

## **PRESUPUESTO Y CUENTA DE INVERSIÓN\***

**José R. Dromi**

El autor, con la claridad y precisión a que nos tiene acostumbrados, presenta a consideración de los lectores su libro *Presupuesto y cuenta de inversión*.

Esta obra se desarrolla a través de tres capítulos: Normas y fuentes constitucionales, El presupuesto, y La cuenta de inversión.

En el primero de ellos, estudia las normas constitucionales que sirvieron a los convencionales constituyentes, para aprobar el texto definitivo de los artículos que en materia presupuestaria nos rige por la Constitución de 1853. Su estudio comienza desde la Real Ordenanza de Intendentes del Virreinato de Buenos Aires de 1782, hasta las normas de las nuevas constituciones provinciales explicando la reforma de la Constitución Nacional de 1949 y la exposición que más adelante, sobre el art. 68, inc. 7º, de la misma, hace el convencional Oscar Salvador Martini. Hace mención a los proyectos constitucionales de Pedro De Angelis, Juan B. Alberdi y de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente, así como de los antecedentes constitucionales extranjeros en materia presupuestaria.

El Capítulo II, trata concretamente de esta herramienta fundamental de la política económica, que es el presupuesto. Este capítulo desarrollado a través de cuatro secciones, nos va llevando desde la primera que denomina introducción, hasta la conclusión. El autor sostiene, con razón, que "el análisis de esta institución básica del derecho público, debe realizarse desde una triple perspectiva: política, jurídi-

\* Buenos Aires, Astrea, 1988.

ca y económica", criticando que en los últimos tiempos, este instituto ha adquirido una fisonomía puramente "contable", viendo disminuido así, "el rol que constitucionalmente se le ha asignado".

Analiza, en las restantes secciones de este capítulo, el presupuesto desde el punto de vista de la perspectiva política, económica y jurídica. Desde el punto de vista de la perspectiva económica, nos aclara por qué nuestra norma constitucional en su art. 67, inc. 7<sup>o</sup>, habla exclusivamente del "presupuesto de gastos de administración de la Nación", y nada dice sobre los recursos.

Alberdi nos explica que en la época del dictado de la Constitución no pueden calcularse con precisión los recursos a causa del movimiento incesante de una sociedad en formación, es imposible en cierto modo sujetar a cálculo seguro el valor y la naturaleza de las entradas, que, por otra parte, dependen de la extensión de los gastos, casi todos imprevistos y extraordinarios, como las necesidades de estos pueblos urgidos cuando no por la guerra, por la necesidad de progreso material e inteligente... por ello, la ley de presupuesto habrá de ser discretísima en cálculos y prescripciones y tendrá que dar mucha latitud al poder del gobierno buscando garantías, más bien que en el cálculo anticipado de las entradas y gastos, que no es practicable, en la cuenta de su inversión que la Constitución (art. 67, inc. 7<sup>o</sup>) hace necesaria.

Más adelante, se pregunta si es un instrumento económico o contable, estudiando el principio de la anualidad y las reformas que sobre el mismo se han producido en nuestra historia constitucional. Hace referencia al texto de las nuevas constituciones provinciales, que admiten la aprobación del presupuesto por un período mayor al de un año, pero en general, siempre que no exceda el término del mandato del gobernador en ejercicio.

En la sección D de este Capítulo II, analiza el presupuesto desde la perspectiva jurídica, comenzando con una serie de interrogantes muy bien planteados, a los que le va dando respuestas de manera sistemática y ordenada. Al interrogante de si el presupuesto tiene naturaleza legal o administrativa: expone las doctrinas acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto y llega a la conclusión de que es "una ley especial" y que la función legislativa en esta materia, es ejercida en toda su plenitud y no queda limitada a aprobar o autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo.

Se pregunta más adelante, si el proyecto de presupuesto es "susceptible de modificación o rechazo", por el Poder Legislativo y de "veto total o parcial por el Poder Ejecutivo". A la primera de las preguntas, responde de conformidad con lo expuesto precedentemente, que no existe en nuestro ordenamiento constitucional, limitación alguna a la tarea parlamentaria en materia de presupuesto, como sí ocurre en algunos casos del derecho comparado. Respecto de la facultad del veto, por parte del Poder Ejecutivo, llega a la conclusión luego de transcribir párrafos más que ilustrativos del "Sistema económico y rentístico" de Juan B. Alberdi, que el Ejecutivo puede vetar total o parcialmente el proyecto. No debemos olvidar, que en algunos países, por ejemplo Estados Unidos, está prohibido el veto parcial. No admite la distinción entre "ley de presupuesto o de aprobación del presupuesto", porque dice que "el carácter jurídico del presupuesto es inescindible de su aprobación mediante ley, sólo de este modo adquiere naturaleza y efectos jurídicos".

