

FACES

Administración financiera, presupuesto y gasto público



Finanzas Públicas
Prof. Christi Rangel

EL SECTOR PÚBLICO VENEZOLANO

Conjunto de órganos de gobierno

Art. 6 LOAFSP

Forma republicana.

El poder se divide en:

Ejecutivo, legislativo, judicial, ciudadano y electoral.

Forma federal. El poder se distribuye en

Poder municipal
Distrito metropolitano
Poder estadal
Poder nacional

Institutos autónomos, personas jurídicas estatales de derecho público, sociedades mercantiles con capital estatal > 50%, asociaciones civiles, fundaciones y demás instituciones que se constituyan con fondos públicos.

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Todo lo inherente a la captación de ingresos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado.

Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP):

Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad son regulados por esta Ley; mientras que los sistemas tributarios y de administración de bienes, están regulados por leyes especiales.

PRESUPUESTO PÚBLICO

Duverger: Es un acto mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autoriza estos últimos para un periodo futuro determinado, que generalmente es de un año.

Neumark: un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

PRESUPUESTO PÚBLICO

Son aspectos claves del presupuesto:

- Muestra la previsión de ingresos y gastos.
- Requiere la aprobación o autorización de un poder independiente.
- La aprobación del presupuesto se hace mediante una ley. Tiene carácter jurídico.
- Es un instrumento de planificación de políticas públicas.
- Se diseña para períodos regulares.

PRESUPUESTOS PÚBLICOS COMPRENDEN

Ingresos: recursos que obtiene el Estado, para el logro de sus fines.

Gastos: erogaciones que realiza el Estado, destinados al cumplimiento de sus fines.

Operaciones de financiamiento:

- **Fuentes:** disminución de activos financieros e incremento de pasivos tales como las operaciones de crédito público.

- **Aplicaciones financieras:** incremento de activos y disminución de pasivos, tales como la amortización de la deuda.

FUNCIONES DEL PRESUPUESTO

- ❖ Función Financiera o Política Financiera: fijar límites cuantitativos, cualitativos y temporales a los gastos.
- ❖ Función política. Programa de acción política exacto y obligatorio. Permite que la representación popular influya en los asuntos públicos.
- ❖ Función jurídica. Compromiso de cumplimiento y desautorización de actos ajenos al presupuesto.
- ❖ Función económica. Instrumento de acción de la política fiscal. (Andara, 2012)

ESTRUCTURA DE LA LEY DE PRESUPUESTO

Art. 30 LOAFSP

Título I. Disposiciones Generales.

Título II. Presupuestos de Ingresos y Gastos y Operaciones de Financiamiento de la República.

Título III. Presupuestos de Ingresos y Gastos y Operaciones de Financiamiento de los Entes Descentralizados Funcionalmente de la República, sin fines empresariales.

Título IV. Del Distrito Capital

Documentos presupuestarios en la República Bolivariana de Venezuela

- ❖ Plan Operativo Anual
- ❖ Marco Plurianual del Presupuesto
- ❖ Exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda.
- ❖ Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda.
- ❖ Proyecto de Ley Especial de Endeudamiento
- ❖ Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda.
- ❖ Ley Especial de Endeudamiento
- ❖ Memoria y cuenta

CICLO PRESUPUESTARIO

- ❖ **Formulación.** Responsabilidad del poder ejecutivo, inicia en el mes de junio hasta el 15 de octubre de cada año.
- ❖ **Discusión y sanción.** Corresponde al poder legislativo entre el 15 de octubre y el 15 de diciembre de cada año.
- ❖ **Ejecución.** Corresponde principalmente al poder ejecutivo, pero todos los poderes son ejecutores.
- ❖ **Control y evaluación.** Corresponde al poder legislativo, poder moral (Contraloría General de la República) y el mismo poder ejecutivo debe hacer seguimientos.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

- o Legalidad
- o Anualidad
- o Universalidad
- o Integralidad
- o Unidad
- o Flexibilidad
- o Especificación
- o Continuidad
- o Equilibrio
- o Transparencia

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Legalidad: el presupuesto debe establecerse mediante ley, emanada de la autoridad competente. Debe cumplir los mismos requisitos de formación que el resto de las leyes.



PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Anualidad: intervalo temporal determinado para el cumplimiento de las disposiciones previstas en el presupuesto sobre ingresos y gastos. El presupuesto se elabora para un período de tiempo específico que generalmente es de 1 año.



PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Universalidad: todo lo que constituya materia presupuestaria debe estar contenido en el presupuesto. Prohibición de fondos extrapresupuestarios. Principio para garantizar el control

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Integralidad: el presupuesto se concibe como:

- Un instrumento del sistema de planificación
- Reflejo de una política presupuestaria única
- Proceso debidamente vertebrado
- Instrumento que abarca todos los elementos de la programación.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Unidad: existencia de una única política presupuestaria; cumplimiento del principio de unidad de caja; el presupuesto es uno sólo en cada ejercicio financiero. Esto pretende el control racional y directo de las actuaciones del poder ejecutivo.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Especificación: la autorización de los gastos no es global, sino que se concede detallada para cada crédito. El crédito autorizado para un determinado gasto sólo puede utilizarse para éste. No puede alterarse el destino de los recursos.

Principios presupuestarios en el marco jurídico Venezolano

- + Art. 311, 313, 314 CRBV: Eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal, legalidad, anualidad, universalidad, unidad, especificación.
- + Art. 12, 16,34 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público: legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.
- + Art. 6, 11 y 12 Ley Contra la Corrupción: honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad.
- + Art. 12 Ley Orgánica de Administración Pública: economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza.

Transparencia presupuestal

Se entiende por transparencia presupuestaria a la existencia de:

- un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestario,
- acceso del público a la información
- rendición de cuentas a través de controles formales e informales y
- mecanismos formales de participación durante el proceso.

Permite que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos.

Transparencia presupuestal

La información de datos, indicadores y propuestas del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia.

Transparencia Presupuestal

- Identificación de los responsables de la decisión de gasto, de la operación presupuestaria y de los evaluadores del mismo
- Publicación de documentos presupuestarios claros con datos detallados sobre las operaciones gubernamentales
- Existencia de canales formales para la participación ciudadana desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos.
- Existencia de información confiable y oportuna sobre:
 - Las previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas.
 - La sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de ejecución presupuestaria.
 - Los impactos macroeconómicos plurianuales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual.

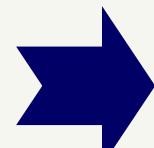
Transparencia Presupuestal

- La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro.
- Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos.
- Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias.
- Los recursos humanos y administrativos usados.
- Las diversas fases de la asignación presupuestaria.
- Los criterios de evaluación y la publicación de las evaluaciones y auditorias practicadas.
- Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas sobre conflicto de intereses; requisitos de libertad de información; marco regulatorio transparente; prácticas de empleo y procura abiertos al público.

Aspectos técnicos del Presupuesto

Tipos de Modificaciones Presupuestarias

Créditos Adicionales



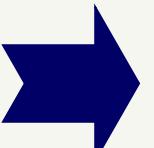
Incrementos a los créditos presupuestarios destinados a cubrir gastos necesarios no previstos o que resulten insuficientes o cubrir gastos necesarios no presentes en la Ley de Presupuesto

Rectificaciones



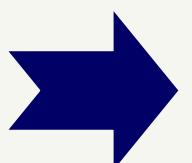
Son incrementos de créditos presupuestarios que se acuerdan a los proyectos o acciones centralizadas, de los órganos ordenadores de compromisos y pagos, para gastos necesarios no previstos o que resulten insuficientes. La fuente de financiamiento de esta modificación presupuestaria es la partida “Rectificaciones al Presupuesto”

Insubsistencias o Anulaciones de Créditos



Es la modificación mediante la cual se anulan total o parcialmente, los créditos no comprometidos acordados en la Ley de Presupuesto. Esta modificación se realiza con la finalidad de reorientar el destino del crédito previsto en la Ley de Presupuesto Anual.

