresponde a sus funciones y los mismos serán descompuestos en sus diferentes elementos (...) (para alcanzarlos) se toman en consideración todos los medios de intervención del Estado, no sólo los financieros sino también los legislativos y reglamentarios”; con ello se daría paso al primer paso como lo es *establecer los programas completos*. Posteriormente, se *define un programa de acción*, como resultado de aplicar el primer paso a un período determinado; ante la propuesta de varios programas surge el “*análisis de sistema*” definido como el “conjunto de operaciones consistentes en establecer programas en función de objetivos” y evaluados según diversas técnicas de cálculo: relación costes-ventajas, análisis gasto-eficacia, etc.

Señala el autor: “La administración, o el servicio que se ocupe de realizar tal programa, reciben los créditos necesarios para cumplir las actuaciones tendentes a los objetivos fijados. Es así que los créditos de un departamento ministerial pueden ser presentados como ‘presupuesto de programas’ ”. Los créditos serán atribuidos anualmente en función del avance de programas y del ritmo previsto para su realización. Asimismo, “[c]ada programa contiene la definición de ‘indicador de resultados’ y en su virtud se puede apreciar en cualquier momento, y siguiendo estas nuevas técnicas de gestión, el grado de realización de los objetivos”. La preparación, ejecución y control de decisiones del RCB lleva consigo un mecanismo “que asegura una continua auto-corrección por cuanto los indicadores permiten comparar los logros alcanzados” en relación con los objetivos.

El RCB vincula de una forma más racional el presupuesto con los otros medios de acción del poder público y se olvida de aspectos conflictivos de la política, el alcance de la expresión “racionalizar” las opciones presupuestarias “es dar por supuesto que los problemas que se les presentan a la autoridad que elige son esencialmente racionales y minimizando así el hecho de que las diferentes opciones políticas dependen tanto o más, de oposiciones ideológicas, de conflictos de intereses o de antagonismos de clases”, contribuyendo a una política científica.

Finalmente, señala DUVERGER, la racionalización de las opciones financieras tiene como principales repercusiones en la presentación de los presupuestos dos vertientes: la reforma de la nomenclatura presupuestaria, al resultar necesario “el poder disponer de una fácil transcripción de los datos presupuestarios en términos de contabilidad nacional, lo cual presupone una codificación homogénea; y una segunda vertiente, constituida por “la presentación del presupuesto bajo la forma de ‘presupuesto de programa’.

El Presupuesto por programas, afirma JARACH²¹⁰, “se trata de una nueva forma de redacción del Presupuesto, a fin de que este instrumento ponga en evidencia para qué cosa se utiliza, se prepara un listado de diferentes partidas, secciones y anexos y se distinguen las (sic) gastos en personal y otros gastos, siendo éstos las erogaciones para adquirir bienes y servicios; asimismo por qué y para qué deben afluir a la Tesorería recursos monetarios recaudados en diferentes formas para cubrir dichos gastos”.

Para BRITTO GARCÍA²¹¹ la clasificación presupuestaria por programas es “aquella que distingue entre los gastos públicos conforme a los objetivos concretos y las metas para cuyo cumplimiento se autoriza la ejecución de los mismos; a la vez que formula dichas metas y objetivos de una manera precisa e incluye informaciones sobre el costo que implica su consecución”.

²¹⁰ JARACH, D.: *Finanzas...*, p. 94.

²¹¹ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., p. 453.

Frente al Presupuesto por programas, GIULIANI FONROUGE²¹² explica el *Presupuesto base cero* que “demanda que cada unidad responsable de las erogaciones justifique la asignación presupuestaria total y que, año a año, revise su aptitud y eficacia en el cumplimiento de las metas programáticas fijadas”, la misma no altera la esencia de la institución presupuestaria sino la forma de determinar las cifras que habrán de consignarse en el documento. Para otros autores²¹³, se trata de “una herramienta de decisión gerencial que –mediante la programación presupuestaria– intenta una asignación más eficiente de recursos limitados”, a cuyo efecto parte de la base de que ningún gasto tiene un ‘*derecho adquirido* de subsistir por su mera existencia en período anteriores’ es decir, que el responsable lo coloca en base cero, como si nada hubiera existido anteriormente, y se dedica al reexamen de cada rubro, manteniendo sólo aquéllos que hayan acreditado la necesidad de subsistencia”.

La doctrina también se refiere a la presentación del presupuesto bajo la modalidad del *performance budget*, equivalente a terminología *presupuesto funcional* o *de realización*, así lo refiere GIULIANI FONROUGE²¹⁴ quien ubica su origen en Holanda bajo el denominado sistema *tasksetting* en el año 1948 si bien ya era utilizado en algunas entidades norteamericanas. Bajo esta modalidad se reemplaza la especificación de gastos por asignaciones globales con énfasis en los fines a realizar; la ley fijaría el gasto máximo autorizado y las erogaciones serían distribuidas de acuerdo con las exigencias reales para la eficaz realización del servicio estatal.

²¹² GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 191.

²¹³ CAPLAN DE COHEN, *Presupuesto y eficiencia: los enfoques programático y base cero* (en Administración de Empresas”, t. XI-B, p. 1089 citado por GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., p. 192.

²¹⁴ GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho...*, ob. cit., pp. 195-197.