Respecto de si es una "ley de previsión y/o autorización", llega a la conclusión de que es un acto de previsión y de autorización. Es de "previsión porque enumera los ingresos del Estado y se valoran comparativamente con los gastos", y es de "autorización, en tanto fija el alcance de la competencia administrativa", en "razón de tiempo, calidad y cantidad".

Respecto de los efectos de la ley de presupuesto, sostiene que genera deberes y derechos tanto para la administración como para los administradores. Los efectos jurídicos pueden ser: a) intra-administración, ya que el presupuesto opera como norma habilitante de la administración para recaudar un ingreso (derecho) o para realizar un gasto (deber) o b) extra-administración: ya que todo acto legislativo produce efectos jurídicos generales, abstractos, objetivos e impersonales de carácter imperativo y permanente, generando deberes y derechos directos para los administrados.

Dentro de esta sección de perspectiva jurídica del presupuesto, analiza en uno de sus puntos "La ley de presupuesto y el régimen de pagos de las sentencias contra la Nación", establecidas por el decr. 879/88, concluyendo que si bien el criterio gubernativo no es reprochable pues el déficit y la dificultad de pago del Estado son de público y notorio conocimiento, el equívoco viene por el "exceso": el pago en cuotas anuales presupuestarias y discrecionalmente fijables, sin tope legal, desvanece las esperanzas de justicia, ra-

zonabilidad y constitucionalidad. El autor considera que más conveniente hubiera sido seguir el modelo del derecho público provincial, con sus constituciones locales, que desde hace más de un siglo, viene diciendo que "en caso de imposibilidad financiera de pago de las sentencias, reenvían la misma a la Legislatura para que arbitre cómo cumplir y si ésta guarda silencio o permanece inactiva, la prerrogativa, el beneficio, el privilegio cesa, caduca, decae". Analiza luego, y compara con el nacional, el régimen de pago de las sentencias contra las provincias, explicando cuáles son los principios normativos de las constituciones provinciales y el texto de alguna de ellas.

Finalmente, se pregunta a manera de conclusión: ¿Qué es el presupuesto y qué debe ser el presupuesto? En la práctica administrativa, dice que el presupuesto es sólo un instrumento contable de previsión y *ex post* es sólo un balance de resultado, habiendo perdido su importancia como instrumento jurídico institucional de gobierno y de control. "El presupuesto, aparece ahora, sólo como una estimación o cálculo aproximado del déficit fiscal, sujeto a ajustes contingentes degradándose como instrumento idóneo de la política económica".

¿Qué debe ser el presupuesto? La respuesta a este interrogante, es fundamental. Dromi lo contesta desde la triple visión política, económica y jurídica. Manifiesta que en lo político, debe rescatar su rol de instrumento de gobierno y control.

Como instrumento de gobierno, debe expresar financieramente la orientación de la política económica y el programa de obras, servicios y cometidos estatales, y como instrumento de control debe facilitar la fiscalización del Legislativo al Ejecutivo: preventiva (autorización del gasto con la sanción del presupuesto) y represiva (aprobación o rechazo de la cuenta de inversión).

En lo económico, debe ser la herramienta de la que se vale la planificación, y finalmente en lo jurídico, debe ser una ley en todos los sentidos, restableciéndose la plenitud orgánica y funcional del Poder Legislativo y superando las teorías extrañas a nuestro derecho constitucional que confieren al presupuesto el carácter de acto administrativo.

El Capítulo III y último, lo dedica al estudio de la cuenta de inversión y lo divide en cuatro secciones, a saber: a) Introducción; b) Contenido del control; c) Alcance del control, y d) Conclusión.