Ajustes en los Créditos por Reducción de Ingresos

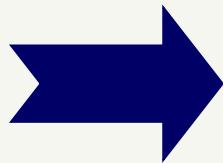


Modificación mediante la cual se reduce total o parcialmente los créditos no comprometidos, acordados en la Ley de Presupuesto, cuando se evidencia una disminución de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal.

Aspectos técnicos del Presupuesto

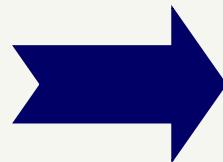
Tipos de Modificaciones Presupuestarias

Traspasos de Créditos Presupuestarios



Consiste en una reasignación de créditos presupuestarios entre partidas, genéricas, específicas y subespecíficas de un mismo proyecto o distintos proyectos o categoría equivalente, que no afectan el total de los gastos previstos en el presupuesto por fuente de financiamiento.

Reprogramaciones de la Cuota de Compromisos y Desembolsos y Reprogramación del Gasto Causado



Las reprogramaciones son variaciones efectuadas a la programación inicial de la Ejecución Física -Financiera del Presupuesto de Gastos, aprobada por la ONAPRE y la Oficina Nacional del Tesoro, por tal motivo deben ser informados a estos órganos rectores a los fines de la evaluación y aprobación correspondiente. La reprogramación puede ser consecuencia de los cambios en el ritmo de ejecución del presupuesto para obtener determinadas metas por modificaciones aprobadas en los créditos presupuestarios o por otras causas plenamente justificadas.

PRESUPUESTOS PÚBLICOS COMPRENDEN

Cuenta Ahorro - Inversión -
Financiamiento:

Muestra el resultado económico - financiero partiendo de la clasificación económica de los ingresos y del gasto.

Indicadores resultantes

- Superávit/déficit corriente
- Superávit/déficit no petrolero
- Superávit/déficit primario
- Superávit/déficit financiero
- Superávit/déficit ordinario

Evolución de los presupuestos nacionales en Venezuela

| Años | Presupuestos aprobados | Presupuestos ejecutados | Modificaciones | Presupuestos ejecutados K | % de Δ corriente |
|-------------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 2000 | 23.553,56 | 17.399,38 | | | |
| 2001 | 28.079,21 | 22.357,12 | -5.722,10 | | -20,38 |
| 2002 | 26.443,13 | 28.162,70 | 1.719,57 | | 6,50 |
| 2003 | 41.600,43 | 37.286,70 | -4.313,73 | | -10,37 |
| 2004 | 49.950,88 | 55.110,35 | 5.159,47 | | 10,33 |
| 2005 | 69.326,52 | 78.793,09 | 9.466,56 | | 13,66 |
| 2006 | 87.029,00 | 117.339,32 | 30.310,32 | | 34,83 |
| 2007 | 115.178,10 | 126.462,06 | 11.283,96 | 126.462,06 | 9,80 |
| 2008 | 137.567,65 | 174.132,76 | 36.565,11 | 148.450,77 | 26,58 |
| 2009 | 167.474,17 | 187.134,61 | 19.660,43 | 126.442,30 | 11,74 |
| 2010 | 159.406,10 | 239.804,12 | 80.398,02 | 124.186,50 | 50,44 |
| 2011 | 204.208,00 | 382.210,00 | 178.002,00 | 158.199,50 | 87,17 |
| 2012 | 297.837,00 | 464.013,11 | 166.176,11 | 160.892,20 | 55,79 |
| 2013 | 396.406,75 | 669.895,86 | 273.489,11 | 151.457,35 | 68,99 |
| 2014 | 552.633,00 | 952.360,00 | 399.727* | | 72,33 |

Fuente: Leyes de presupuesto, gacetas oficiales, BCV y cálculos propios. *Al 30/09/ 2014