II.- El presupuesto por programas en Venezuela

La programación como técnica de elaboración del Presupuesto se aplica por primera vez en Latinoamérica en la década de los setenta, teniendo como referencias a Colombia y Cuba. En Venezuela, el Ministerio de Hacienda elaboraba y publicaba un Presupuesto por programas a partir de 1962, “paralelo al Proyecto de Presupuesto, en el cual se desarrollan, mediante la técnica de programación las autorizaciones de gastos incluidas en este último” con un carácter meramente informativo. Es a partir de 1976 con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que adquiere un carácter legal y vinculante para los organismos del sector público²¹⁵.

Según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), en su artículo 13 “*Los presupuestos públicos de egresos contendrán los gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los órganos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento*”; si bien hasta la lectura precedente no podría considerarse una vinculación necesaria con el Principio de programación, el precepto continúa y señala: “*Para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible*”. El citado precepto establece que será a través de Reglamento que se establecerá “*las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos e ingresos que serán utilizados*”.

²¹⁵ BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto...*, ob. cit., pp. 481-482, 501. PAREDES, F.: *Presupuesto público: aspectos teóricos y prácticos*, Mérida, Universidad de Los Andes (U.L.A.), 2006, p. 46. MORATINOS se refiere específicamente al 30 de julio de 1976, *Introducción...*, ob. cit., p. 159.

La Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)²¹⁶ señala una serie de requisitos que debe cumplir el Presupuesto por programas, en los siguientes términos:

1° “El presupuesto debe ser agregable y desagregable en centros de producción, donde el producto de cada centro debe ser excluyente de cualquier otro producto, de cualquier otro centro de producción de su mismo ámbito. De no ser así, el total de asignación de recursos que se exprese el nivel del gasto presupuestario no tendría significado y encerraría duplicaciones y confusiones”.

2° “Las relaciones entre los recursos asignados y los productos resultantes de esa asignación deben ser perfectamente definidas; no puede haber dudas sobre el producto que se persigue con determinada asignación de recursos y un mismo recurso o parte fraccionable del mismo no puede ser requisito presupuestario de dos o más productos”.

3° “La asignación de recursos para obtener los productos, que directamente requieren los objetivos de las políticas (productos terminales) exige también de la asignación de recursos para lograr otros productos que permitan o apoyen la producción de los productos terminales (productos intermedios). De manera que, una parte de la producción expresada en el presupuesto es un requisito directo de las políticas y otra parte sólo es un requisito indirecto de tales políticas”.

4° “El presupuesto debe expresar la red de producción donde cada producto es condicionado y, a la vez, condiciona a otros productos de la red, existiendo así unas determinadas relaciones de coherencia entre las diversas producciones que se presupuestan”.

²¹⁶ [Página Web en línea] Disponible: <http://www.ocepre.gov.ve/> [Consulta: 2010, julio 27].

Conforme el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público: *“Las autoridades correspondientes designarán a los funcionarios que se encargarán del cumplimiento de las metas y objetivos presupuestarios, quienes participarán en su formulación y responderán del cumplimiento de los mismos y de la utilización eficiente de los recursos asignados. Cuando sea necesario establecer la coordinación entre distintos órganos y entes, se crearán mecanismos técnico-administrativos con representación de las instituciones participantes”*.

Para el manejo del Presupuesto por Programas, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) ha señalado una serie de definiciones y conceptos básicos tales como:

“Insumo: recurso humano, material, equipo o servicio que se requiere para el logro de un producto, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera.

Producto: bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos que requiera su producción.

Relación Insumo Producto: relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un producto.

Relación de Condicionamiento: relación técnica por la cual determinados productos condicionan y a la vez, son condicionados por la producción y característica de otros.

Red de Producción: una de las formas en que se establecen las relaciones de condicionamiento entre todos los productos dentro de un determinado ámbito presupuestario.

Política: desde el punto de vista presupuestario, queda reservado para aquellos aspectos que trascienden la esfera

interna de la institución y se refiere a cuestiones básicas de la sociedad.

Acción Operacional: micro proceso de producción que culmina en un producto primario e indivisible.

Acción de Regulación: es una norma cuyo propósito o resultado es regular los comportamientos externos a la institución y tiene como condicionante una o varias acciones operacionales.

Condiciones de lo Presupuestario:

Condiciones de Posibilidad: los productos deben ser perfectamente definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones de insumo producto.

Condición de Relevancia: el producto presupuestario requiere de un centro de gestión productiva de suficiente relevancia dentro de la red de acciones presupuestarias de una institución al cual resulte eficiente la asignación formal de recursos.

Acción Presupuestaria: tipo especial agregado o combinado de acciones operacionales cuyos insumos y productos son definibles y perfectamente diferenciables de otros recursos y productos pertenecientes a otras relaciones de insumo producto.

Centro de Gestión Productiva: es el centro de planificación, combinación y asignación formal de recursos en función de una producción previsible.

Centro de Gestión Productiva Diversificado: es aquel que por razones de economías de escala de

producción, tiene bajo una misma organización formalmente dividida o de mínimo nivel, varios procesos productivos diferenciados y, en consecuencia produce diversos tipos de bienes o servicios.

Centro de Gestión Productiva Especializado: es aquel donde sólo se lleva a cabo un proceso productivo homogéneo, en razón de que así lo permitan las economías de escala.