Como sabemos, el artículo 67, inc. 7º, de la Constitución, establece como atribución del Congreso de la Nación... "aprobar o desechar la cuenta de inversión". Si bien ésta es la denominación constitucional, el *decr. ley 23.354/56*, conocido como ley de contabilidad, lo denomina "cuenta general del ejercicio". Dromi sostiene, que más que cuenta de inversión se trata de cuenta de gastos, pues siguiendo a lo observado por Rafael Bielsa, el concepto de gasto hace referencia a lo consumido mientras que la inversión es el empleo de recursos en una actividad productiva o no, consumible o compensada con otro bien equivalente. Por lo tanto, dice, se trata de verificar lo gastado y no de fiscalizar la inversión. "Como no se puede controlar más allá de lo que se autorizó a gastar, la cuenta es nada más que de gastos", por lo tanto el deber ser "es cuenta de inversión", pero el ser es "cuenta de gastos o cuenta general del ejercicio".

Respecto del alcance del control, lo divide metodológicamente como explica, en diez aspectos: 1) Por el objeto ¿financiero, patrimonial o de gestión? Concluye diciendo que el control es financiero y patrimonial y no de gestión, aunque realmente sería necesario incorporar este control de gestión pues permitiría una más amplia participación del Congreso optimizando el uso de recursos y logrando más eficacia en la satisfacción de las necesidades públicas. 2) Por la naturaleza ¿legislativo, administrativo o judicial? La aprobación o no de la cuenta de inversión, para el autor es un acto administrativo con forma de ley, expresión de la función administrativa. 3) Por la oportunidad ¿preventivo, concomitante o represivo? El Parlamento —dice— realiza sobre la gestión patrimonial financiera del Estado un triple control: preventivo al fijar el presupuesto, autorización para gastar; represivo, aprobación o desestimación de la cuenta de inversión, y concomitante, a través de la interpretación de los funcionarios responsables. Giuliani Fonrouge, en su obra *Derecho financiero*, sostiene que nuestra Constitución nada dice del control preventivo y "podría sostener eficazmente que la acción del Congreso sólo puede ejercitarse en ocasión de presentarle la cuenta de inversión, al final del ejercicio y no antes". Nosotros compartimos la opinión del autor, abonada también por el profesor Juan Carlos Luqui, quien sostiene que para poder "aprobar, o desechar la cuenta de inversión el Congreso debe poseer una completa información lo más precisa y ordenada posible para dar un juicio al respecto. Por ese motivo, es que, y en uso de los poderes implícitos del art. 67, inc. 28, de la Const. Nacio-

nal, dicta la ley de contabilidad... Se trata de una de tantas leyes dictadas para poner en ejecución los poderes antecedentes", consideramos entonces que la función del control ejercida por el Parlamento, es también, concomitante. 4) Por el órgano ¿intra, inter o extra-organico? El control que ejerce el Poder Legislativo, a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, creada por la ley 14.179, es un control entre órganos que atañe al mantenimiento del equilibrio de la división tripartita del Poder. 5) Por la iniciativa ¿de oficio o a instancia de parte? El control se realiza de oficio por así determinarlo la norma constitucional sin perjuicio del deber del Poder Ejecutivo de remitir los estados contables, conforme lo establece la ley de contabilidad. 6) Por la materia ¿de legitimidad o de oportunidad? El control comprende a ambos. Por un lado la fiscalización de las razones jurídicas (de legitimidad estricta) y "razones políticas (conveniencia) del obrar administrativo financiero patrimonial. El Congreso está facultado no sólo para controlar la legalidad sino también la oportunidad, esto es si hubo buena o mala administración de los fondos públicos, es decir "que la discrecionalidad (razonabilidad, no desviación de poder y buena fe) y su sucedánea obligada, la oportunidad son quehaceres públicos fiscalizables". 7) Por el procedimiento ¿administrativo o legislativo? Luego de hacer un análisis de las normas legales aplicables, y de relatar cuál ha sido la suerte de las cuentas generales de ejercicio a partir de 1864, sostiene que la aprobación de la cuenta de inversión comprende diversas etapas que se verifican en sede administrativa y en sede legislativa. Considera que "el acto de control-aprobación es formalmente una ley pero materialmente un acto administrativo, pues el Congreso ejerce actividad administrativa cuando controla a la Administración Pública. Discrepa con el último párrafo del art. 40 de la ley de contabilidad, que expresa que "si al clausurarse el quinto período ordinario de sesiones posterior a su presentación no existiera pronunciamiento del Congreso, la cuenta general del ejercicio se considerará automáticamente aprobada". Considera que este párrafo es inconstitucional en lo que se refiere a la aprobación automática.

