

NUEVAS ORIENTACIONES EN LAS CUENTAS PUBLICAS

(Del presupuesto liberal al presupuesto keynesiano)

*Por el Dr. Gabriel FRANCO, Profesor
de la Universidad de Puerto Rico.*

La diferencia fundamental entre la Hacienda Pública y la privada reside principalmente en la manera como el Estado y las demás Corporaciones de Derecho público administran sus bienes y ordenan sus gastos e ingresos. En la época del liberalismo clásico, la diferencia se acusaba perfectamente, porque las funciones del gobierno eran muy limitadas y la economía del Estado se concretaba en el gasto, adquiriendo los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines por procedimientos indirectos. En los tiempos que corren, la situación ha cambiado de aspecto. El Estado y las restantes corporaciones administrativas producen servicios que antes estaban encomendados a la iniciativa privada, se procuran los recursos económicos por gestión directa de carácter industrial y poseen empresas para satisfacer las necesidades públicas; pero con un espíritu no siempre matizado por el afán exclusivo de la ganancia.

La actitud pasiva ante los problemas de las oscilaciones propias de la vida económica se ha transformado en intervención inexcusable. Los gobiernos trataron, primero, de minorar las consecuencias de las crisis, acudiendo en ayuda de los sectores de la población afectados por ella, pero sin la pretensión de atacar el mal en su raíz. Más tarde, se interfiere en la vida del ciclo, para compensar las fluctuaciones. Luego, en la fase más reciente, se aspira a suprimirlas. La meta de la política fiscal se concreta en la siguiente fórmula: “conseguir la ocupación plena”.

“El nuevo presupuesto —según Beveridge— se formula en relación con la mano de obra aprovechable y no en relación con los fondos disponibles; se parte del postulado de que el presupuesto (y estas son palabras de Bevin), ha de ser un presupuesto humano.”¹

Parece haberse encontrado un patrón para medir las prestaciones del Estado, tan difíciles de ponderar en términos de utilidad y costo. Los grados que nos separan del empleo total de los recursos de producción nos servirán de índice para aquilatar el fracaso o el acierto de las medidas gubernamentales.

Ahora bien, tan ambiciosos propósitos no pueden hacernos olvidar una situación de hecho, y es, a saber, que entre los recursos del Estado predominan todavía los impuestos. No obstante el enorme desarrollo de las empresas industriales poseídas por los entes públicos, los ingresos de carácter derivado, procedentes de las economías privadas, prestan un sello inconfundible a la Hacienda del Estado y de las corporaciones locales. El crédito público salva a marchas forzadas la distancia que separa el empréstito de las contribuciones. Nada autoriza, sin embargo, a pensar en la continuidad de ese proceso, sin que tan fuertes corrientes no lleguen a socavar, transformándola, la estructura misma de la vida económica.

En el estudio del presupuesto tradicional se resumen y concretan una buena parte de las actividades económicas del Estado; pero no comprende ni sintetiza la gestión pública en las nuevas áreas. El respeto a la autonomía de los organismos administrativos de orden inferior veda toda alusión a sus estimados, como no sea para reseñar ayudas y subvenciones. El presupuesto de los organismos autónomos brilla por su ausencia generalmente. Y la situación se agrava todavía más en el caso de los seguros sociales. Estos manejan sumas gigantescas, y el carácter obligatorio de las cuotas los asemeja a los impuestos, por mucho que se las disfrace prestándoles la terminología del negocio de seguros. Tampoco se mencionan muchas deudas avaladas por el gobierno, con lo cual aparecen disminuidas las obligaciones del Estado, ofreciendo una falsa idea de la situación del Tesoro.

La preparación del presupuesto implica el cálculo de los ingresos y de los gastos y el ajuste de estas dos grandes partidas. La estimación de los gastos corresponde a los ministros o jefes de los respectivos departamentos, pues nadie mejor que ellos para saber cuáles son los requerimien-

1 Beveridge, W. H., *La ocupación plena*, México, 1947, p. 173.

tos de los servicios que tienen a su cargo. La elaboración material se inicia por los organismos ministrativos de carácter inferior, que después de justipreciar sus necesidades, remiten la estimación de sus gastos a las instancias de orden intermedio. Estas revisan los presupuestos de los organismos que les están supeditados, redactan el suyo propio y lo envían conjuntamente con aquéllos, a los departamentos centrales.

El logro de un determinado volumen de ocupación presupone un método distinto en el cálculo de los gastos. Las sumas a invertir, que sobrepasen la dotación de los servicios corrientes, se fijarán primero, por una instancia superior, Ministro de Hacienda o jefe de planificación económica, pasándose después, a la distribución de las diferentes partidas entre los organismos encargados de hacer las inversiones.

Los servicios permanentes se calculan por los del ejercicio anterior. Los de personal, ofrecen pocas dificultades, y los de material, se estiman teniendo en cuenta las necesidades que se presentaron durante la práctica del anterior ejercicio y las modificaciones que hubiesen experimentado los precios. En lo que atañe al cálculo de nuevos servicios, cuando no se traduzcan en aumento de personal, habrá que contentarse con previsiones, más o menos aproximadas.