Unidad Ejecutora: unidad administrativa responsable en forma total o parcial de la gestión a nivel de una acción presupuestaria.

Unidad Coordinadora: es una unidad administrativa que además de reunir los requisitos de una unidad ejecutora, es responsable de planificar, en forma integral, la gestión productiva que se lleva a cabo en una acción presupuestaria.

Responsable de Acción Presupuestaria: es el funcionario designado por autoridad competente para gerenciar en forma integral una acción presupuestaria.

Red de Acciones Presupuestaria: es una de las formas en que se establece el condicionamiento entre los productos de todas las acciones presupuestarias dentro de un determinado ámbito presupuestario.

Ámbitos de Programación: es la agrupación de centros de gestión productiva, bien sea a nivel institucional sectorial o regional.

Tecnología Institucional de Producción: está conformada por la relación de condicionamiento que se establece entre las diversas acciones presupuestarias.

Tecnología del Centro de Gestión Productiva: este tipo de tecnología viene dada por la combinación en cantidad, calidad y naturaleza de los insumos que se requieren para lograr la producción.

Categorías Programáticas: de acuerdo al tipo de producción (terminal o Intermedia), de las acciones presupuestarias y del tipo y ámbito de la red de dichas acciones existen diversas categorías programáticas.

Programa: es aquella donde la producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución, sector o región.

Tiene las siguientes características:

Es la categoría programática de mayor nivel en el ámbito de la producción terminal.

Expresa la contribución a una política, ya que la producción terminal refleja un propósito esencial en la red de acciones presupuestarias que ejecuta una institución, sector o región.

Se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel que confluyen al logro de su producción.

Subprograma: es aquella cuyas relaciones de condicionamiento son excluidas de un programa. Por sí solo, cada subprograma resulta en producción terminal.

Tiene las siguientes características:

La producción terminal de cada subprograma precisa, a un mayor nivel de especificidad, la producción del programa.

La producción de todos los subprogramas es sumable en unidades físicas, sin pérdida del significado de la

unidad de medición de la producción del programa del cual forma parte.

La tecnología de producción es diferente para cada subprograma de la producción del programa del cual forma parte.

Los insumos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo de todos los subprogramas es sumable en términos de unidades físicas a nivel de programa.

Actividad: es aquella cuya producción es intermedia, es condición de uno o varios productos terminales o intermedios.

Las actividades pueden ser específicas, centrales o comunes.

Actividad Específica: categoría programática cuya producción es exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, subprograma o proyecto que la expresa.

Actividad Central: categoría programática cuya producción condiciona a todos los productos de la red de acciones presupuestarias de una institución o sector y no es parte integrante de ningún programa o subprograma.

Actividad Común: tiene todas las características de una actividad central, salvo que condiciona dos o más programas, pero no a todos los programas de la institución o sector”.

El apartado único del artículo 13 de la LOAFSP dispone que el Reglamento de esta ley “*determinará la técnica presupuestaria de formulación y programación de la ejecución*”.

III.- El presupuesto por proyectos y acciones centralizadas

En 2005, el Reglamento N° 1 de la LOAFSP en su artículo 2, introduce un nuevo elemento en la elaboración del Presupuesto público venezolano, ya que dispuso que los entes sometidos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público *“formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas”*.

A decir de la ONAPRE²¹⁷, “[l]a técnica de elaboración de Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, se puso en práctica en Venezuela en el año 2006, como un esfuerzo sistemático para mejorar la asignación y distribución de los recursos públicos a los organismos nacionales; mejorar la vinculación del plan y el presupuesto y los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión pública. Comprende dos categorías presupuestarias de máximo e igual nivel jerárquico”, a saber:

a.- Proyecto, y

b.- Acción centralizada.

El artículo 2 del Reglamento N° 1 define el proyecto y la acción centralizada, como *“las categorías de mayor nivel y por acciones específicas como categorías de menor nivel”*. La disposición agrega que *“esta técnica se aplicará en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario, de conformidad con las instrucciones que al efecto dicte la Oficina Nacional de Presupuesto, la cual podrá crear de oficio o autorizar a solicitud de los órganos o entes, categorías presupuestarias equivalentes a las señaladas en este artículo”*.

²¹⁷ Instructivo N° 2 relativo a las “Normas para la Formulación del Presupuesto de los Órganos del Poder Nacional”. Disponible en Internet: http://www.ocepre.gov.ve/documentos-publicaciones/Instructivos/2012/INST_02-2012.pdf. El contenido se reitera en instrumentos normativos de años sucesivos, incluyendo para 2019.

El Presupuesto por proyectos ha sido definido por la ONAPRE²¹⁸ como el “instrumento para asignar y distribuir los recursos públicos a través de proyectos, a los entes u organismos nacionales, estatales y municipales en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación, expresados en los respectivos Planes Anuales; además coordinar, controlar y evaluar su ejecución”; su importancia ha sido destacada por dicha oficina en los siguientes términos:

- “1. Proporciona una mejor y mayor vinculación plan operativo-presupuesto.
2. Simplifica la estructura presupuestaria.
3. Permite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario.
4. Facilita la gestión pública en función de las políticas y objetivos estratégicos de la Nación.
5. Permite una mejor evaluación y mayor control del presupuesto.
6. Concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario, a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad”.