El profesor Juan Carlos Luqui en su trabajo sobre presupuesto, siguiendo a Bielsa, sostiene que la norma mencionada es "antirrepublicana", que es mucho más grave que inconstitucional. 8) Por el sujeto ¿administración centralizada o descentralizada? Conforme lo dispone la ley de con-

tabilidad, se aplica el control a la administración central y a una parte de los entes descentralizados, que son los autárquicos de carácter institucional; también quedan sujetos a la ley de contabilidad supletoriamente los entes de gestión económica bajo régimen jurídico de empresas del Estado, y totalmente excluidos los entes de gestión económica bajo el régimen jurídico de sociedad del Estado. Por lo precedentemente mencionado, Dromi sostiene que la cuenta de inversión sólo alcanza a los organismos y entes que están incluidos en el presupuesto, contrariándose el principio fundamental de la universalidad presupuestaria, por lo cual el sistema de control es anárquico y deficiente. 8) Por la conclusión ¿aprobar o desechar? El Congreso puede aprobar o desechar y dentro de este último caso, puede ser parcial o total. Si es parcial, reenviará al Poder Ejecutivo las partes del balance que fueran deficientes o a su juicio resultaran insuficientes para demostrar el debido manejo de los fondos. En el caso de rechazo total sólo cabe la sanción de la ley. Pero esta ley ¿es susceptible de ser vetada por el Poder Ejecutivo? El autor sostiene que no, porque "no es una ley en sentido material sino un acto administrativo de control, con forma de ley, aunque técnicamente debería serlo con forma jurídica de resolución, y bajo el régimen jurídico del acto administrativo". Pero —dice— si pese a lo expuesto el Poder Ejecutivo veta la ley, le quedaría al Poder Legislativo la solución de insistencia contemplada en el art. 52 de la Const. Nacional. 10) Por los efectos del rechazo ¿veto, impugnabilidad administrativa, responsabilidad pública? Partiendo de la premisa de que el rechazo de la cuenta de inversión es un acto administrativo de control, el autor analiza diversas hipótesis: a) Si el Poder Ejecutivo, aprueba promulgando la ley, considera que no puede impugnar dicho acto. b) Si no lo promulga ni lo veta podría el Ejecutivo solicitar al Legislativo la reconsideración de su resolución administrativa de rechazo de la cuenta (art. 84, de cr. regl. 1759/72). "Si el Poder Legislativo insiste en el rechazo por tratarse de dos órganos de igual jerarquía institucional y de igual competencia territorial, tiene que acudir el Poder Ejecutivo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme al art. 100 de la Const. Nacional para que dirima el conflicto por tratarse de una causa que versa sobre puntos regidos por la Constitución (arts. 87, inc. 7, y 86, inc. 13)".

El rechazo de la cuenta de inversión, no implica de suyo la promoción obligatoria y automática del juicio político, ya que sería la Cámara de Diputados la que debería evaluar

la gravedad de las causas que determinaron su rechazo y la magnitud de las transgresiones jurídicas en que incurrió el Poder Ejecutivo, para establecer la responsabilidad política que dictan los arts. 45, 51 y 52 de la Const. Nacional.

Por todo lo expuesto, el autor considera que si bien la cuenta de inversión o cuenta general del ejercicio es un instrumento constitucional básico, para que el Parlamento ejerza su atribución de control, en la práctica no constituye el medio idóneo para alcanzar el fin para el cual fue creado.

Al final del libro, el profesor Dromi incluye una copiosa bibliografía, que sin duda ayudará a quien quiera profundizar alguno de los puntos motivo del trabajo.

Se trata de una obra que por la claridad de su redacción, será sin duda muy útil para todos aquellos estudiantes de derecho administrativo, de finanzas públicas y de derecho público en general y es de imprescindible lectura para aquellos que como el suscripto, nos dedicamos al estudio de las finanzas públicas, sobre todo en especial a la problemática argentina e institucional de las mismas.

**ESTEBAN JUAN URRESTI\***

\* Profesor titular regular de "Finanzas y Derecho Tributario", Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires; profesor titular de "Finanzas Públicas", Escuela de Economía, Universidad del Salvador; profesor de "Finanzas Públicas", Facultad de Derecho, Universidad de Belgrano.