

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del "Centro estudiantes de ciencias económicas"

Director:

Rómulo Bogliolo

Administrador:

Roberto E. Garzoni

Secretario de Redacción:

Redactores:

**Italo Luis Grassi - Mauricio E. Greffier - James Waisman
Juan R. Schillizzi - Juan F. Etcheverry - José E. Griffi**

Año VI

Junio de 1918

Núm. 60

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

El presupuesto

De la definición exacta de lo que debe entenderse por presupuesto se tendrá el verdadero concepto de su carácter o naturaleza. El presupuesto es definido de distintas maneras. Pero del enunciado de las características reales que comprende resultará, siguiendo a un distinguido profesor de finanzas (1), una definición precisa.

Así, diré, que el presupuesto es un acto o estado por el cual se prevé y autoriza los recursos y gastos de una nación, por un período determinado.

Como se vé, en la precedente definición se establece que el presupuesto es un acto o estado y no una ley; de previsión y autorización y no de una u otra cosa solamente; que comprende los recursos y los gastos, vale decir, que no se autoriza ningún gasto sin la previa determinación del recurso que servirá para cubrir ese gasto, en términos generales; y, por último, que ese presupuesto debe tener un período fijado de duración, ya sea que se adopte el sistema del presupuesto anual que es el más común, o el bienal o el septenal.

Por su forma externa, el presupuesto es una ley. En efecto, para su sanción pasa por las dos ramas que comprenden el parlamento y el poder ejecutivo lo promulga. Pero, en el fondo no es una ley: es un acto, y la distinción es capitalísima, no obstante que se incurre en una confusión lamentable al respecto.

El presupuesto, es, como se ha dicho, un acto de previsión y autorización. No basta que sea un acto de previsión. Necesita tener además la correspondiente autorización del pueblo; dada por intermedio de sus representantes en el gobierno.

(1) Dr. J. Ruíz Moreno.

Si se aceptara solamente lo primero, es decir, que se trata de un acto puramente de previsión, se quitaría a ese pueblo la más preciada de sus conquistas en las luchas por el reconocimiento de los derechos individuales, por la libertad y por la democracia, que ha costado tanta sangre. Por consiguiente, dada su condición de elemento esencial, no se puede omitir el concepto de autorización al hablar de presupuesto.

Después de lo expuesto, fácil es demostrar la diferencia que hay entre el presupuesto y el *balance*, entre aquél y la *cuenta* y entre el mismo y la *estimación media*. Un balance es un *estado* demostrativo de un debe y un haber, semestral, anual, etcétera. Se refiere, pues, a algo que tiende a poner de manifiesto en un momento dado el activo y pasivo de la hacienda pública y a hechos ocurridos.

El presupuesto, en cambio, mira al porvenir, prevé las necesidades de un ejercicio futuro y obtiene de antemano la autorización para efectuar los gastos que aquellas reclamen dentro de los recursos calculados. Refleja la vida nacional. Son, como se vé, dos situaciones casi antagónicas. Además, un balance refleja un estado o una situación cualquiera, sin explicar cómo se ha llegado a ese estado o a esa situación. Es inútil comparar los balances de diversos ejercicios, porque no se sacaría nada en limpio. Por el contrario, compárense dos o más presupuestos y se tendrá la historia del país. Así, por ejemplo, comparando el presupuesto de hace diez años y el vigente podrá juzgarse de inmediato la diferencia del estado económico y financiero del país en las dos épocas a que, respectivamente, corresponden.

Hace diez años el país en pleno auge; hoy atravesando una crisis desesperante.

La *cuenta* es menos completa que un balance y se aleja, por lo tanto, aun más del presupuesto; y el *estado medio* es una aproximación de dos extremos, tanto en el comercio como en hacienda, y nada tiene que ver bajo el punto de vista de la semejanza con el presupuesto.

El presupuesto tiene una importancia trascendental. Mediante el mismo se puede saber como se producen las entradas y como se gasta lo recaudado; y es posible seguir un plan financiero determinado, auxiliándose con los datos preciosos de la estadística, cuando se observan los principios aconsejados por la ciencia que lleva este nombre, que es la ciencia del porvenir.

Además, el pueblo puede saber como se maneja el dinero que él ha dado, haciendo las observaciones que le sugiere su estudio, por intermedio de sus representantes.

La discusión del presupuesto es un acto que despierta periódicamente la atención pública. En Francia tienen lugar hasta sesenta sesiones para aprobarlo. En la cámara de los comunes en Inglaterra se provocan cambios de ministerio.