La simplificación de la estructura presupuestaria viene dada por la “vinculación directa entre la planificación y la formulación del presupuesto”; de esta manera “[e]l proyecto se concibe como un punto de partida del proceso presupuestario, dada su vinculación directa y permanente con las demandas de la sociedad”, son algunas de las ventajas conceptuales que señala CORTEZ²¹⁹, quien asimismo considera que el Presupuesto por proyectos y acciones

²¹⁸ OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (ONAPRE): *Presupuesto por proyectos. Técnica implementada en el proceso presupuestario* (2006). [Página Web en línea] Disponible: <http://www.ocepre.gov.ve/informacion/Anteproyecto/2007/Presentaci%F3n%20Base%202006.pdf> [Consulta: 2012, febrero 21].

²¹⁹ CORTEZ, M.: *Proyecto de formación fiscal. Presupuesto por proyectos y acciones centralizadas como instrumento de control fiscal*. Inédito. Cumaná, 2011, pp. 10-12.

centralizadas “proporciona una mejor y profunda relación entre el plan y el presupuesto”.

Para el autor citado, tal presupuesto también tiene las ventajas que “[p]ermite visualizar y analizar las variables requeridas para la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario”; “[f]acilita la gestión pública de acuerdo con las políticas y objetivos estratégicos del Estado” y, “[f]acilita la evaluación de la ejecución presupuestaria. Igualmente, el control y evaluación de los planes y el monitoreo permanente de la gestión de gobierno en correspondencia con los requerimientos sociales y económicos del país”.

El “Manual de normas para la formulación del Presupuesto de los Órganos del Poder Nacional” dictado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)²²⁰ de acuerdo a la técnica de elaboración del presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, contiene una serie de aspectos conceptuales en los siguientes términos:

“A. Proyecto Presupuestario

Es la expresión sistematizada de un conjunto delimitado de acciones y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue concebido el proyecto. Este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas de la población o mejorar los procesos y sistemas de trabajo de la institución o del sector público en su conjunto.

Es una categoría presupuestaria de mayor nivel en la asignación de los recursos financieros públicos.

– **Elementos que identifican a un Proyecto**

• **Objetivo Específico del Proyecto:**

²²⁰ [Página Web en línea] Disponible: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/68-instructivos-y-manuales-ano-2019/1230-manual-de-normas-para-la-formulacion-del-presupuesto-de-los-organos-del-poder-nacional-2019> - [Consulta: 2019, enero 12].

Definen el propósito que se persigue con el proyecto, como consecuencia de su ejecución (transformación o mejora del problema ó la situación inicial)

• **Resultado del Proyecto:**

Es el producto, bien o servicio que se materializa con su ejecución.

• **Meta del Proyecto:**

Es la determinación cualitativa y cuantitativa del resultado (indicador) de lo que se espera obtener una vez finalizado el proyecto.

Cabe destacar que todo proyecto debe responder a un problema, necesidad o situación que se desea superar y a un diagnóstico o análisis de las causas que lo generan.

Asimismo, debe tener sus indicadores de la situación actual del problema y de la situación objetiva que se pretende alcanzar. Además, se debe determinar las acciones específicas que permitan lograr las metas establecidas en el proyecto.

B. Acciones Centralizadas:

Comprenden todo uso de recursos reales y financieros que no es posible definir en términos de proyectos, por no poder asociarse directamente a un único proyecto, pero que son necesarios para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado.

Se constituye como una categoría presupuestaria al mismo nivel de los proyectos.

Tantos los proyectos como las acciones centralizadas se desagregan en categorías presupuestarias de menor nivel, denominadas Acciones Específicas”.

Las características de la Acción centralizada son señaladas por CORTEZ²²¹ en los siguientes términos:

²²¹ CORTEZ, M.: *Proyecto...*, ob. cit., p. 36.

- 1.- “Categoría presupuestaria ubicada al mismo nivel de los Proyectos”.
- 2.- “Categoría presupuestaria intermedia con relaciones de condicionamiento pluridireccional, porque determinan la producción de varios productos al mismo tiempo”.
- 3.- “Su acción se dirige a toda la producción de una institución”.
- 4.- “Se corresponde con actividades de apoyo a la gestión productiva, que permite la administración de los recursos asignados al funcionamiento institucional y al apoyo de los proyectos”.
- 5.- “Permiten la administración de los recursos asignados a los trabajadores, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y las convenciones colectivas de trabajo”.
- 6.- “No puede definirse en términos de Proyectos”.
- 7.- “Garantiza el funcionamiento de las instituciones públicas”.
- 8.- “Hace posible el cumplimiento de otros compromisos del Estado como el endeudamiento público”.

Asimismo, la ONAPRE señala los siguientes aspectos conceptuales:

“C. Las Acciones Específicas en el Proyecto, son aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado global esperado del Proyecto. A su vez, cada acción específica concreta un determinado producto (bien o servicio), asociado a la naturaleza de la acción específica.

D. Metas de las Acciones Específicas del Proyecto:

Es la determinación cualitativa y cuantitativa del bien ó servicio que se entrega con la ejecución de la acción.

E. Las Acciones Específicas en la Acción Centralizada, detallan las actividades que realiza la Institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado.

Los créditos presupuestarios de las acciones específicas, suman a la categoría presupuestaria de mayor nivel a la cual están asociadas”.