En la estimación de los créditos correspondientes a las distintas clases de servicios, conviene separar dos categorías. Los que determinan de una manera taxativa la suma asignada, y que en ningún caso se puede superar, y los que evalúan la cantidad aproximada correspondiente a la atención, y que se sobrepasa cuando las necesidades así lo justifican. El Estado se ha obligado, en virtud de ciertas disposiciones de carácter legal, a pagar a los empleados una cierta participación en las multas, a las compañías de navegación una prima por milla de recorrido o a los azucareros una subvención por tonelada que exporten. No es posible saber de antemano a cuánto ascenderán estas obligaciones, y el gobierno ha de satisfacerlas, aunque el crédito no sea suficiente y sin perjuicio de solicitar un suplemento. Estos créditos, llamados "evaluativos", en la práctica francesa se contraponen a los otros, denominados "limitativos", porque no se puede rebasar la cantidad asignada, una vez agotado el crédito correspondiente. El suplemento ha de preceder, en este caso, a la ampliación del servicio.

En la previsión de los ingresos se recomiendan varios sistemas. Uno de ellos consiste en tomar en consideración los rendimientos de los impuestos en el penúltimo ejercicio, ya que, cuando se prepara el nuevo

presupuesto, todavía no se cerraron las cuentas del año en curso. Otro, más racional, calcula el coeficiente de aumento o disminución de los ingresos durante un período de varios años. Los ingleses prefieren el método de evaluación directa, que consiste en calcular los ingresos y los gastos, con arreglo a los elementos de que se dispone en el momento, y otorgando una gran libertad a los organismos encargados de esta función. En la Gran Bretaña ha dado resultados muy apreciables este sistema; sin duda porque las estimaciones se apoyan en resultados muy próximos y por la fecha en que se inicia el ejercicio.

Una de las conquistas más importantes de la teoría de la ocupación y del empleo consiste en haber puesto de manifiesto la relación que existe entre el volumen de los impuestos y la renta nacional, correspondiente a un cierto grado de inversión. El nivel de las contribuciones será completamente distinto, según sea la cuantía de aquélla y en el supuesto de que los gastos planeados desarrollan su potencia generadora.

Desde el momento en que se adopta como pauta de la política fiscal el principio de que el gasto conjunto deberá ser suficiente para asegurar la ocupación plena, cambian lógicamente las reglas de evaluación en la preparación del presupuesto. El problema del equilibrio anual pasa a segundo plano. Lo importante es la ecuación en el tiempo, aun cuando se dilate el período de ajuste. Forzosamente se han de introducir cambios en los tipos de las contribuciones, en consonancia con las oscilaciones de la vida económica.

Los gastos no se analizarán, en lo sucesivo, en términos de ganancias y pérdidas. Se medirán en función de sus repercusiones en la economía del país.

Considerada ésta como una empresa de dimensiones nacionales, calcularemos los gastos de consumo del sector privado y a cuánto asciende la inversión proyectada. En posesión de estos datos y habida cuenta de los recursos todavía ociosos, presupuestaremos el gasto público complementario para dar cima a la ocupación plena. Para elaborar el nuevo presupuesto habrá que tomar en consideración los siguientes factores, de acuerdo con Beveridge: gastos privados de consumo; inversiones; la balanza de pagos; la recaudación y el producto de los empréstitos. Todas estas partidas sumadas nos dan el gasto total, que absorbe los recursos ociosos y asegura la actividad de toda la mano de obra disponible.

El Ministro de Hacienda, en la mayor parte de los países, ordena los presupuestos de los otros departamentos, incorpora el del suyo y

forma el presupuesto de ingresos. Generalmente, el proyecto de presupuestos va acompañado de una exposición de motivos.

La autoridad del Ministro de Hacienda para obligar a sus colegas a que procedan a hacer reducciones en los gastos varía con arreglo a la práctica y a las disposiciones legales de los diferentes países. En Francia, por ejemplo, carece de facultades a este respecto. Unicamente su ascendencia personal, reforzada por la autoridad del presidente, puede lograr resultados positivos, cuando se trata de recortar iniciativas o de proceder a reducciones en los gastos.

En Inglaterra, en cambio, el *Board of Treasury*, del que forma parte el *Chancellor of the Exchequer*, se halla facultado para reconsiderar los gastos de cada uno de los departamentos ministeriales. El Ministro de Hacienda puede aprobar, modificar o rechazar las propuestas de los otros miembros del gabinete.

La práctica inglesa conquistó mucho prestigio, sobre todo, después de la guerra de 1914-1918, en que el aumento de los gastos, llevó a la conclusión de que era preciso reforzar la autoridad de los funcionarios encargados de manejar los caudales públicos.

En aquella época, tanto los gobernantes como los hacendistas, actuaban bajo el santo temor que inspiraba el déficit. Actualmente se desvanecieron, en parte esos temores; pero los principios de una sana administración continúan vigentes. Los gastos proyectados con una finalidad económica deberán ser también razonablemente concebidos y ponderados con arreglo a su adecuación y a la cantidad precisa.

En los Estados Unidos, donde con arreglo a su constitución federal se practicaba con absoluta pureza el régimen de separación de poderes, la iniciativa en la preparación del presupuesto correspondía al Congreso.

En 1796, se creó el *Committee on Ways and Means*, con facultades bien definidas en materias financieras. Más tarde, en 1865, el *Committee on Appropriations*, asumió atribuciones importantes, como organismo encargado de preparar las propuestas de gastos. Pero la creación de este comité no fué obstáculo para que se estableciesen otras comisiones relacionadas con diversos servicios y con atribuciones similares. El Secretario del Tesoro se contentaba con recopilar estas propuestas y, si los gastos excedían a los ingresos, recomendaba que se tomasen las medidas oportunas para enjugar el déficit. El Presidente de la República también podía hacer sugerencias en este sentido; pero, a pesar de

estas cortapisas, las facultades del Congreso se podían considerar como ilimitadas. El único recurso viable contra los excesos parlamentarios era el veto del Presidente y del cual no acostumbra a hacer uso sino en circunstancias excepcionales.

