

**Más que frente a una
Ley Habilitante convencional,
estamos frente al paquete
completo de medidas
económicas del gobierno
que se inicia.**

MIGUEL IGNACIO PURROY

¿Ley Habilitante para un trienio?

No se debe sentir muy cómodo el Congreso de la República con el proyecto de Ley Habilitante que le ha puesto el gobierno en las manos. Primero, porque es un cúmulo tan amplio de reformas, que prácticamente constituye la agenda legislativa de dos o tres años. Segundo, porque algunas de ellas son reformas tan de fondo, que difícilmente entran en la categoría de medidas "extraordinarias". Y tercero, porque es tan vago el enunciado de las reformas propuestas, que aprobarlas así significaría abdicar totalmente la función legislativa a favor del Poder Ejecutivo. En anteriores Habilitantes existían al menos bosquejos o proyectos de leyes elaborados por el Legislativo y se le exigía al Presidente ceñirse al espíritu de esos proyectos o, incluso, someter las versiones finales de las leyes al Congreso para su visto bueno final. Esta vez, ni hay borradores, ni hay consulta final. Quizás sea ésta la forma peculiar elegida por el nuevo Gobierno de pedirle "cortésmente" al Legislativo que se haga a un lado.

Una Ley Habilitante es una autorización que le pide el Gobierno al Congreso de la República para que le permita dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera durante un lapso limitado. En este caso, más que frente a una Ley Habilitante convencional, estamos frente al paquete completo de medidas económicas del Gobierno que se inicia. Algunos se niegan a darle a este listado el rango de "programa económico", pero no hay duda de que el equipo de gobierno lo concibe como tal, al menos para el corto y mediano pla-

zo. De ahí la conveniencia de dedicarle un poco de atención. El articulado de la Ley contempla cinco grupos de medidas en el ámbito de la reorganización de la Administración Pública, siete en el ámbito financiero, cuatro en el ámbito tributario y trece en el ámbito económico sectorial. Varios de estos grupos de medidas pueden implicar varios decretos leyes, con lo cual podríamos estar hablando de cerca de cincuenta instrumentos legales. Algunas medidas son puntuales y sencillas, mientras que otras son muy complejas, como la reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la reforma de los subsistemas de Seguridad Social o la reestructuración de la Administración Pública Descentralizada.

Si tomamos al pie de la letra el articulado referido al primer ámbito, la reorganización de la Administración Pública, parecería que el Gobierno desea acometer una gran reforma del Estado, para lo cual solicita una autorización de acción casi ilimitada. Se contempla una redefinición del número de ministerios, de sus competencias y de su organización interna. Se quieren suprimir, fusionar o modificar Entes Descentralizados (institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, etc.), así como Servicios Autónomos adscritos a ministerios centrales. Se van a modificar las normas que regulan a los empleados públicos (carrera administrativa, jubilaciones, etc.). Qué y cuánto se haga en estos seis meses, dependerá del trabajo previo que tenga adelantado el equipo de gobierno, el cual desconocemos.

Igualmente amplía es la autorización que se solicita en el ámbito financiero,

especialmente para reformar la Hacienda Pública. Se plantea modificar las leyes que regulan el proceso presupuestario, las autorizaciones de crédito público y la tesorería nacional. Al mismo tiempo se pide delegar en el Gobierno la facultad de efectuar las operaciones de endeudamiento necesarias para financiar el Presupuesto de 1999 y para refinanciar la deuda pública interna y externa. También se pretende reformar la Ley de Emergencia Financiera, dictada durante la crisis bancaria de 1994, con el fin de ampliar los poderes de intervención de los órganos competentes (FOGADE y Superintendencia de Bancos) y darle legalidad a muchas actuaciones dudosas, pasadas y presentes, en el proceso de intervención de entes financieros con problemas.

Con las medidas en el ámbito tributario empieza la Ley Habilitante a adentrarse en el campo concreto de las medidas económicas. La proposición de un impuesto al débito bancario, al estilo del implantado en 1994, pretende aliviar el déficit fiscal de 1999 mediante la obtención de algo más de 600 millones entre abril y diciembre. El resto de las reformas tributarias rendirán sus frutos más adelante. El Gobierno quiere derogar el actual ICSVM y sustituirlo por un impuesto general a las ventas. Aún cuando no se dice en el texto del proyecto de Ley Habilitante, el Gobierno tiene intención de ampliar el universo de contribuyentes, haciendo que reflejen el impuesto empresas o individuos con ventas anuales superiores a 3.000 unidades tributarias (antes 8.000 UT), equivalente hoy a 22,5 mi-

llones de bolívares. No está contemplada todavía la (muy necesaria) reducción de exenciones de una larga lista de rubros.