NAVA ALBORNOZ²²² señala una serie de ventajas y desventajas de la aplicación de la nueva técnica presupuestaria en el largo plazo y repercusión en la economía del país, en los siguientes términos:

1° “Acopla de manera integral el elemento cualitativo de la planificación pública desde una óptica operativa, es decir, el [Plan Operativo Anual] POA, el cual induce las líneas de aplicación de las diferentes etapas presupuestarias”.

2° “Otorga garantía de finalización de cada proyecto, el cual puede coincidir o no con el ejercicio económico”.

3° “Establece una división entre las actividades regulares de funcionamiento rutinarias y las actividades propias de cada proyecto, clasificadas las primeras como acciones centralizadas del ente u órgano ejecutor y las segundas como acciones específicas”.

4° “Permite el seguimiento y control de cada presupuesto por parte del ente, de los órganos de control y de la sociedad con el control social”.

5° “Mantiene la aplicabilidad de los principios presupuestarios establecidos en la Ley”.

²²² NAVA ALBORNOZ, R.: *La planificación operativa y las técnicas de presupuesto por programa y por proyecto. Análisis comparativo*, Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Ciencias Contables de la Universidad de Los Andes (U.L.A.), 2009, pp. 146-149 [Página Web en línea] Disponible: <http://pcc.faces.ula.ve/Tesis/Maestria/Robetr%20Nava/TESIS%20LIC.%20ROBERT%20NAVA.pdf> [Consulta: 2012, febrero 20].

6° “Establece la asignación de responsabilidades entre más funcionarios, obligando de manera directa el adecuado uso del presupuesto y la Ley”.

7° “Induce el seguimiento constante de los objetivos y metas planteadas por disposición de la ley y el establecimiento de responsabilidades”.

8° “Se enfoca, en teoría a evitar la burocracia del sector público al requerir sólo el personal netamente necesario”.

9° “Existe mayor detalle y descripción en cuanto a las acciones específicas a realizar, generando un producto por cada acción específica”.

10° “El presupuesto se coordina a través de un sistema de información integrado en la sala situacional del Ejecutivo Nacional monitoreado por la Nueva Etapa, adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo”.

11° “Los proyectos no están atados a la misión del ente ejecutor, mientras que la programación se realizaba en parte tomando en cuenta la misión y visión de cada ente ejecutor”.

12° “El cambio de la técnica presupuestaria se dirige hacia la búsqueda de la eficiencia y transparencia de la gestión pública”.

13° “Por estar la técnica presupuestaria en constante vinculación con los objetivos y metas estratégicas de la política de desarrollo nacional, garantiza entonces una mayor eficacia y productividad en los resultados obtenidos”.

14° “El presupuesto elaborado por la nueva técnica presupuestaria asigna los recursos de manera directa, sin ambigüedades a los proyectos y acciones centralizadas contempladas en los planes operativos permitiendo una mayor coordinación, control y evaluación de la ejecución presupuestaria lo que se traduce en segundo orden en minimización de la burocracia y la corrupción en los planes operativos permitiendo una mayor coordinación, control y evaluación de la ejecución presupuestaria lo que se traduce

en segundo orden en minimización de la burocracia y la corrupción”.

Entre las desventajas, indicadas por NAVA ALBORNOZ²²³, se puede señalar:

1° “Nuevo clasificador presupuestario con cuentas y códigos que difieren con los usados por la contabilidad financiera lo que dificulta la conciliación presupuesto contabilidad”.

2° “La nueva técnica presupuestaria por proyectos y acciones centralizadas, no presenta antecedentes en la administración Pública, como se ha mencionado con anterioridad fue desarrollada por el Ejecutivo Nacional, sin embargo las investigaciones y análisis realizado sobre los efectos de su utilización fueron sobre la teoría de dicha técnica, es decir que será necesaria la ejecución real en la práctica por un periodo de tiempo prudencial de varios años para que el análisis de la aplicación de dicha técnica en la administración pública venezolana arroje resultados mas detallados”.

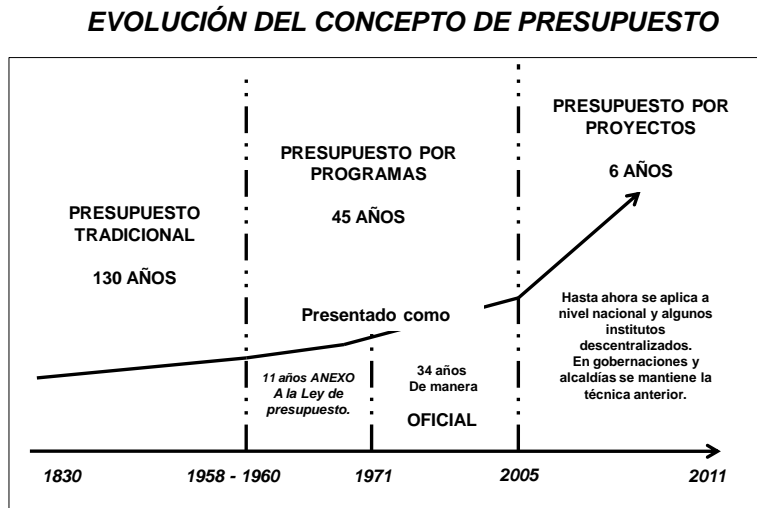
CORTEZ²²⁴, presenta gráficamente la evolución de las técnicas de elaboración del Presupuesto público venezolano, de la siguiente manera:

²²³ *Ídem*, pp. 149.150.

