

GASTO PÚBLICO, PRESUPUESTO Y DEUDA PÚBLICA. MATERIALES BÁSICOS DE LECTURA PARA ESTUDIANTES DE DERECHO FINANCIERO

Andrés Blanco¹

1. PRESENTACIÓN

El presente documento es un material básico de lectura estudiantil para los cursos de grado de Derecho Financiero. Por lo tanto, no constituye un análisis exhaustivo ni desde el punto de vista económico, ni tampoco desde el punto de vista dogmático, del gasto público, el presupuesto y la deuda pública. Por ese motivo, se recomienda a los estudiantes la consulta de la bibliografía referida en el programa de la materia.

2. EL GASTO PÚBLICO

En general, el gasto público puede definirse como el conjunto de todas las transferencias de dinero hacia terceros que realiza el Estado en sentido amplio (incluyendo, en Uruguay, el Estado central, los entes autónomos y servicios descentralizados y los Gobiernos Departamentales). Si bien son posibles las erogaciones en especie, su importancia cuantitativa es marginal y, en todo caso, salvo excepciones suponen una transferencia previa de dinero por parte del Estado para adquirir o producir los bienes o servicios que entrega.

El carácter monetario del gasto público (es decir, el hecho de que casi sin excepciones consista en entregas de dinero) implica que tiene una relación muy estrecha con el dinero como fenómeno económico. Desde el punto de vista teórico, eso significa que las concepciones acerca del gasto público estén vinculadas con teorías acerca del dinero.

En términos muy simplificados, podemos decir que hay dos grandes concepciones o tradiciones del gasto público, emparentadas con dos teorías diferentes acerca del dinero:

- La concepción clásica y neoclásica del gasto público, emparentada con la llamada “teoría cuantitativa del dinero”. La principal característica de esta concepción es que el dinero es una unidad de medida de los bienes y servicios producidos en una economía, que por lo tanto el dinero no puede “crearse” artificialmente, y que el gasto público está condicionado por los ingresos que obtenga el Estado. En esta concepción, que es la más usual, el Estado debe proveerse de fondos de la economía privada, fundamentalmente a través de los tributos y el endeudamiento, y son esos fondos los que gasta.

- La concepción keynesiana y poskeynesiana del gasto público, emparentadas con las teorías del dinero de la misma filiación. Para esta concepción el dinero es creado “de la nada” por el sistema bancario a través del crédito, y también por el Estado por el poder que se atribuye a esos efectos. Dado que el dinero puede crearse sin más, para esta concepción el Estado puede fijar el volumen de gasto público que desee sin necesidad de obtener recursos para

¹ Profesor de Derecho Financiero de la Facultad de Derecho de la UDELAR. Documento elaborado en el marco del régimen de extensión horaria de docentes de dicha Facultad.

ello; el tributo, en realidad, es más bien una herramienta de regulación de la cantidad de dinero circulante en la economía privada.

De adoptarse una u otra posición, varían las concepciones generales del gasto público, e incluso algunos “principios” postulados por la dogmática jurídica respecto del mismo. Por ejemplo, el “principio del equilibrio presupuestal”, que significa que todo gasto tiene que tener una contrapartida en un ingreso, es propuesto por buena parte de la dogmática (Vidal 2015: 85) e incluso está expresamente recogido en el artículo 225 de la Constitución uruguaya en relación con los gobiernos departamentales. Este principio es consistente con la concepción clásica y neoclásica del gasto público, pero no con la keynesiana y poskeynesiana, ya que para esta última el déficit público no sólo no es nocivo, sino que tiene efectos positivos sobre la economía al estimular el consumo y la inversión.

En términos jurídicos, el gasto público fue incluido entre las competencias parlamentarias aproximadamente en paralelo a los tributos. Tanto la atribución a los parlamentos de las decisiones sobre tributos, como también de las decisiones sobre gastos, se producen con la consolidación del Estado contemporáneo, en un proceso iniciado en Europa en los siglos XVII y XVIII, y progresivamente extendido al resto del mundo con la extensión de los sistemas económicos y políticos europeos. Es en ese contexto donde aparece la idea de “presupuesto” como conjunto sistemático de gastos, revestido de la forma de ley.