En cuanto se refiere a las rentas de que debe ocuparse el presupuesto y que forman el cálculo de recursos, tienen dos fuentes: 1.^a las que no son impuestos; 2.^a las impositivas.

Las primeras se determinan como avaluativas: rendimiento de los arrendamientos de tierras públicas, que no tienen carácter imperativo, ni autoritario; lo primero porque aunque se establezca que producirán tanto, pueden, en realidad, producir más o menos, y lo segundo porque pueden excederse de lo calculado. Las de carácter impositivo se establecen por leyes independientes del presupuesto y son de contribución directa: patentes, tarifas aduaneras. Forman lo que se denomina en general leyes de impuestos. Cabe preguntar entonces ¿por qué figuran estas últimas rentas en el presupuesto? La respuesta no es difícil. Figuran con carácter puramente avaluativo, porque necesariamente el presupuesto que es, entre otras cosas, acto de previsión, debe tener en cuenta el monto calculado de las rentas en su totalidad para fijar los gastos.

En cuanto a éstos, en contra de lo que sostienen muchos autores, participo de la opinión de aquellos que aceptan que hay ciertos gastos que el poder ejecutivo debe realizar aunque no haya presupuesto, ya por no haber sido sancionado en tiempo, o ya porque lo niegue el congreso. Tales gastos serían: los sueldos de los jueces y demás funcionarios creados por la constitución, el racionamiento de presos, etc. En efecto, ni la falta de presupuesto, ni las disposiciones en contrario que éste establezca, son circunstancias que puedan dar lugar a que no se cumpla la constitución. El poder ejecutivo debe respetar los mandatos de la constitución y los cumple pagando a los jueces, racionando a los presos, con o sin presupuesto, dando cuenta en este último caso al congreso, presentando las cuentas de las inversiones correspondientes.

Hay, además, otros casos en que la falta de presupuesto no puede ser obstáculo a la realización de ciertos gastos: cuando se comprometa el crédito del país o el honor nacional, por incumplimiento de sus obligaciones por parte del estado. Esto podría ocurrir cuando, después de empeñada la palabra del estado o contraída una deuda, el congreso negase la autorización para cumplir el contrato o para pagar la deuda.

Jéze, sin ser partidario del extremo a que se llega en ésta

teoría, cree que el poder ejecutivo no puede pasar sin su presupuesto, pero que ciertos ramos están por sobre la voluntad del congreso siempre que su cumplimiento sea la consecuencia de un mandato de la constitución o de la fé empeñada. Si fuera una ley el presupuesto, nada de esto podría hacerse, habría que cumplirla en todas sus partes.

En Alemania, donde no se considera ley al presupuesto, aun cuando las cámaras rechacen ciertos gastos, el poder ejecutivo los realiza. En E. Unidos, en los estados particulares, en más de una ocasión, las cámaras han rechazado el presupuesto y el poder ejecutivo ha verificado ciertos pagos de la naturaleza excepeional a que se ha hecho referencia, requiriendo después la aprobación legislativa del gasto.

Otro antecedente que confirma la creencia de que el presupuesto no es una ley, es el que surge del derecho del veto que se confiere, en general, en todos los países, al poder ejecutivo. Tratándose de una ley, el veto suspende la vigencia mientras las cámaras no insistan en su sanción, llenando los requisitos legales para que sea obligatoria su promulgación por el poder ejecutivo. Toda ley sufre los efectos del veto.

No pasa lo mismo, en cambio, con el presupuesto. Por su propia naturaleza, las partidas que contiene conservan entre sí cierta independencia que permite suspender la vigencia de algunas sin perjudicar por esto a las demás y, por el contrario, teniendo el presupuesto una época determinada para entrar en vigencia, la postergación de su promulgación, como consecuencia del veto de una o varias de sus partidas, però no de todas, traería perjuicios más graves, tal vez irreparables, que aquellos que se querían evitar con el veto parcial opuesto.

Entre nosotros, cuatro provincias han adoptado en sus constituciones el veto parcial (2). Ellas son, Buenos Aires, Catamarca, Jujuy y Tucumán.

La cuestión se ha hecho más de una vez y en Córdoba se aceptó esta teoría, de acuerdo con la opinión del doctor Joaquín V. González, a quien le fué requerida y quien afirmó que el presupuesto podía vetarse parcialmente porque no era una ley.