La falta de coordinación entre los distintos comités y los abusos de los diputados, acostumbrados a presentar enmiendas a todas luces inoportunas, crearon el ambiente propicio para las reformas. Pero éstas tardan mucho en madurar. Es sólo en el año 1921 cuando se logra vencer la resistencia del Congreso y se aprueba la *Budget and Accounting Act*, que encomienda al Presidente la función de preparar el presupuesto y le otorga la iniciativa en materia de ingresos y gastos.

En el Departamento del Tesoro se establece una Dirección del presupuesto, bajo las ordenes inmediatas del Presidente, que nombra el Director. Este funcionario, conjuntamente con los empleados de esta oficina, es el encargado de preparar el presupuesto, de acuerdo con la política del Ejecutivo. Una vez elaborado, el proyecto pasa a examen del Presidente, que lo aprueba o modifica, y después, lo envía al Congreso.

El impacto de las nuevas doctrinas en los usos presupuestarios de Norteamérica se acusa en la Ley para fomentar la ocupación, de 1946. En ella se definen, a grandes rasgos, los objetivos de la política económica y se considera que el gobierno, en colaboración con los otros organismos públicos y contando con la iniciativa privada, ha de tomar las medidas oportunas para promover la ocupación plena y el máximo de producción, acompañado del poder adquisitivo suficiente.

Es práctica de casi todos los países y también de los Estados Unidos de América del Norte, que el proyecto de presupuestos vaya acompañado de una exposición de motivos. En las naciones de régimen parlamentario, el Ministro de Hacienda acostumbra a hacer un discurso con ocasión de la presentación del presupuesto a las Cortes. Tanto en la exposición de motivos, como en el discurso, se esboza la política del gobierno en el aspecto económico. Se expone cual es la situación de la Hacienda, los aumentos o reducciones en los gastos y en los ingresos, comparados con el presupuesto anterior, la creación de nuevos servicios y los recursos que se consideran indispensables para atenderlos. El proyecto de presupuesto va acompañado generalmente de una memoria sobre la situación del Tesoro.

La forma en que se asientan los ingresos y los gastos es de capital importancia para conocer la situación de la Hacienda.

El procedimiento más sencillo consiste en contabilizar los ingresos y los gastos netos. Se reduce el volumen del presupuesto y se logra una visión rápida de conjunto. Pero si se considera la cuestión más detalladamente se observa que los ingresos sólo se consiguen mediante ciertos gastos, y que si no conocemos a cuanto ascienden, desconoceremos su rendimiento y el sacrificio que suponen para el contribuyente. La regla de economía en los gastos de recaudación no podrá ser verificada. Ignoraremos los progresos de la Administración fiscal y nadie se hallará capacitado para asegurar si trabaja o no con eficacia.

Los servicios del Estado, por otra parte, no sólo producen gastos; arrojan también ingresos, y éstos, en ocasiones, son de estimable cuantía. Los sobrantes de material en los ramos de guerra, de marina y de obras públicas ascienden a cifras importantes. Si únicamente consignamos en el presupuesto el gasto del servicio, sin anotar las entradas, habremos conferido al ministro de ese departamento facultades para administrar que no se avienen, como dice muy bien Allix, con las prerrogativas de los parlamentos.

Esto nos explica por qué todos los países modernos han aceptado la regla de la universalidad, que consiste en anotar todos los ingresos y los gastos del Estado, cualquiera que sea su procedencia. Los gastos de las contribuciones, de las empresas públicas y de los monopolios figurarán en partidas aparte, y los ingresos procedentes de la venta de material de guerra, de desperdicios o de otras fuentes se contabilizarán por separado, a fin de que tanto la representación parlamentaria como los contribuyentes puedan apreciar a cuanto ascienden los ingresos y los gastos del gobierno.

Bien es verdad que esta regla, a pesar del sano principio que la informa, contiene también sus excepciones. En ciertas explotaciones del Estado no es posible contabilizar aparte ciertos artículos que ellas mismas producen y consumen, so pena de complicar extraordinariamente la contabilidad pública. Las universidades, en muchos pueblos gozan de autonomía, y los ingresos por matrículas, derechos de examen y otros conceptos, no figuran en el presupuesto general, limitándose el de gastos, a consignar las subvenciones y demás cargas que corren por cuenta del Estado.

El tránsito del Estado liberal, partícipe en los ingresos privados, al Estado empresario, implica la revisión de las normas clásicas del presupuesto. "Las industrias nacionalizadas, dice Ursula Hicks, deben ser

regidas como si se tratase de un simple negocio, no parlamentariamente, y, por ello, su contabilidad debe modelarse según la práctica comercial.”²

Los rusos adoptan un régimen mixto, que se apoya en el carácter autónomo de las empresas industriales. El presupuesto únicamente contiene los saldos de las cuentas activas o pasivas, la participación en los beneficios, o las subvenciones, cuando hay déficit o se necesitan inversiones mayores.³

Con la norma de la universalidad se halla íntimamente relacionada la regla de la unidad del presupuesto. Prevalece en la práctica desde el momento en que todos los gastos y los ingresos figuran en un solo documento y se totalizan las distintas partidas comprensivas de obligaciones y recursos. Se vulnera dicha regla cuando conjuntamente con el presupuesto global, en documentos por separado, se agregan otros relativos a servicios que gozan, por decirlo así, de una vida independiente; o bien cuando se trata de obligaciones agrupadas por su carácter especial y a las cuales se asignan ingresos determinados.