3. PRESUPUESTO

3.1 El presupuesto público en general

Un presupuesto, en forma genérica (es decir, no limitado al sector público), es una previsión o plan de gastos y obligaciones que se asumirán por un sujeto en un cierto período, en general o relacionado con alguna actividad en particular. No muy diferente es la noción básica de presupuesto en el sector público: se trata del plan de gastos del Estado en general, o de unidades más pequeñas en las que se divide el Estado, para un período predeterminado.

Existen, no obstante, algunas diferencias importantes entre todos los presupuestos públicos tal como se los observa en el mundo contemporáneo, y los presupuestos de los particulares. Estas peculiaridades son las siguientes:

- Los presupuestos públicos asumen normalmente la forma de una norma general, que en los estados democráticos es discutida y aprobada por un colectivo de elección popular (en Uruguay, una ley nacional o un decreto de la Junta Departamental, salvo el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados comerciales e industriales).
- Los presupuestos públicos sólo son modificables en momentos y de acuerdo con procedimientos preestablecidos, no en cualquier momento y por cualquier vía (en Uruguay, mediante las Leyes de Rendiciones de Cuentas).

- Por sus dimensiones, y por su propio carácter estatal, los presupuestos públicos no son meramente previsiones de gastos, sino herramientas esenciales de política económica en gran escala. Las decisiones de cuánto, cuándo y con quién gastar, tienen impactos en la economía nacional en su conjunto, y en algunos países (claramente es lo que sucede con los estados centrales, pero no con Uruguay) sus consecuencias se proyectan incluso más allá de las fronteras.

Por otro lado, la cantidad y calidad de los presupuestos públicos está vinculada al tipo de organización que adopte el Estado. En particular, los estados totalmente unitarios y sin ningún grado de descentralización, deberían tener coherentemente un solo presupuesto. Sin embargo, en la medida en que casi sin excepción los Estados contemporáneos tienen algún grado de descentralización territorial o funcional, ello condujo a la pluralidad de presupuestos en un mismo país. Esta pluralidad de presupuestos asociada a la descentralización puede ser, como esta última, de tipo funcional; por ejemplo, es lo que sucede en Uruguay cuando el Estado realiza actividades comerciales e industriales (entes y servicios previstos en el artículo 221 de la Constitución), que operan de forma más semejante a las empresas privadas y confeccionan por tanto sus propios presupuestos, separados del presupuesto nacional.

También sucede que la descentralización territorial del Estado (estados, provincias, departamentos, municipios, etc.) esté asociada a la asignación, a cada una de esas unidades menores, de potestades de confeccionar sus propios presupuestos. Eso es lo que ocurre en Uruguay con los Gobiernos Departamentales.

En síntesis, existen muchas posibles formas de estructurar los presupuestos públicos, las que se irán observando en la medida en que se analicen los presupuestos en Uruguay, por comparación con nuestro régimen.

3.2 El Presupuesto Nacional en Uruguay: aspectos generales

Según el artículo 214 de la Constitución, y otros textos concordantes, el Presupuesto Nacional tiene varias características generales.

a) Si bien el texto del artículo no lo manifiesta expresamente, el “Presupuesto Nacional” al que se refiere abarca a la Administración Central (esto es, a todas las dependencias del Poder Ejecutivo: Ministerios, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, etc.), y a los organismos del artículo 220 de la Constitución: entes autónomos y servicios descentralizados no comerciales ni industriales (ANEP, UDELAR, Banco Central del Uruguay, Banco de Previsión Social), el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ello por cuanto sólo los entes y servicios comerciales e industriales tienen sendos presupuestos propios (artículo 221), mientras que los Gobiernos Departamentales también aprueban por separado sus respectivos presupuestos (artículos 223 y siguientes).

b) El Presupuesto Nacional es, formalmente, una ley nacional sancionada por la Asamblea General, sometida al régimen general de dicho tipo de normas (por ejemplo, es susceptible de ser declarada inconstitucional por vía de acción, excepción o de oficio). Peirano sostuvo que desde el

punto de vista “material” no se trata de una ley, sino de un acto administrativo (Peirano Facio 1976: 64-66). Aunque el autor relata que bajo la Constitución de 1917 esta discusión era jurídicamente relevante, para que hoy lo fuera debería derivarse de ella una solución aplicable a los actos administrativos pero no a las leyes, que pudiera incidir en el presupuesto; por ejemplo, afirmar que las Leyes de Presupuesto son recurribles y susceptibles de la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), en vez de la declaración de inconstitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia. Estas consecuencias son, a primera vista, difícilmente asumibles.