En el orden nacional los precedentes son favorables a la tesis sostenida de que el presupuesto no es ley, aun cuando para su estudio, sanción y promulgación, siga las tramitaciones

(2) Se entiende en lo que hace al presupuesto, pues, respecto a las leyes, no cabe el veto parcial en cuanto suspende la parte afectada.

propias de una ley. En efecto, entre las atribuciones del congreso, figura la de "fijar anualmente el *presupuesto* de gastos de administración de la nación y aprobar a desechar la cuenta de inversión" (3). Como se vé, no usa la disposición transcrita el calificativo de *ley*. Mucho más expreso es el texto de la disposición que encontramos entre las atribuciones del poder ejecutivo (4) y que dice así: "hace recaudar las rentas de la nación y decreta la inversión con arreglo *a la ley o presupuesto* de gastos nacionales" (5). Resultan, pues, dos cosas distintas para la constitución nacional, la ley y el presupuesto.

De lo contrario le hubiera bastado decir: Y decreta su inversión, la de las rentas recaudadas con arreglo a la ley o a las leyes, o a las leyes en general y de presupuesto.

La ley de contabilidad y organización de la contaduría general de la nación No° 428 de 13 de octubre de 1870, concordante con la constitución nacional, no emplea en ninguna de sus disposiciones (6), el término ley al referirse al presupuesto. Por el contrario, en los artículos 38 inc. 3 y 43 se establece la diferencia de una y otra cosas al decirse en el 1.º: "A todo crédito especial o extraordinario, *abierto por ley*, no comprendido en el presupuesto..."; lo mismo que al establecerse en el segundo artículo citado que: "El 31 de marzo de cada año quedará cerrado por ministerio de la ley el ejercicio del presupuesto del año anterior y el de los demás créditos abiertos por *leyes especiales* o acuerdo, en su caso, del poder ejecutivo..."

Así como me parece clara la distinción hecha en la constitución nacional y en la ley de contabilidad citada, entre ley y presupuesto, encuentro que las constituciones provinciales han incurrido al respecto en una verdadera confusión, evidenciándose que los convencionales no tenían el concepto claro de la naturaleza del presupuesto, por falta, sin duda, de conocimientos especiales en materia de finanzas.

En la mayor parte de esas constituciones (7) se hace referencia indistintamente al *presupuesto* y a la *ley* o *leyes de presupuesto* como una única y misma cosa.

(3) Art. 67 inc. 7, Const. Nac.

(4) Como facultad del presidente de la república.

(5) Art. 86 inc. 13, Const. Nac.

(6) Arts. 1, 5, 6 incs. 1.º y 2.º, 16 inc. 6.º, 24, 38 inc. 3 ó 43, etc.

(7) Complicación de D. Arturo B. Carranza: Const. de la provincia de Bs. Aires. Art. 99 inc. 2.º; id. de Córdoba, art. 117; id de Corrientes, art. 151; id de Santiago, art. 149; id de Salta, art. 93; id de Mendoza, art. 101; id de Catamarca.

Debe exceptuarse a la constitución de la Rioja, cuyo artículo 87 está concebido en los mismos términos que el correspondiente de la constitución nacional, con las diferencias propias entre la nación y la provincia: "Hace recaudar las rentas de la provincia y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos provinciales".

Las constituciones de las provincias de Santa Fe, Tucumán y San Luis, usan constantemente el vocablo presupuesto. (8).

En conclusión, podemos afirmar que:

1.^a El presupuesto *no es una ley* a pesar de semejarse a ésta por su estructura externa.

2.^a El presupuesto *es un acto de previsión y autorización*. Si falta una u otra de estas condiciones se desnaturaliza su carácter.

3.^a El poder ejecutivo, a falta de presupuesto, o en virtud de oposición del congreso, puede y debe hacer ciertos gastos, como ser los relativos al pago de los sueldos de los jueces y demás funcionarios de la constitución y aquellos que por su omisión quede comprometido el crédito o el honor del país.

4.^a El presupuesto puede ser vetado en una o varias de sus partidas; y, en estos casos, el veto sólo afecta la parte vetada, debiendo cumplirse todas las demás, diferenciándose en esto de lo que pasa con las leyes que, vetadas en parte, se suspenden sus efectos en general.

F. ORIONE.

(8) Art. 61 incs. 7.º y 8.º, y art. 91 inc. 7.º; art. 93 inc. 2.º y art. 130 inc. 7.º y 9.º; y art. 29 inc. 16 y 53, inc. 7.º, respectivamente. Algunas de las constituciones que cito han sido reformadas, pero me ha sido imposible conseguir las nuevas.