²²⁴ CORTEZ, M.: *Proyecto...*, ob. cit., p. 7.

Gráfico 2

Evolución del concepto de presupuesto



Fuente: material inédito facilitado por el autor Miguel Cortez.

IV.- Plan Operativo Anual (POA)

La elaboración del Presupuesto público a partir de Proyectos y Acciones Centralizadas pone de relieve los planes operativos; la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, define el “plan” como un “[i]nstrumento de planificación pública que establece en forma sistemática y coherente las políticas, objetivos, estrategias y metas deseadas, en función de la visión estratégica, incorporando los proyectos, acciones y recursos que se aplicarán para alcanzar los fines establecidos” (artículo 5); de esta manera, “[l]a planificación de las políticas públicas responderá a un sistema integrado de planes, orientada bajo los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente” compuesto por los Planes estratégicos y los Planes operativos, conforme el artículo 19 *eiusdem*.

“Los planes deberán ser revisados periódicamente según la exigencia de la dinámica socio-política, siendo modificados, según el caso, y aprobados por la autoridad competente”, conforme el artículo 22 *eiusdem*; y deberán ser

revisados y adaptados, “*cada vez que sean aprobadas modificaciones al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación*” (artículo 23).

Los Planes operativos los define el artículo 54 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, como “*aquellos formulados por los órganos y entes del Poder Público y las instancias de participación popular, sujetos a la presente Ley, con la finalidad de concretar los proyectos, recursos, objetivos y metas, trazados en los planes estratégico*” y “*tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal, para el cual fueron formulados*”.

El articulado de dicho instrumento legal establece en forma explícita la vinculación entre el Presupuesto público y el Plan Operativo Anual (POA), por lo cual se puede citar disposiciones como el artículo 55 en el que se dispone que los órganos y entes sujetos a dicha Ley, al elaborar sus respectivos planes operativos, deberán:

- “1. Elaborar el ante-proyecto de presupuesto, de conformidad con los proyectos contenidos en el plan operativo.*
- 2. Registrar los proyectos y acciones centralizadas en el sistema de información sobre los proyectos públicos que a tales efectos establezca el ministerio del poder popular con competencia en materia de planificación.*
- 3. Ajustar los planes y proyectos formulados con base a la cuota asignada por el órgano con competencia en materia de presupuesto.*
- 4. Verificar que los planes y proyectos se ajusten al logro de sus objetivos y metas y a la posible modificación de los recursos presupuestarios previamente aprobados”.*

Los Planes Operativos son anuales, pues es la duración regular del ejercicio fiscal y de allí que se utilice la terminología Plan Operativo Anual (POA). El artículo 19 *eiusdem* establece los siguientes planes operativos²²⁵:

²²⁵ Las definiciones de cada uno de estos Planes Operativos Anuales se encuentra establecido en los artículos 54 y siguientes de la Ley de Planificación Pública y Popular.

- a.- Plan Operativo Anual Nacional.
- b.- Plan Operativo Anual Regional.
- c.- Plan Operativo Anual Subregional.
- d.- Plan Operativo Anual Estatal.
- e.- Plan Operativo Anual Municipal.
- f.- Plan Operativo Anual Comunal.
- g.- Los planes operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.

La vinculación entre el POA y el Presupuesto es presentada gráficamente por CORTEZ²²⁶, de la siguiente manera:

Gráfico 3
POA y el Presupuesto



8

Fuente: material inédito facilitado por el autor Miguel Cortez.

²²⁶ CORTEZ, M.: *Proyecto...*, ob. cit., p. 8.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El Presupuesto público venezolano se configura de acuerdo a los planteamientos doctrinarios cuyos orígenes se encuentran fuera de nuestras fronteras y a partir del origen mismo del término “*budget*” en Inglaterra; es fundamentalmente un instrumento legal cuyas consecuencias jurídicas se encuentran específicamente en el ordenamiento jurídico y pueden ser abordadas desde diversas perspectivas.

La Ley de Presupuesto forma parte de un instrumento más amplio como lo constituye el *presupuesto económico* que si bien no es de carácter jurídico pone de relevancia su carácter como un instrumento de planificación del Estado. Los ingresos son estimados en el mismo y no vinculan su efectiva recaudación, instrumentos jurídicos aprobados con anticipación garantizan la legalidad de las actuaciones del Estado en la recaudación pero no en cuanto al monto percibido; en su vertiente contraria, los gastos previstos en el presupuesto público constituyen una verdadera autorización fuera de las cuales los organismos públicos se sitúan al margen de la ley, así determinan el monto máximo de gastos en un ejercicio económico.

Desde la perspectiva política, el Presupuesto público y su aprobación por parte del órgano legislativo constituye un mecanismo de control sobre las funciones del órgano ejecutivo; no obstante, esta función ha ido en declive dada la enorme complejidad que conlleva dicho instrumento legal, inclusive lo voluminoso del mismo. Se consolida así la hegemonía del Poder Ejecutivo en materia financiera quien tiene a su cargo de forma permanente toda una estructura administrativa que se muestra avasallante frente a la labor que puedan cumplir las Comisiones en materia financiera designadas por las asambleas legislativas.