Por lo demás, cabe preguntarse qué significa la diferencia entre “formalidad” y “materialidad” para calificar un acto emanado de una autoridad pública. Al menos en lo que refiere al presupuesto, la posición de Peirano se basa en una tesis de la dogmática pública francesa (Jèze está citado expresamente), que le niega el carácter de “ley material” por consistir en una autorización para gastar (problema que se verá en 3.4). Este parece un argumento bastante débil para calificar el presupuesto como “acto administrativo”, ya que el “permiso”, que sería la calificación normativa de la “autorización”, es compatible con cualquier tipo de norma, sin importar su origen.

c) El proyecto de presupuesto es elaborado y propuesto exclusivamente por el Poder Ejecutivo. Los organismos del artículo 220 de la Constitución proyectan sus propios presupuestos, y los presentan al Poder Ejecutivo para que éste los incorpore al proyecto de presupuesto nacional. Aunque Cassinelli señala que los jefes de los organismos del artículo 220 tienen “iniciativa legislativa” respecto de su propio presupuesto (Cassinelli 2002: 305), ello es un evidente error: el texto del artículo es claro en cuanto a que el Poder Ejecutivo puede modificar las propuestas de estos órganos, y ningún texto autoriza a estos últimos a relacionarse con el Poder Legislativo en forma directa. Además, si bien no se quita totalmente al Poder Legislativo la posibilidad de modificar el proyecto del Poder Ejecutivo, se prohíbe que el Poder Legislativo apruebe mayores egresos que los propuestos por el Poder Ejecutivo. De todas formas, veremos cuál es la dimensión de esta prohibición cuando las disposiciones constitucionales en esta materia se comparen con las normas que establecen los sistemas de impugnación de los actos del Estado.

d) El texto del presupuesto debe tener una estructura predeterminada: debe organizarse por “inciso” y por “programa”, y dentro de éstos debe distinguir los “gastos corrientes” y las “inversiones”, así como los “escalafones” y “sueldos funcionales”. Dejamos para el apartado siguiente el análisis de los “incisos” y “programas”, y veamos los conceptos de “gasto corriente” e “inversión, por un lado, y “escalafones” y “sueldos funcionales” por el otro. En cuanto a los primeros, se trata de términos provenientes de la disciplina contable: “gastos corrientes” son todos aquellos que se incurren en el funcionamiento normal de la entidad estatal de que se trate, como por ejemplo los salarios de los funcionarios afectados a las funciones normales, los gastos normales en energía, útiles, etc.; las “inversiones”, por su lado, son los gastos en los que se incurre para adquirir o producir bienes de larga duración, por ejemplo adquirir o construir un inmueble. Los “escalafones” y “sueldos funcionales” son expresiones referidas a los funcionarios: “escalafones”

refiere a las categorías de funcionarios (por ejemplo, en la UDELAR, “docentes” y “no docentes”), y dentro de éstos los niveles de atribuciones, y los “sueldos funcionales” a las remuneraciones de los funcionarios.

e) La Constitución prevé que el presupuesto debe contener los “recursos” y la “estimación de su producido”. Este punto también lo veremos por separado, particularmente en relación con el artículo 216 de la Constitución.

f) El “Presupuesto abarca todo el período de gobierno, si bien en los seis primeros meses de cada año el Poder Ejecutivo debe enviar al Parlamento un proyecto de “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal”, que tiene el mismo trámite que la ley de presupuesto ordinaria, y que puede contener gastos adicionales (artículo 214 de la Constitución).

g) El Presupuesto debe contener las normas para su “interpretación y ejecución”.

Lo anterior concierne a los textos constitucionales que expresamente se refieren al presupuesto. Como veremos más abajo, hay otras características que resultan de elaboraciones dogmáticas y soluciones legislativas; en este momento es preciso detenerse en una, cual es la “universalidad”.

La prohibición de realizar gastos que no estén previstos en los presupuestos no está establecida en la Constitución, sino en el artículo 15 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), que establece que no pueden “comprometerse” (ver 3.4) gastos que no estén contemplados por la ley de presupuesto. Las excepciones que allí se establecen son: a) cumplimiento de sentencias y laudos arbitrales, y casos de responsabilidad del Estado; b) epidemias, inundaciones y catástrofes que requieran una actuación de los órganos del Estado; c) otros acontecimientos graves e imprevistos, pero con el límite del 1% del presupuesto nacional o departamental en su caso.