Si la regla de la universalidad ha sido respetada, a pesar de algunas excepciones, no podemos decir lo mismo respecto de esta otra. En todos los países se ha hecho uso de los llamados presupuestos extraordinarios, cuando ha habido que hacer frente a obligaciones cuantiosas, que no se podían cubrir con los recursos habituales. Los gastos, agrupados en esa clase de presupuestos, se han enjugado apelando al crédito y sólo, por excepción, con ingresos procedentes de las contribuciones. No suponen una práctica viciosa si la carga de los empréstitos se puede satisfacer normalmente y la vida de esos presupuestos se cierra en un período prudencial. Pero, generalmente, han servido para ocultar el déficit, disfrazando la verdadera situación del Tesoro.

La unidad presupuestaria no sólo se rompe con los presupuestos extraordinarios. Existen también los llamados especiales, los anejos, las cuentas de anticipos y de créditos recuperables y otras varias de tesorería, que sirven para regularizar determinados gastos e ingresos.

La existencia de presupuestos especiales se impone, sin embargo, como consecuencia de las transformaciones que ha experimentado el Estado moderno. Este ya no se limita a cumplir las funciones esenciales de asegurar el orden interior y de proteger a la sociedad contra los enemigos exteriores. Se ha convertido en industrial y explota las empre-

2 Hicks, Ursula K., *Hacienda Pública*, Madrid, 1950, p. 381.

3 Gachkel, S., *Le mécanisme des finances soviétiques*, París, 1946, p. 163 y s.

sas más importantes del país, como son los ferrocarriles, los correos, teléfonos y telégrafos, la fabricación de tabacos, etc. Los municipios han seguido la misma línea de conducta, y el procedimiento de socialización que se inicia en Europa, después de esta segunda guerra mundial, puede convertirle en propietario de las industrias más importantes.

En estas condiciones, no es posible contabilizar en el presupuesto separadamente los ingresos y los gastos de explotaciones gigantescas. Forzoso es considerarlas como una unidad económica y contable.

Los presupuestos especiales, aun cuando se incorporen al presupuesto general como anejos, dificultan la visión de conjunto, entorpecen la fiscalización parlamentaria y otorgan un margen de libertad a los administradores, que no se aviene con las normas tradicionales, recibidas de la época victoriana. Pero son una necesidad de los tiempos modernos, y al hacendista sólo le cumple remozar las fórmulas de gestión y de contabilidad para amoldar las prácticas presupuestarias a una situación, que se podrá criticar, pero no desconocer.

Dinamarca, en el año 1927, ha implantado un nuevo sistema, separando la cuenta que pudiéramos llamar de capital, del presupuesto ordinario, aun cuando los dos elementos de la estructura se hallan íntimamente vinculados. No importa que las inversiones sean rentables o a fondo perdido. Las obligaciones de este presupuesto se cubren con el impuesto de sucesiones, con deuda y con cuotas de amortización o de depreciación, transferidas del presupuesto ordinario.

Suecia, al inaugurar su presupuesto anticíclico, establece la división de las cuentas del Estado en presupuesto de capital y de explotación. El primero comprende las partidas productivas. En el activo se inscribe el producto de la liquidación de las antiguas inversiones, las sumas transferidas del presupuesto ordinario, con destino a amortizaciones, y el resultado de los empréstitos. En el debe se consignan todos los gastos imputables al aumento del activo.

En el presupuesto de explotación se anotan, en el lado de los ingresos, los recursos procedentes de las contribuciones, de las tasas y del dominio; en el sector de los gastos, se cifra el costo de los servicios, el interés de las deudas, las minoraciones del activo y la fracción de las amortizaciones correspondientes a las inversiones a fondo perdido, transferidas al presupuesto de capital.

En todo caso y cualquiera que sea la estructura del presupuesto global o múltiple, se impone como una medida de seguridad y de buena prác-

tica financiera que el gobierno los presente a la consideración del parlamento con todo el detalle y la especialización necesaria, para que la fiscalización de los representantes del país no degenera en formalismo.

Ahora bien, no cabe desconocer la incapacidad de la mayor parte de los diputados y senadores para investigar cuentas tan complejas. Carecen de los conocimientos de contabilidad apropiados y una inspección seria requiere tanta solicitud que apenas les dejaría tiempo para el ejercicio de otras obligaciones. Esto aconseja la creación de órganos auxiliares, dotados de la máxima competencia y autoridad, que sirviéndoles de asesores, presten eficacia a su labor.

Por otra parte, las directivas del nuevo Estado recomiendan un cambio en los propósitos fiscalizadores. La Contabilidad pública actualmente se inspira en la desconfianza. Heredó del antiguo régimen la prevención contra quienes manejan los fondos del Erario. La del futuro, deberá descansar en la eficacia de la *gestión cumplida*. El Estado no sólo tiene la obligación de llevar una contabilidad minuciosa para que los ciudadanos y la representación popular conozcan de una manera detallada el proceso de como se recauda e invierten los caudales públicos, sino que deberá esforzarse en seguir los métodos y sistemas administrativos adoptados por las grandes empresas. El cálculo de costos debe introducirse en la Administración del Estado, a fin de saber cual es el costo por unidad de servicio y comparar así las inversiones en las distintas instancias. Es el único procedimiento para compenetrarse con las reformas aconsejables y lograr que los servicios alcancen el máximo rendimiento.