La segunda reforma tributaria importante es la del impuesto sobre la renta. Se quiere eliminar desgravámenes generosos, como los alquileres de vivienda o las donaciones. Pero donde hay más "tela para cortar" es con el anunciado gravamen sobre los dividendos percibidos por los accionistas de las empresas, que ahora están exentos y que es la vía por donde se escapan del fisco las grandes rentas. También tendrá fuerte impacto la modificación del sistema de ajuste de inflación, que, inteligentemente manipulado, puede poner a ganar a empresas con pérdidas o a perder a empresas con ganancias. Ambas disposiciones representan hoy vías legales muy usadas para evitar el pago de impuesto. Se quiere también incorporar incentivos para el ahorro interno, la inversión, la creación de puestos de trabajo o la exportación. Finalmente, el gobierno desea reformar casi todas las leyes que guardan relación con la administración tributaria (fiscalización y recaudación de impuestos, castigo de la evasión), para reforzarla y agilizarla.

Muy amplio es el espectro de medidas que se refieren al ámbito económico general. Destaca, por su trascendencia, la reforma de la Ley de Seguridad Social y de las leyes de sus subsistemas (salud, pensiones, paro forzoso). En especial, no le gusta al gobierno el esquema de gestión privada de la salud, tal como fue aprobado por el gobierno anterior. Tampoco le gusta mantener intactos los cientos de regímenes de jubilación de empleados públicos. Otras medidas importantes destinadas a incentivar actividades sectoriales, que se han incluido en la Habilitante son:

Promover el crédito a los microempresarios, a las pequeñas y medianas empresas y al sector agropecuario.

Creación de un fondo único para programas sociales, así como unificación de todos los fondos de asistencia destinados al desarrollo económico.

Acogerse a las cláusulas de "salvaguarda comercial", que permiten elevar aranceles o limitar importaciones cuando se encuentre en peligro la producción nacional.

Estimular la inversión privada en infraestructura y servicios mediante reforma

de las leyes de Licitaciones y de Concesiones.

Promover la industrialización interna del petróleo y del gas, ordenar el marco legal y regulatorio de la actividad minera y del sector eléctrico.

Haciendo una evaluación general, parecería que todas las medidas incorporadas en la Ley Habilitante apuntan en la dirección correcta y reflejan la buena intención de simplificar la administración pública, poner orden en las finanzas públicas, aumentar la tributación interna e incentivar algunos sectores económicos que se consideran prioritarios. Algunas de las medidas enunciadas no pasan todavía de meras declaraciones de buena intención, otras, sin embargo, son concretas y de impacto en el corto plazo. Muchos han descalificado la Ley Habilitante porque no constituye un verdadero programa económico (integral, sistémico, etc.). Es cierto, pero tampoco es ése el propósito de la Ley. Lo importante es que estas medidas no nos aparten de lo que sería la orientación deseable de un programa económico y eso parece estar razonablemente logrado.

Ahora bien, hecha esta defensa, tampoco tiene sentido engañarnos creyendo que la Habilitante va a resolver el problema fiscal de este año ni del que viene. Nuevos ingresos provendrán únicamente del impuesto al débito bancario, pero ellos serán absorbidos por los aumentos salariales. Queda un considerable hueco por financiar y ello requerirá inexorablemente del visto bueno del FMI, de tal forma que el gobierno no podrá seguir eludiendo la tarea de elaborar un verdadero programa económico y sentarse a negociar con el Fondo.

Donde la Ley Habilitante refleja ausencia de realismo es en la pretensión de acometer semejante agenda legislativa en apenas seis meses. No hay tiempo material para ello y mucho menos con un equipo de gobierno incipiente, que está teniendo dificultades para cubrir todas las posiciones de dirección y cuyo nivel técnico promedio es bastante bajo. Existe el peligro muy real de que se dé a luz más de un adefesio. Tampoco es bueno que margine de forma tan descarada al Congreso de la definición de cuestiones económico-financieras tan importantes. Una Ley Habilitante debería usarse para sacar adelante materias urgentes, donde hay ya un cierto

consenso político. Todos sabemos que éste es un episodio más del nuevo juego político del gobierno de Chávez, en el que cualquier negociación con las fuerzas políticas tradicionales está descartada, pero se está llevando la alienación de esas fuerzas más allá de lo necesario para gobernar. Es difícil que el Congreso esté dispuesto a negar su propia razón de ser, entregándole este cheque en blanco al gobierno.

**No tiene sentido engañarnos
creyendo que la Habilitante va
a resolver el problema fiscal
de este año ni del que viene.
El gobierno no podrá seguir
eludiendo la tarea de elaborar
un verdadero programa
económico.**

MIGUEL IGNACIO PURROY
Economista