Por otro lado, y como se observará al final del apartado 3.4, se admite en nuestro país que algunos gastos, que como veremos se establecen como créditos, tengan carácter estimativo: por un lado son obligatorios en el sentido jurídico del término, ya que derivan de actos que prohíben al Estado no incurrir en ellos (por ejemplo, el pago de intereses de deuda pública emitida anteriormente); pero por otro lado pueden ser cuantitativamente inciertos, pues esos mismos actos establecen la posibilidad de variación en su monto (en el mismo ejemplo, la deuda pública con tasas de interés variable).

Desde otro punto de vista, existe la posibilidad, que también observaremos en 3.4, de que se produzcan “trasposiciones de créditos”, que si bien no alteran el volumen global del gasto público, sí pueden variar la forma de distribuirlo.

3.3 Presupuesto Nacional en Uruguay: “incisos” y “programas”

Las formas de estructurar un presupuesto público son variadas: puede realizarse por programa, por unidad de decisión, por actividad, etc. (Vidal 2015: 85 y ss.). No obstante, esa aparente pluralidad de formas de estructura el presupuesto pasa por alto que, al menos en lo que respecta al Estado, es impensable que ningún presupuesto tenga una estructura diferente a la organización del Estado; por ejemplo, si el Estado está organizado en tres poderes, y por ejemplo el Poder Ejecutivo se divide en Ministerios, éstos en unidades, y así sucesivamente, no es razonable pensar que un presupuesto pueda organizarse “por actividades” sin tener en cuenta esta organización. En todo caso, podría pensarse en diferentes estrategias de elaboración de un presupuesto, pero no en rebasar la propia estructura del Estado.

En Uruguay ya se ha señalado que la Constitución establece que el presupuesto nacional debe elaborarse por “inciso” y por “programas”. ¿Qué significa que el presupuesto nacional debe estar estructurado por “incisos”? El texto constitucional utiliza el término pero no lo define; literalmente puede significar cualquier cosa, ya que “inciso” es, en el léxico jurídico habitual, sinónimo de “párrafo” de un texto de alcance general emanado de una autoridad (constitución, ley o reglamento). Cassinelli indica que el significado es la “cristalización” constitucional de una acepción que tenía el término en los presupuestos anteriores a la Constitución de 1967: “inciso” es la denominación presupuestal de cada gran unidad estatal comprendida en el presupuesto, es decir cada Ministerio y organismo del artículo 220 cuyos gastos se incluyen en el presupuesto nacional (Cassinelli 2002: 306-307). Es interesante observar cómo la misma Constitución utiliza un lenguaje oscuro para el profano, sólo comprensible para un reducido grupo de personas expertas en el manejo de un léxico y una sintaxis específica. Vale la pena la siguiente reflexión: frecuentemente los jurista achacamos a las leyes o los reglamentos, como “defecto”, el no uso de un “lenguaje técnico”, esto es, el uso de expresiones que sólo nosotros entendemos; sin embargo, no solemos ver como problemático el uso de términos (por ejemplo, “inciso presupuestario”) que nadie, salvo nosotros y unos pocos más, entiende.

Pero volviendo a nuestro tema, la tesis que expone Cassinelli es objeto de un total consenso: efectivamente, todos los presupuestos se elaboran considerando como “incisos” a cada repartición estatal comprendida. Por lo tanto, tenemos un “inciso” llamado “Ministerio de Defensa Nacional”, otro “inciso” llamado “Universidad de la República”, etc.

Recordemos ahora que el presupuesto es un plan de gastos, y combinemos lo que venimos de mencionar respecto de los “incisos”, con la exigencia que observamos en el apartado anterior de que se deben discriminar los “gastos corrientes” y las “inversiones”. De ello resulta que en el presupuesto nacional una forma muy simplificada de exponer el plan de gastos los divide por

incisos, y dentro de cada uno de éstos, según el gasto sea corriente o una inversión, asignando a cada concepto un valor dinerario. Por ejemplo:

“INCISO MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL”

	\$
Gastos corrientes	10.000.000
Inversiones	5.000.000”

Obviamente, lo anterior no excluye la posibilidad, y de hecho así ocurre, que el Presupuesto exponga los gastos con un grado mayor de detalle.