En casi todos los países el presupuesto rige por un año. Esto no significa que no hayan existido otros de más larga duración y, en repetidas ocasiones, gobernantes reaccionarios trataron de implantar el período bienal, para sustraerse a la tutela del Poder Legislativo. Pero esta regla, como dice Allix, se consideró siempre como la *garantía esencial* de los derechos políticos de los parlamentos, puesto que obliga al gobierno a *convocarlos periódicamente* para conseguir la renovación de sus facultades financieras.⁴

Sin embargo, esta norma tiene sus excepciones. En Inglaterra, el "fondo consolidado", no se vota anualmente, y lo mismo acontece con determinados impuestos. Las dozavas provisionales francesas escapan también a dicha pauta. En otros sitios, los recursos procedentes de los im-

4 Allix, E., *Traité Élémentaire de Science des Finances et Législation financière française*, p. 198.

puestos figuran en el presupuesto, más por razones de contabilidad que de autorización. Son muchos los países que consienten la transferencia a cuenta nueva de los créditos destinados a obras públicas, para no paralizar los trabajos y, habida cuenta de que las obligaciones legalmente contraídas en los términos del presupuesto, han de ser debidamente satisfechas.

Las necesidades de la defensa nacional han obligado a los gobiernos, en estos últimos tiempos, a concertar compromisos con los fabricantes de armas y municiones por un período de varios años. La contracción de esta clase de contratos vulnera, según algunos, las prerrogativas de los parlamentos, pero no las anula. Las Cámaras tendrán siempre facultades para regular el volumen del gasto con ocasión del voto anual del presupuesto y de vigilar las inversiones.

La política anticíclica se puede armonizar también, siguiendo el criterio de algunas autoridades científicas, con el principio de la anualidad. Lo único que cambia es el concepto clásico del equilibrio financiero. Este comprende un período de varios años y rebasa, por lo tanto, el área del ejercicio corriente.

La anualidad presupuestaria tampoco es incompatible con la planificación. El presupuesto de la U. R. S. S. se elabora anualmente, en armonía con el plan económico nacional.⁵

La regla de la anualidad, como dice Gabriel Ardant, es una consecuencia de la función económica, del presupuesto y del carácter variable de la situación económica.⁶

El año financiero coincide en muchos países con el año natural; pero, en otros, comienza el primero de abril o el primero de julio. Parece a primera vista, que éste es un detalle sin importancia. Pero si se tiene en cuenta que la mayor parte de los parlamentos, por lo menos en Europa, no trabajan en los meses de verano, se ve en seguida que las sesiones de otoño son insuficientes para discutir y votar el presupuesto. En Francia es corriente que comience el ejercicio sin que se haya votado; por lo que es preciso recurrir entonces a la práctica de las dozavas provisionales. Por eso, se explica que muchos países hayan elegido como fecha del comienzo del ejercicio el primero de julio.

5 Gachkel, S., *ob. cit.*, p. 160.

6 Ardant, G., *Fondements Economiques et Sociaux des Principes Budgétaires*. "Revue de science et législation financières", tomo XII, N° 4, 1949, p. 415.

El proyecto inglés se comienza a preparar en el mes de octubre y se presenta a la Cámara de los Comunes en febrero. En virtud de una de esas prácticas tan características de las costumbres parlamentarias inglesas, el presupuesto no se vota sino transcurridos varias días desde el comienzo del año financiero, que se inicia como es sabido, el primero de abril. Esta costumbre, en apariencia viciosa, permite corregir las evaluaciones sobre la marcha y produce como resultado que las estimaciones se aproximen a la realidad. El lapso que transcurre desde que se comienza a elaborar el presupuesto hasta que se vota no sobrepasa siete meses. En cambio, en Francia, los trabajos preparatorios dan comienzo catorce o quince meses antes de que se verifique la votación y, por lo tanto, no es posible que las estimaciones concuerden con los datos efectivos.

La presentación de las cuentas de la nación, conjuntamente con el presupuesto, plantea el problema del comienzo del año financiero en un nuevo plano. Aquéllas toman como pauta, en ciertos aspectos, la contabilidad de las empresas, ajustada casi siempre al año natural. Las cuentas del Estado, en muchos países, adoptan un ejercicio distinto, acentuándose la incongruencia si se pretende informar a la representación parlamentaria y a la opinión de las estimaciones de gastos e ingresos de todo el sector público. Los municipios, generalmente, se acomodan al año natural y lo mismo acontece con los organismos autónomos. En estas circunstancias, se impone una labor, a veces difícil, de reajustarse, o bien habrá que ir pensando en referir todas las cuentas a un solo período. En el caso de que los estimados del ingreso futuro descansan en el cálculo de desembolsos previos, correspondientes a los dos grandes sectores de la economía nacional, es obvio que una tarea *ex ante* de esa envergadura forzosamente ha de amoldarse a la misma unidad de tiempo.

En materia presupuestaria, la Cámara baja goza de un derecho de prioridad, con excepción de algunos países, en los cuales las facultades de los cuerpos colegisladores son absolutamente iguales. Privilegio de enorme trascendencia, pues como dice muy bien Gastón Jèze, en esta clase de atribuciones prioridad equivale a primacía.