El Presupuesto público es una ley ordinaria, así se desprende de la naturaleza del mismo y su regulación normativa en Venezuela; la concepción dualista carece de sustento en nuestro

ordenamiento jurídico ya que su origen se sitúa bajo estructuras estatales e históricas ajenas a nuestra tradición. La plenitud de las funciones del órgano legislativo nacional en Venezuela se limitan sólo por una excepción establecida en el texto constitucional y aquellas que la propia Asamblea Nacional se establezca así como por el principio de división de poderes en cuanto a los presupuesto de las demás ramas del Poder público.

Los principios presupuestarios, como señala MORATINOS, garantizan la mayor racionalidad del mismo; en Venezuela los principios acogidos son los de periodicidad, temporalidad o anualidad; unidad, universalidad, equilibrio, especialidad, no afectación de recursos, publicidad y exclusividad.

Se debe desechar la programación presupuestaria como principio autónomo, se trata de una técnica de elaboración del presupuesto no inherente al mismo que ha sido sustituida por el presupuesto por proyectos y acciones centralizadas. En todo caso, debe existir siempre una vinculación entre las asignaciones presupuestarias y las metas a alcanzar, pareciera ser un mayor desarrollo del Principio de especialidad y las diversas formas como puede ser abordado.

REFERENCIAS

ACUÑA ORTIGOZA, M.: *El aprendizaje de las finanzas públicas. Propuesta para el rescate de la economía como pensamiento social*, Maracaibo, Universidad del Zulia, Vicerrectorado Académico, 2007.

AHUMADA, G.: *Tratado de Finanzas Públicas I* (4ª ed., t. I), Buenos Aires, Plus Ultra, 1969.

ANDARA SUÁREZ, L.: *Ingreso gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano. Tomo I*, Mérida, autor, 2011.

ANDARA SUÁREZ, L.: *Poder y potestad tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela*, Mérida, autor, 2010.

BRITTO GARCÍA, L.: *El presupuesto del Estado*, Caracas, Contraloría General de la República, 1968.

CORTEZ, M.: *Proyecto de formación fiscal. Presupuesto por proyectos y acciones centralizadas como instrumento de control fiscal*, Inédito, Cumaná, 2011.

DUVERGER, M.: *Hacienda Pública* (2ª ed. Española, Traduc. Enrique Bagaria Perpiñá), Barcelona, Bosch, 1980.

EHEBERG, Karl Theodor von: *Compendio de Hacienda Pública* (traducida por Federico Ruiz Koenig), México, Editorial América, 1945.

FINOL ROMERO, L. y VERA-COLINA, M.: *Módulo de estudio para la asignatura Fundamentos de Economía y Finanzas Públicas*, Maracaibo, Universidad del Zulia, Vicerrectorado Académico, 2011.

FONDO DE DESARROLLO NACIONAL (FONDEN) [Página Web en línea] Disponible: <http://www.fonden.gov.ve/index.php?m=2&t=2> [Consulta: 2012, agosto 25].

GIANNINI, A. D.: *Instituciones de Derecho Tributario* (título original Istituzioni di diritto tributario), Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957.

GIULIANI FONROUGE, C.: *Derecho financiero* (v. I, 5ª ed.), Buenos Aires, Depalma, 1993.

GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973.

JARACH, D.: *Finanzas públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, Cangallo, 1985.

LABAND, P.: *El derecho presupuestario* (título original: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungen – Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LAYA BAQUERO, J.: *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal* (t. I), Caracas, Paredes Editores, 1989.

MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (13ª ed.), Madrid, Tecnos, 2002.

MORATINOS, F.: *Introducción a la economía del sector público* (3ª ed. digital), Valencia, Universidad de Carabobo, 2011. Disponible: <http://es.scribd.com/doc/66585872/Introduccion-a-la-Economia-del-sector-Publico-ejemplar-actualizado-a-septiembre-2011> [Consulta: 2012, julio 23].

NAVA ALBORNOZ, R.: *La planificación operativa y las técnicas de presupuesto por programa y por proyecto. Análisis comparativo*, Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Ciencias Contables de la Universidad de Los Andes (U.L.A.), 2009, [Página Web en línea] Disponible: <http://pcc.faces.ula.ve/Tesis/Maestria/Robetr%20Nava/TESIS%20LIC.%20ROBERT%20NAVA.pdf> [Consulta: 2012, febrero 20].

NORDHAUS, W. y SAMUELSON, P.: *Economía* (título original: *Economics*, 18ª ed.), México, Mc.Graw Hill Interamericana, 2008.

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (ONAPRE): Clasificador de Recursos y Egresos 2019. [Página Web en línea] Disponible: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/30-clasificadorespresupuestarios/1283-clasificador-presupuestario-recursos-y-egresos-2019> [Consulta, 2019, enero 10].

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (ONAPRE): *Manual de normas para la formulación del Presupuesto de los Órganos del Poder Nacional* (2019). Disponible: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/68-instructivos-y-manuales-ano-2019/1230-manual-de-normas-para-la-formulacion-del-presupuesto-de-los-organos-del-poder-nacional-2019> [Consulta: 2019, enero 12].