Pero la Constitución también nos dice que el presupuesto, además de exponerse por “inciso”, debe hacerlo por “programas”. ¿A qué refiere este término? Según Cassinelli significa que, dentro de cada inciso (esto es, para cada repartición estatal incluida en el presupuesto), el gasto no puede estar distribuido por subreparticiones, sino por actividades orientadas por objetivos. Así, Cassinelli propone –por ejemplo- que dentro de un Ministerio no se debe prever un gasto para la “Dirección X”, sino para el “Programa Y”. Parecería pues que para este autor no se trata simplemente de una forma de exponer el destino del gasto público, sino también de organizar la actividad estatal (Cassinelli 2002: 307:308). La práctica legislativa, sin embargo, no coincide con esta posición (Vidal 2015: 93-94).

Si se observan los presupuestos reales, vemos que, además de repartirse por organismo o inciso, el Poder Ejecutivo propone “áreas programáticas”: “educación”, “salud”, “seguridad pública”, “ciencia, tecnología e innovación”, etc., y luego subdivide el gasto de cada Ministerio o cada ente entre esas áreas, pero sin perder la asignación interna con un criterio orgánico, es decir, en función de las subdivisiones organizativas de cada Ministerio, ente o servicio. Por ejemplo, consideremos el área programática “Administración de Justicia”: existe un cuadro, de los que propone el Poder Ejecutivo para exponer el gasto público, en el cual se discriminan los organismos que “contribuyen” a esta área, es decir, cuyas actividades suponen “administración de justicia”. Luego, se exponen los “programas específicos” incluidos en esta área, divididos por organismos estatales, y nos encontramos con que en el Ministerio de Educación y Cultura se consideran “programas” de esta área a los órganos de cooperación judicial internacional (la Autoridad Central) y otros; en el Ministerio de Defensa Nacional a la “Justicia Militar”; al Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su totalidad; etc.

Quiere decir que, en la práctica administrativa y legislativa, la estructura del presupuesto “por programa” es una simple forma de exponer la distribución del gasto transversal a los organismos estatales, y no –como proponía Cassinelli- una obligación de estructurar la actividad estatal, y consiguientemente el gasto, por tipos de actividad guiadas por objetivos. Además, los criterios para crear “programas” y para definir qué gastos se incluyen en cada uno, son arbitrarios; por eso se explican las frecuentes discrepancias públicas en cuanto a la cantidad de gasto que se destina –por ejemplo- a la “educación” o a la “salud”.

En realidad, el vocablo “programa” es en sí lo suficientemente maleable como para encajar tanto en la acepción de Cassinelli como en la de la práctica legislativa histórica de Uruguay. No hay razones de peso para sostener que los “programas” sólo pueden equivaler a planes de actividades específicas que deben cubrir la totalidad del gasto del Estado, aunque también sería posible que así fuera.

De la misma manera, Cassinelli sostuvo (Cassinelli 2002: 308) que un presupuesto por programas supone que debe elaborarse plan general antes del presupuesto, y que el presupuesto sería una especie de ejecución de gastos destinados al cumplimiento de ese plan. Ciertamente no es descabellado pensar de esa forma, pero una cosa muy distinta es suponer que el Poder Ejecutivo *está obligado* a confeccionar un plan como requisito previo al presupuesto. Es más: si bien la Constitución prevé a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como órgano especializado en dichas materias, ningún texto constitucional condiciona la presentación del presupuesto al Parlamento a la previa confección de un plan general de acción. La práctica administrativa y legislativa uruguaya se orientan en este último sentido: hasta donde llega mi conocimiento, nunca se elaboró un plan previo al Presupuesto.

3.4 Presupuesto Nacional en Uruguay: ¿autorización para gastar o compromiso de gasto?

Al comentar la obligación de estructurar el Presupuesto Nacional “por programa”, con su peculiar acepción de “programa” que, como vimos, no es la seguida por la legislación presupuestaria, Cassinelli también sostuvo algo más: que estructurar el presupuesto “por programa” supone una obligación de gastar el monto que se asigna a cada rubro, y no una mera autorización para gastar (Cassinelli 2002: 307-308).

No es ese, sin embargo, el sentido que le ha otorgado TOCAF, que es la recopilación de normas legales referidas al ordenamiento contable y del gasto del Estado, así como la contratación pública. El artículo 13 de dicho texto expresamente nos dice que las asignaciones presupuestales son simples autorizaciones para gastar, pero no suponen que efectivamente se ejecute ese gasto, ni –por consiguiente– que cada repartición pública tenga la obligación de gastar las asignaciones presupuestales que se le atribuyen.