En Inglaterra entraba tradicionalmente en vigor el presupuesto antes de que hubieran terminado sus deliberaciones los Loes. Pero éstos, en algunas ocasiones ejercieron a fondo sus prerrogativas, y ocurrió que el veinte de noviembre de 1900 rechazaron el presupuesto presentado por Lloyd George. En vista de lo cual, el gobierno pidió la disolución

de la Cámara Baja y, habiendo obtenido un triunfo clamoroso en las elecciones, volvió a presentar el proyecto primitivo, que esta vez fué aprobado por aquéllos. Acto seguido y bajo la amenaza de proponer a la Cámara el nombramiento de tantos Lores como fuesen necesarios para obtener la aprobación de un proyecto de ley sobre competencia de las dos asambleas, consiguió la aprobación de la *Parliament Act*, de 1911. Se establece en la misma que si un *Money Bill*, aprobado por la Cámara baja y enviado a la de los Lores, un mes por lo menos antes de que finalicen las sesiones, no es ratificado por ésta, sin enmiendas, transcurridos treinta días, pasará a ser ley, a no ser que los Comunes decidan otra cosa.

Antes de votar el presupuesto es necesario que las Cámaras lo examinen de una manera cuidadosa. Dos procedimientos se presentan en la práctica. Toda la Cámara lo estudia previamente, constituida en comité, o bien se encarga de esta tarea a una comisión especial.

El sistema de comisiones es adoptado por casi todos los países, con excepción de Inglaterra. En la Gran Bretaña, es la Cámara en pleno, constituida en comité, la que examina el presupuesto. Basta que el *Speaker* ceda su puesto a un presidente circunstancial para que se opere esa transformación. El comité de gastos se ocupa de los egresos y de los créditos correspondientes; en tanto que el comité de ingresos fija los recursos necesarios para hacer frente a las atenciones autorizadas. Es ante este comité donde pronuncia su discurso el Ministro de Hacienda, exponiendo la situación del Tesoro y el programa del gobierno en cuestiones fiscales. Los informes del comité pasan luego a la Cámara constituida en sesión plenaria y después de la discusión general, que tiene más bien un carácter político, se procede a votar la *General Appropriation Act*.

El hecho de que la discusión versase más bien sobre política general que sobre el fondo del presupuesto, dió origen a la creación de una comisión de presupuestos en 1912. Pero esta innovación, tomada de la práctica continental, se hallaba tan distanciada de las costumbres parlamentarias inglesas, que su labor fué en extremo precaria y no es de presumir que su restauración vaya acompañada de mejor éxito.⁷

En los Estados Unidos, el Presidente remite el presupuesto al Congreso y éste, una vez que lo ha recibido, lo pasa a la *Committee on appropriations*. Esta comisión, después de estudiarlo, lo transmite con su informe a la Cámara, que lo examina y discute. Más tarde, pasa a la comisión

7 Hicks, Ursula K., *ob. cit.*, p. 65.

senatorial del mismo nombre y, tan pronto como el Senado lo aprueba, se transmite al Presidente para la firma y publicación. Las diferencias que puedan surgir entre las dos Cámaras se solventan en discusiones conjuntas. A pesar de que tienen amplios poderes, no suelen hacer un uso excesivo de sus facultades y, salvo pequeñas reducciones y correcciones, llevadas a cabo principalmente en el Congreso, se limitan a aprobar las propuestas del Ejecutivo.

En Francia, durante la Tercera República, funcionaba una Comisión de Hacienda en la Cámara de Representantes y otra en el Senado. Ambas comisiones se elegían anualmente y su competencia rebasaba el área presupuestaria e interfería en todas las cuestiones financieras. Actuaba con tan extraordinario celo que, en lugar de ser un órgano de colaboración, se transformó en agente de discordia y desorden. La Comisión de Hacienda de la Asamblea Nacional representa actualmente todos los grupos y se ha convertido en un instrumento eficaz en la elaboración del presupuesto y presta una valiosa ayuda al gobierno francés.

Cumplidos los anteriores trámites, entra de lleno la Cámara en el ejercicio de sus prerrogativas por cuanto concierne a la discusión y votación del presupuesto. Después del discurso del Ministro y del informe del Presidente de la Comisión de Hacienda, se inician las labores con un debate sobre la totalidad del proyecto, pasando después al examen de las secciones de los distintos ministerios. El presupuesto de cada uno de éstos es objeto en muchos países de debate general. A renglón seguido, se procede al examen y votación de cada uno de los artículos correspondientes a los diferentes servicios. En el examen y discusión del presupuesto de ingresos se siguen los mismos trámites. Por último, tiene lugar la votación en bloque. El voto de los gastos procede al de los ingresos, salvo raras excepciones.

Ha sido objeto de enconadas disputas el problema de si se debe de discutir antes o después el presupuesto de gastos o el de ingresos. Se ha dicho que debe de preceder el primero, porque en materia de Hacienda los gastos determinan los recursos. El tema no reviste gran importancia, pues es indudable que, durante la discusión, se habrá examinado detenidamente la pertinencia de los gastos y la posibilidad de los ingresos. Los legisladores no pueden formar un juicio, ni tomar un acuerdo, si no se hallan en posesión de los dos elementos.

Las facultades de las asambleas legislativas cambian con los textos constitucionales. En algunos países suelen ser ilimitados para proponer

enmiendas, que se traducen en aumentos y reducciones en los ingresos y los gastos, trastornando todas las previsiones y los propósitos del Ejecutivo. En Francia, por ejemplo, se llegaron a introducir nuevos servicios por modificaciones en la ley de presupuestos.⁸ Las atribuciones de la Cámara Alta no son las mismas en todas partes. En Francia y en Italia se han discutido mucho sus prerrogativas.⁹ En otras naciones se limitan sus poderes a una facultad de revisión, pero sin que se hallen autorizadas para modificar los ingresos o los gastos.