La política presupuestaria de Venezuela 2007 – 2014. Interrogantes

- ¿Cómo puede el gobierno incrementar el gasto público nominal hasta un 83% más de lo estipulado y aprobado mediante ley? ¿Flexibilidad?
- ¿A qué responde el volátil comportamiento del gasto presupuestario en términos reales?
- ¿Cómo es que en los años de caída del presupuesto real el gobierno estatizó empresas, mantuvo sus proyectos populistas, y continuó la expansión monetaria?
- ¿Por qué el poder ejecutivo subestima el gasto público aprobado y decide utilizar las modificaciones?
- ¿Qué pasa con la responsabilidad de garantizar la estabilidad de los precios y preservar el valor interno y externo de la moneda, según el artículo 318 constitucional?

La política presupuestaria de Venezuela 2008 - 2013

Estimaciones macroeconómicas y la formulación presupuestaria

| | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---|---------|------|-------|------|-------|---------|---------|------|---------|------|-------|-------|
| Variables Macroeconóm. | L. P | Real | L. P. | Real | L. P. | Real | L. P. | Real | L. P. | Real | L. P. | Real* |
| Inflación – Cierre en % | 20 - 22 | 31 | 15 | 25 | 22 | 27 | 23 - 25 | 28 | 20 - 22 | 20 | 16 | 56,2 |
| Tipo de cambio Bs./US \$ | 2,15 | 2,15 | 2,15 | 2,15 | 2,15 | 2,6/4,3 | 2,6/4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 6,3 |
| Precio promedio de la cesta petrolera en US\$ | 35 | 86,4 | 35 | 57 | 40 | 68 | 40 | 101 | 50 | 103 | 55 | 102,3 |

L.P. Muestra los datos de las estimaciones aprobadas en la Ley de Presupuesto de cada año.

Fuente: Agencia Venezolana de Noticias, Transparencia Venezuela, Banco Central de Venezuela

La política presupuestaria de Venezuela 2007 – 2013

Es evidente que hay significativas diferencias entre los valores estimados de las variables que más impactan los ingresos del presupuesto y los valores reales, lo que nos lleva a plantear:

¿qué está pasando con los recursos adicionales que ingresan por los diferenciales en el precio del barril de crudo, tipo de cambio e inflación?

La política presupuestaria de Venezuela 2007 – 2013

El poder ejecutivo nacional administra varios presupuestos además del presupuesto nacional oficial, sin cumplir las formalidades del proceso presupuestario:

- La empresa PDVSA ejecuta gastos públicos
- Fondo de Desarrollo Económico y Social (FONDESPA)
- Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN)
- Fondo Conjunto Chino Venezolano
- Fondo Miranda
- Fondo Bicentenario
- Fondo Gran Volumen
- Fondo Bicentenario

La política presupuestaria de Venezuela 2007 – 2013

Sobre el funcionamiento de los fondos paralelos:

- × Las decisiones de gasto no se discuten en el parlamento.
No hay manera de participar en estas decisiones.
- × La ejecución de los gastos carece de piso jurídico y están al margen de los ministerios respectivos.
- × No se hace la consolidación del gasto por sectores ni del gasto total.
- × No hay manera de hacer seguimiento ni controles a los fondos, cuyos recursos se destinan sin que se establezcan objetivos claros, ni metas expresadas en indicadores, ni responsables.

Los riesgos de corrupción

Para minimizar los riesgos de corrupción es fundamental:

- ▶ Existencia de procedimientos y normas claras accesibles para todos los ciudadanos.
- ▶ Disponibilidad y acceso a la información de carácter público (toda aquella que está en manos del sector público).
- ▶ Cumplimiento de los sistemas formales de control y rendición de cuentas
- ▶ Participación y escrutinio ciudadano.

Riesgos de corrupción e institucionalidad en Venezuela

A pesar de que sí hay previsiones constitucionales y legales para minimizar los riesgos de corrupción, la política presupuestaria aplicada, las ha transgredido sistemáticamente en los últimos seis años.