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (ONAPRE): *Presupuesto por proyectos. Técnica implementada en el proceso presupuestario* (2006). [Página Web en línea] Disponible: <http://www.ocepre.gov.ve/informacion/Anteproyecto/2007/Presentaci%F3n%20Base%202006.pdf> [Consulta: 2012, febrero 21].

ORIA, S.: *Finanzas* (t. III), Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda, 1948.

PAREDES, F.: *Presupuesto público: aspectos teóricos y prácticos*, Mérida, Universidad de Los Andes (U.L.A.), 2006.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española* (22ª ed.), Madrid [Página Web en línea] Disponible: www.rae.es [Consulta: 2012, enero 15].

RANELLETTI, O.: *Derecho de la Hacienda Pública* (Título original: *Diritto Finanziario* dictado en 1927-1928, traducido por Juan Camilo Restrepo), Bogotá, Temis, 2007.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: “Estudio preliminar Laband y el derecho presupuestario del imperio alemán”, en Laband, P.: *El derecho presupuestario* (título original: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungen – Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho financiero. Un ensayo sobre los fundamentos teóricos del Derecho Financiero*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.

RODRÍGUEZ DE SANOJA, L.: *Actividad financiera del sector público en Venezuela* (3ª ed.), Valencia, Universidad de Carabobo, 2012.

SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero* (10ª ed.), Madrid, Universidad Complutense, 1993.

TROTABAS, L.: *Institutions financiers* (3ª ed.), Paris, Dalloz, 1960.

VAN HORNE, J.: *Administración financiera* (título original: *Financial Management and Policy*, 10ª ed.), México, Pearson, 1997.

VILLEGAS, H.: *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (5ª ed.), Buenos Aires, Depalma, 1992.

Constitución e instrumentos normativos

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 5.453, 24 de marzo de 2000 (Reimpresión de la Gaceta Oficial N° 36.860 del 39 de diciembre de 1999). Primera Enmienda, Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario del 19 de febrero de 2009.

Decreto con rango, valor y fuera de Ley de Registros y del Notariado, Gaceta Oficial N° 6.156 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Banco Central de Venezuela, Gaceta Oficial N° 6.211 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Código Orgánico Tributario, Gaceta Oficial N° 6.152 del 18 de noviembre de 2014.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Aduanas, Gaceta Oficial N° 6.155 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Gaceta Oficial N° 6.148 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

Ley que crea Contribución Especial por Precios Extraordinarios y precios exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos, Gaceta Oficial N° 40.113 del 20 de febrero de 2013.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, Gaceta Oficial N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario. Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12 de agosto de 2005.

Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema de contabilidad pública. Gaceta Oficial N° 38.318 del 21 de noviembre de 2005.

Jurisprudencia Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional

Sentencia es del 24 de enero de 2002, caso: demanda de derechos e intereses difusos o colectivos ejercida por la Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (ASODEVIPRILARA), y otros en contra de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financiera, así como en contra del Consejo Directivo del Instituto para la defensa y educación del consumidor y el usuario (INDECU).

Portales electrónicos:

| | |
|--|--|
| Banco Central de Venezuela: | www.bcv.org.ve |
| Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas: | www.mppef.gob.ve |
| Oficina Nacional de Presupuesto: | www.onapre.gob.ve |
| Tribunal Supremo de Justicia: | www.tsj.gob.ve |

Lenin José Andara Suárez

Abogado egresado con la distinción Magna Cum Laude (1999). Doctor por la Universidad de Salamanca (USAL), España, en "Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social". Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en "Derechos y Garantías del Contribuyente" (USAL). Profesor de Finanzas Públicas y Derecho Financiero, Universidad de Los Andes (ULA), Venezuela. Coordinador del Grupo de Investigación de Derecho Público. Asesor, conferencista y tutor de investigaciones.

Otros títulos publicados: 1.- Poder y potestad tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela (2010). Editor-autor, Mérida, Venezuela. 2.- Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano. Tomo I (2011). Editor-autor, Mérida, Venezuela. 3.- El presupuesto público venezolano (2012). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) ULA con el auspicio del Banco Central de Venezuela (BCV). Mérida, Venezuela. 4.- El acto de liquidación tributaria. La determinación por la Administración tributaria (2013). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) ULA con el auspicio del Banco Central de Venezuela (BCV). Mérida, Venezuela. 5.- La autoliquidación y su incidencia en el sistema de aplicación de los tributos en España (2018). Bosch Editor. Barcelona, España. 6.- Manual de Derecho Tributario I. Derecho sustantivo (2018). Editor-autor, Mérida, Venezuela. Artículos científicos publicados en revistas internacionales. Capítulos de libros publicados.



La primera edición de esta obra ha tenido la más amplia receptividad en la comunidad científica nacional e internacional que la han llevado a tener presencia en importantes bibliotecas de los Estados Unidos e Iberoamérica.

Esta segunda edición de la obra "El Presupuesto público venezolano" constituye una actualización de los preceptos legales y normas de rango sublegal aplicables a esta figura en el ordenamiento jurídico venezolano.

Asimismo, se realizan algunos replanteamientos que enriquecen la perspectiva de estudio en esta importante rama del Derecho Financiero.

Es un compromiso con los lectores ofrecer un texto de alta calidad y el cual llega a sus manos con esta segunda edición.

ISBN:



9 789801 805793

Depósito legal: Me201900039