Las Cámaras suelen gozar de las más amplias prerrogativas en casi todos los países, pero el mal uso que han hecho de sus atribuciones, aumentando los gastos por meras consideraciones políticas y castigando los ingresos con miras exclusivamente electorales, ha planteado el problema de recortar sus facultades, siguiendo el ejemplo de Inglaterra. El sistema inglés cuenta con un gran número de admiradores, porque sin cercenar las facultades del Legislativo en la parte esencial de sus atribuciones, hace posible, como dice acertadamente un ilustre escritor, que las previsiones concienzudamente calculadas no se alteren por modificaciones improvisadas en el curso de los debates.

El principio constitucional reza el sentido de que "la Corona solicita los subsidios, los Comunes acceden y los Lores prestan su consentimiento".

La Cámara puede aceptar o rechazar las propuestas gubernamentales; pero no puede introducir aumentos en los gastos o reducciones en los ingresos. El derecho de iniciativa corresponde exclusivamente al Gabinete.¹⁰

8 Con arreglo a la Constitución sometida a *referendum*, en octubre de 1946, corresponde a los diputados el derecho de iniciativa en materia de gastos. Pero el recuerdo de las prácticas viciosas de la Tercera República aconsejó introducir, en el art. 17, un párrafo que limita sabiamente esa prerrogativa. En lo sucesivo, ninguna proposición, conducente a aumentar los gastos previstos o a crear otros nuevos, se podrá presentar con ocasión del presupuesto de créditos provisionales o suplementarios.

9 Actualmente, el Consejo de la República, en Francia, carece de facultades legislativas; es sólo un órgano de asesoramiento y reconsideración. La Cámara puede ratificar sus primeras decisiones y salvar los reparos de Consejo, mediante una mayoría cualificada.

10 Fué el propio Parlamento el que recortó sus facultades, autodelimitando su conducta, por dos reformas del reglamento, que datan de 1707 y 1713. Esto no significa, naturalmente, que haya vinculado su conducta sin restricciones en el tiempo. En cualquier momento y, en virtud de sus facultades soberanas, puede vol-

Las prerrogativas del parlamento inglés encuentran una limitación también en el hecho de que el presupuesto se divide en dos secciones: una permanente y otra variable. Comprende la primera aquellos gastos e ingresos que sólo por razones formales figuran en el presupuesto y, en la segunda, aquellos otros que requieren la aprobación del parlamento. Entre los primeros figuran los gastos de la lista civil, Deuda pública, sueldos y pensiones de la magistratura, del *Speaker*, del interventor general y de cuantos funcionarios se verían amenazados en su independencia si su remuneración dependiese de los Comunes; las asignaciones al fondo de carreteras y a las autoridades locales (*consolidates fund charges*), con los ingresos necesarios para cubrirlos.

Los segundos (*supply services*), comprenden los gastos de guerra y marina, los restantes ministerios y los impuestos de aduanas y sobre la renta (*finance act*), acerca de los cuales se pronuncia todos los años el parlamento.

Entre las medidas que se han propuesto para corregir los abusos de las Asambleas legislativas figuran las siguientes: limitar el número de sesiones que se dedican a la discusión del presupuesto y el tiempo de que disponen los oradores; no autorizar ninguna propuesta ajena al articulado del proyecto; rechazar toda enmienda de aumento o de reducción en los gastos que no consienta el Gobierno; exigir que la enmienda lleve un número calificado de firmas y que no se acepte como no sea por mayoría absoluta o con el voto de las dos terceras partes de la cámara.

Por lo que respecta a la manera de cómo debe verificarse la votación, diremos que se ha de huir de los criterios radicales. No conviene el voto en bloque o por ministerios, porque tal proceder conduce a otorgar demasiados poderes al ejecutivo en materias presupuestarias. No es recomendable el voto por conceptos o por párrafos, porque se limitan en extremo las facultades de los ministros y se coarta la buena marcha de la Administración.

La regla de la especialización garantiza, a la vez, los derechos del parlamento y de los contribuyentes. Con arreglo a ella, el parlamento emite un voto distinto para cada una de las subdivisiones del presupuesto y, por otra parte, obliga al gobierno para que no sobrepase el crédito asignado a cada servicio. El corolario de esta regla es la prohibición de transferencias; es decir, que el Gobierno no podrá aumentar la dotación

ver sobre el acuerdo, recobrando la plenitud de sus prerrogativas en materias fiscales.

de uno de los capítulos aprovechando los créditos asignados a otro. Agotada la consignación, no queda otra vía expedita que la de acudir al parlamento en solicitud de un crédito suplementario.

La prohibición de efectuar transferencias cohibe, en ocasiones, la buena marcha de la Administración y la iniciativa ministerial. Por eso, se han propuesto algunas reformas para mitigar tal rigidez. Una de ellas consiste en autorizar los giros entre artículos homogéneos (por ejemplo, en obras públicas), previa autorización del parlamento. En los países donde la intervención funciona con independencia del ejecutivo, o la función preventiva en la ordenación del gasto se halla encomendada a un organismo autónomo, la autorización previa de una de estas instancias pudiera muy bien solventar las dificultades de una especialización excesiva y corregir sus defectos.

La ejecución del presupuesto está encomendada a diferentes autoridades y organismos en los distintos países; pero todos ellos se encargan de cumplir las mismas funciones. La realización del gasto cae bajo la competencia de los jefes de los departamentos ministeriales, y la recaudación de los impuestos corresponde al Ministro de Hacienda, con las autoridades y organismos que le están supeditados. Pero todas las operaciones de gastos y de ingresos deben ser autorizadas, comprobadas y contabilizadas con arreglo a preceptos legales y, por último, revisadas cumplidamente, para someterlas después al examen definitivo del Parlamento, quien, en definitiva, las aprueba.