Según el TOCAF, cada asignación de presupuesto a un órgano estatal significa un “margen de discrecionalidad” para gastar: el órgano puede gastar desde \$ 0 hasta el máximo indicado en cada asignación. La decisión efectiva de gasto, a partir de la cual sí podría decirse que existe una obligación en tal sentido, es el “compromiso de gasto”, que es un acto administrativo dictado por el órgano competente para hacerlo.

Naturalmente que cabe preguntarse si las asignaciones de gastos son en su *totalidad* simples autorizaciones, como lo sugiere el TOCAF. Evidentemente que la respuesta es negativa. Por lo pronto, cada repartición estatal tiene de antemano obligaciones salariales con sus funcionarios, y en estos casos no puede decirse que los rubros de gastos corrientes destinados al pago de salarios sean simples autorizaciones y que el “compromiso de gasto” sea discrecional. De la misma manera, si por cualquier otro motivo el organismo estatal ha asumido obligaciones de pago (por ejemplo, a través de un contrato con un tercero), destinar sumas a la cancelación de esas obligaciones no puede ser un acto discrecional.

Por otro lado, podríamos también discutir si cuando el Poder Ejecutivo propone, y el Poder Legislativo sanciona, un determinado nivel de gasto en un cierto rubro, aun no existiendo una “obligación” en virtud de un texto autorizado de alcance indudable (una ley o un contrato), no hay igualmente una obligación de gasto. Esto se discutirá un poco más abajo, cuando consideremos las vías para hacer efectivas las prohibiciones o permisos en materia presupuestal, ya que es en función de esas vías que podremos decir si estamos o no frente a una “obligación”. Empero, sí se puede decir que *política y éticamente* es indudable que el Estado tiene más que un simple permiso para gastar cuando se asigna una suma a un determinado organismo por un cierto concepto. Si así fuera, se podría abrir un camino para forzar al Estado al cumplimiento de un objetivo presupuestal que no tiene el sustento de una obligación derivada de un texto autorizado. No olvidemos, en ese sentido, que el discurso jurídico: a) es un arsenal de motivos para que las decisiones de la autoridad (por ejemplo, las sentencias) se dicten con un cierto contenido, y no una forma de condicionar real y directamente la conducta; y b) por lo tanto, es perfectamente posible que incorpore reglas como la expresada, aun cuando las leyes y la dogmática tradicionales sostengan cosas diversas, y que esas reglas se traduzcan en justificaciones de sentencias dictadas tal sentido.

De cualquier manera, y salvo que se sostenga una tesis muy radical en la cual la discrecionalidad para el gasto queda reducida a cero (como parece ser el caso de Cassinelli), concebir al presupuesto en todo o en parte como “autorizaciones para gastar” significa la abierta negación de la “reserva de ley estricta” en materia presupuestal. En efecto, esta concepción del presupuesto como “autorizaciones de gasto” implica atribuir a la Administración el poder de decidir en forma arbitraria la reducción del gasto más allá de lo que ella misma previó al proyectar el presupuesto, y más allá de lo que votó el órgano legislativo. Las *consecuencias* de esto son importantes: cuando en el parlamento se discute si se aumenta o no el gasto para una cierta partida, no se estará discutiendo si realmente llegará tanto dinero a tal destino, sino *si se dará la posibilidad de asignar ese dinero a ese destino, pero siempre sujeto a una decisión de la Administración no condicionada “a la baja”*. Otro ejemplo: si se aprueba –por decir algo- el monto a destinar a inversiones edilicias de un ente de enseñanza, no se está realmente asumiendo la obligación de construir o refaccionar edificios educativos por ese monto, sino que se está estableciendo que si las autoridades de ese ente desean construir o refaccionar podrán hacerlo hasta por ese monto. O lo que es lo mismo: concebir a las asignaciones presupuestales como “autorizaciones para gastar” es una forma de admitir que la Administración tiene el poder de reducir el gasto público.

Peirano, aunque comparte en general la idea de que cada rubro consiste en una autorización para gastar, agrega una variante, que es el “gasto estimativo”. Según el autor, se trata de los rubros que responden a gastos para cumplir obligaciones ya contraídas, pero cuyo monto puede variar, como por ejemplo intereses de deuda pública con tasas de interés variable (Peirano 1976: 67).