Algunos resultados.....

Casos de Corrupción

- Se perdieron más de 122 mil toneladas de alimentos que importó PDVSA, sin respeto a las condiciones sanitarias y comprados con sobreprecios. (2010) Caso Pudreval



Casos de corrupción

- FONDEN ha asignado cuantiosos recursos a proyectos (agrícolas, de aluminio, fertilizantes, deportivos, viviendas), sin que hayan siquiera iniciado. (2008 – 2012). Fonden ha manejado aproximadamente US \$ 115.218 MM



Casos de corrupción

- Se perdieron 15 MM de US \$ del BANDES, provenientes del Fondo Chino y FONDEN (2012)



Casos de Corrupción

- Desfalco en el Fondo Chino que supera US \$ 84 MM, denuncia el presidente Maduro (2013).



Casos de Corrupción



- Para atender crisis eléctrica se han invertido ingentes recursos en plantas termoeléctricas, adquiridas con sobreprecio. La crisis continua



EL GASTO PÚBLICO

¿Por qué estudiamos el

¿Qué debe preocuparnos?



EVOLUCIÓN Y CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO

Teorías de Demanda.

- Adolf Wagner.
 - Ley I: Reestructuración de la sociedad.
 - Ley II: Demandas elásticas de bienes sociales.
- Peacock y Wiseman. Efecto desplazamiento:
- Los sistemas democráticos.
 - Cuando existen problemas de desigualdad se incrementa el gasto en redistribución de la renta.
 - Otra causa es la presión de los grupos de interés a aumentar el gasto en determinadas áreas.
- La ilusión fiscal. Hacen creer a los ciudadanos que el coste del gasto es inferior al real.

EVOLUCIÓN Y CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO

Teorías de Oferta

- William Baumol: El precio de los bienes públicos aumenta más rápido que el de los bienes privados
- El ciclo político-económico-electoral. Incremento del gasto en los períodos de procesos electorales.
- Comportamiento de los funcionarios burócratas.
 - Teoría de la burocracia I.
 - Teoría de la burocracia II.
- Ideología del partido de gobierno y el grado de centralización del poder político
- Técnicas presupuestarias incrementalistas.

CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Clasificación Orgánica o Administrativa

¿Quién gasta?

Ministerios
Presidencia
Consejo Nacional Electoral
Tribunal Supremo de Justicia



Clasificación Económica

¿En qué se gasta?

Gasto corriente
Gasto de capital



Clasificación Funcional

¿Para qué se gasta?

Servicios generales
Defensa - Educación
Salud - Vivienda
Ref. COFOG



CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

En cuanto a los clasificación por partidas, según el clasificador presupuestario en Venezuela, los gastos se presentan:

4.00. EGRESOS

4.01. "Gastos de Personal"

4.02. "Materiales, Suministros y Mercancías"

4.03. "Servicios no Personales"

4.04. "Activos Reales"

4.05. "Activos Financieros"

4.06. "Gastos de Defensa y Seguridad del Estado"

4.07. "Transferencias y Donaciones"

4.08. "Otros Gastos"

4.09. "Asignaciones no Distribuidas"

4.10. "Servicio de la Deuda Pública"

4.11. "Disminución de Pasivos"

4.12. "Disminución del Patrimonio"

4.98. "Rectificaciones al Presupuesto"

INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO

En la eficiencia en función de

- Qué lo origine. Teorías de crecimiento del gasto
- Cómo se financia
- Qué tipo de gasto

La eficiencia puede ser

- ❖ Productiva
 - ✓ Técnica: se están utilizando de la mejor forma posible los factores productivos.
 - ✓ Asignativa: el volumen de gasto maximiza el valor de los bienes y servicios que oferta.
- ❖ Económica: cuando los beneficios sociales que reporta son mayores que los costos sociales.



INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO

En la equidad según

- Cómo se financia
- El tipo de gasto

En las metas
macroeconómicas según

- Qué lo origine
- Cómo se financia
- Qué tipo de gasto