En todos los países la autoridad del Ministro o Secretario de Hacienda es fundamental; pero se halla intervenida y reforzada por otros departamentos funcionarios o tribunales.

Es frecuente que en el Ministerio de Hacienda funcione un organismo, "intervención general", encargado de inspeccionar la contabilidad de las distintas oficinas y con la misión específica de ordenar los gastos e ingresos. En el cuadro de esta organización actúa, con absoluta independencia del ejecutivo, un "tribunal de cuentas", al que corresponde dictaminar sobre la contabilidad del Estado. Este tribunal aprueba las cuentas, pone los reparos oportunos y exige o califica la responsabilidad de los funcionarios. Su informe sirve de tema de discusión al parlamento, para pronunciarse de una manera definitiva sobre los gastos e ingresos.

El sistema francés, encuadrado en este esquema, se apoya en la separación de las funciones encomendadas a ordenadores y cajeros. El Mi-

nistro de Hacienda es el jefe de los cajeros y, después de la reforma de 10 de agosto de 1922, de los ordenadores de pagos.

Los cajeros han de cumplir toda una serie de formalidades, en extremo circunstanciadas, antes de efectuar ningún desembolso; comprobando todo el proceso de la contracción de obligaciones y ordenación de pagos, por lo cual se convierten de hecho en interventores de los ordenadores. La contabilidad administrativa y la de caja se complementan; pero es esta última la que hace fe. El tribunal de cuentas funciona con absoluta independencia de la acción que pudiéramos llamar preventiva. Confronta las cuentas y emite su conformidad o reparos, antes de que pasen al parlamento.

En otros países de Europa y de América existe un organismo supremo de fiscalización, organizado en forma de tribunal, y que actúa con absoluta independencia. Emanan, unas veces, del parlamento, y otras, del poder ejecutivo; pero la inamovilidad de sus miembros, en este caso, garantiza la libertad y eficacia de sus actuaciones.

Lo característico de este sistema es que se confunden en la misma autoridad u organismo las funciones de fiscalización previa y de examen y fallo definitivo de las cuentas. Interviene las órdenes de pago y los documentos de ingreso. La autoridad del tribunal de cuentas era muy grande en la Italia premusoliniana. Intervenían todas las órdenes de pago y su reparo era prohibitivo, cuando no había fondos o se rebasaba el crédito. En otros casos, y a pesar de la advertencia, el Consejo de Ministros podía adoptar una resolución; pero si aquel alto organismo se ratificaba en su criterio, lo registraba con reserva y pasaba el oportuno comunicado al legislativo. Sus atribuciones se consideraban tan amplias, que podemos decir fiscalizaba todos los actos del Gobierno relacionados con cuestiones financieras. Intervenían, además, los actos del poder ejecutivo referentes a aprobación de contratos, concesión de pensiones, nombramiento de empleados, reorganización de servicios, etc. Por último, y esta es una misión muy importante, autorizaba, en ciertos casos, las transferencias.

En Bélgica, las atribuciones no son tan amplias como en el caso de Italia. Sus decisiones no tienen, en ningún caso, carácter prohibitivo. Cuando el Gobierno se decide a tomar una resolución, a pesar de su advertencia, se limita a registrarla, con la salvedad correspondiente.

En todo caso, le compete a estos organismos el examen definitivo de la cuentas y su aprobación y reparos. En unos países pueden exigir res-

ponsabilidades a los cuentadantes, en otros, se limitan a calificar su falta, pasando el tanto de culpa a los tribunales ordinarios, al parlamento o al ministro correspondiente, si se trata de una sencilla irregularidad administrativa. La resolución definitiva corresponde siempre al parlamento, cualquiera que sea el sistema.

En Inglaterra y otros países anglo-sajones la intervención, el examen y el proceso calificador de las cuentas corresponde a un funcionario que goza del mayor prestigio, de las más amplias prerrogativas y que no puede ser removido de su cargo.

En la Gran Bretaña, los ministros no pueden realizar ningún gasto sin contar con la autorización previa del Departamento de Hacienda y de la Tesorería. En cada una de las instancias ministeriales figura un funcionario, llamado *accounting officer*, responsable ante el Ministro y el *Committee of Public Accounts*. En el caso de que ponga su reparo a cualquier clase de operaciones, el jefe del departamento debe de exonerarle por escrito, si persiste en su propósito, comprometiendo entonces su responsabilidad personal.

Las funciones que corren a cargo de los tribunales de cuentas, en otros países, las asume en Inglaterra el *Controller and Auditor General*. Se trata de un funcionario nombrado por la Corona, a instancias del parlamento y que goza de una gran autoridad. Como depositario de la confianza del poder legislativo se encarga de vigilar escrupulosamente la cuantía de los gastos, impidiendo extralimitaciones en los créditos concedidos. Fiscaliza todas las cuentas de gastos e ingresos, y con los reparos o la aprobación que proceda, redacta un informe que pasa a la Comisión de Cuentas públicas de la Cámara de los Comunes. Esta, a su vez, puede investigar las irregularidades denunciadas, proceder a nuevas encuestas, reclamar el documento sobre el cual delibera la Cámara. Las observaciones y recomendaciones de este Comité pasan a la Tesorería para estudio y reconsideración.

En una palabra, la confianza que otorga el parlamento al ejecutivo tiene su contrapartida en el examen de las cuentas y en el análisis a fondo de la gestión de cada uno de los ministros y funcionarios responsables.