Desde otro punto de vista, la práctica legislativa de Uruguay admite la llamada “trasposición de créditos”. Como se ha expresado, el presupuesto nacional está organizado por incisos y –aunque esto está en la práctica desdibujado- por programas; si sumamos a ello que las asignaciones de gasto se han concebido como créditos, tenemos que cada inciso, y cada subdivisión suya, tienen créditos, a su vez estructurados por inversiones, gastos corrientes y sueldos. La trasposición de gastos es la reasignación a un inciso, o dentro de un inciso a una subdivisión del mismo, o dentro de una subdivisión a un rubro, de un crédito inicialmente asignado a otro, bajo el supuesto de que no se ha

ejecutado efectivamente el gasto o no se ejecutará; es decir, cuando hay un sobrante de un crédito presupuestal (Vidal 2015: 161 y ss.). Las condiciones y límites para hacer efectivas las trasposiciones de gastos son normalmente establecidas en las mismas leyes de presupuesto o de rendición de cuentas, y suelen tener un carácter restrictivo. Ello implica que es muy posible que si se asignan créditos a un cierto inciso por un cierto concepto y no se ejecuta el gasto, por el motivo que sea, es muy factible que ese monto sobrante ya no se gaste efectivamente, lo cual reafirma la noción de que las normas constitucionales, pero sobre todo la práctica legislativa en nuestro país, apunta a la restricción del gasto y no a su ampliación.

3.5 Presupuesto Nacional en Uruguay: procedimiento de aprobación

El artículo 214 de la Constitución establece que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tendrá una participación preceptiva como “asesor” del Poder Ejecutivo en la elaboración del proyecto de presupuesto. Previamente, se supone que los organismos del art. 220 de la Constitución remitieron al Poder Ejecutivo sus proyectos de presupuesto para que éste los incluya en el proyecto general. Tradicionalmente se ha entendido que las proyecciones presupuestales de cada organismo no obligan al Poder Ejecutivo, sino que éste puede modificarlas cuando las incluya en el proyecto general de presupuesto.

La competencia para la aprobación del presupuesto es legislativa, pero su iniciativa es privativa del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo debe presentar el proyecto de ley de presupuesto dentro de los seis meses de asumir su cargo (artículo 214 de la Constitución); es decir, hasta el 1º de septiembre del año en que asumió el cargo.

Presentado el proyecto, cada Cámara cuenta con un plazo de 45 días para considerarlo. Si transcurre ese plazo sin aprobarse ni rechazarse expresamente, el proyecto se considerará rechazado (art 217 de la Constitución). Si una Cámara modifica un proyecto que ya fue aprobado por la otra, las modificaciones volverán a la Cámara de origen quien deberá pronunciarse en un término de 15 días. Si transcurrido ese plazo no se consideraran las modificaciones, o las mismas se rechazaran expresamente, las mismas pasarán a consideración de la Asamblea General, la que tendrá 15 días para pronunciarse. Si no lo hiciera, el proyecto con sus modificaciones se considerarán rechazados (art. 218 de la Constitución).

El Parlamento no puede introducir en el proyecto de presupuesto ninguna modificación que implique un aumento de los gastos (art. 215 de la Constitución). Sin embargo, se permite al Poder Ejecutivo ingresar mensajes complementarios, que pueden contener gastos superiores a los propuestos en el proyecto inicial, y que constituyen una vía para modificar al alza los gastos luego de iniciado el trámite parlamentario (art. 219 de la Constitución).

3.6 Inclusión en el presupuesto y rendición de cuentas de disposiciones no presupuestales

El artículo 216 de la Constitución prohíbe que las leyes de presupuestos y de rendición de cuentas contengan disposiciones que excedan el período de gobierno o que sean ajenas a la interpretación o ejecución del mismo.

Empezando por la última parte del inciso, parece que pretende excluir de estas leyes cuestiones ajenas al gasto público. Si “presupuesto” es un plan de gastos, prohibir textos que no atañen a su “interpretación” o “ejecución” implica prohibir todo texto que no signifique directamente un gasto, ni una regla de interpretación o ejecución de un gasto. La primera parte del texto constitucional parece, desde el punto de vista lingüístico, indudable: se prohíben en los presupuestos y rendiciones de cuentas disposiciones, de cualquier índole, con un alcance más allá del día en que cese en sus funciones el Poder Ejecutivo de turno (Peirano 1976: 88-89).

Sin embargo, es notorio que, gobierno tras gobierno, todas las leyes de presupuesto y todas las leyes de rendición de cuentas introducen disposiciones que trascienden el período de gobierno y que no refieren, ni siquiera indirectamente, a gastos públicos. Las disposiciones tributarias son un ejemplo evidente de lo primero: gran parte de los impuestos nacionales en Uruguay se han regulado por leyes presupuestales, con vigencia durante décadas. Por lo demás, en los presupuestos y rendiciones de cuentas se introducen textos de tipo procesal, penal, comercial, etc.

La razón de ello radica en la tesis que ha mantenido la Suprema Corte de Justicia sobre este punto, rechazando sistemáticamente la inconstitucionalidad de esos textos evidentemente ajenos a lo presupuestal que se incluyen en los presupuestos y rendiciones de cuentas. En varias sentencias dicho órgano sostuvo que debe separarse el “acto presupuesto” de la “ley de presupuesto”: el primero sería propiamente la asignación de gastos por incisos y programas, y el segundo la ley que “aprueba” o “sanciona” el “acto presupuesto”. La prohibición constitucional, para la Suprema Corte de Justicia, referiría sólo al “acto presupuesto”, no a la “ley de presupuesto”, que podría pues contener textos ajenos a lo presupuestal.

La tesis de la Suprema Corte de Justicia es extremadamente artificiosa y, por lo tanto, mala desde el punto de vista de la calidad argumentativa. La primera premisa es poco sostenible: no hay por qué separar el “acto” de una ley de la ley misma. Si así fuera, cualquier ley, por ejemplo, una de contenido procesal, sería escindible en su “contenido”, y el acto de voluntad de los parlamentarios que la aprueban, y predicarse “inconstitucionalidades” u otras propiedades de una y otra cosa separadamente. Esto es insostenible: razonablemente, todo lo que “aprueba” una ley es parte de la ley misma.

Detrás de ese criterio, sin embargo, se adivina el temor de la Suprema Corte de Justicia de no provocar un “derrumbe legislativo”: como la inclusión de textos no presupuestales en las leyes de presupuesto es una práctica constante que lleva más de medio siglo, a pesar de la prohibición constitucional, las consecuencias de cambiar de criterio serían insospechadas en cuanto a la cantidad de leyes que serían inconstitucionales.

3.7 La previsión de recursos y estimación de su producido

Como se observó más arriba, el artículo 214 de la Constitución establece, como un contenido necesario del presupuesto nacional, los “recursos” y la “estimación de su producido”. Ambos conceptos son, en principio, relativamente sencillos: “recursos” es razonablemente equivalente a “ingresos públicos” en un sentido amplio (incluyendo tributos, precios y el endeudamiento del Estado en sus diversas variantes), mientras que “estimación de su producido” es la fijación de un monto probable de dinero recaudado por cada concepto.

No obstante, se plantea un problema en relación con la prohibición del artículo 216 de la Constitución. Aclaremos que este problema se torna irrelevante a la luz de la tendencia de la Suprema Corte de Justicia que se mencionó en el apartado anterior. De todas formas, vale la pena al menos dejarlo planteado siquiera como un problema lingüístico. Una posible lectura del artículo 214 de la Constitución cuando se refiere a que el presupuesto debe “contener los recursos” es el de una autorización para la regulación en detalle de los ingresos, especialmente de los tributos, inclusive cuando –lo que es normal- ellos tengan una vocación de duración más allá del período de gobierno. En este caso, esta disposición sería una excepción a la prohibición general del artículo 216.

Sin embargo, otra posible lectura es que la previsión de recursos se limita a una simple enumeración de los ingresos que se proyecta estén en vigor durante el período presupuestal, agregando un cálculo de la recaudación probable. Esta lectura está preconditionada por la calificación de la prohibición del artículo 216 en cuanto a la inclusión de contenidos no presupuestales, como una prohibición absoluta. Obviamente, eso significa que en esta segunda solución no hay excepción a la regla del artículo 216.

3.8 Presupuestos de los entes y servicios industriales y comerciales

Según el artículo 221 de la Constitución, los entes autónomos y servicios descentralizados comerciales e industriales elaboran sus proyectos de presupuesto en forma anual, a diferencia de lo que sucede con el presupuesto nacional. Cinco meses antes del inicio de cada ejercicio deben enviar sus proyectos al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas en forma simultánea.

Si el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la OPP, y/o el Tribunal de Cuentas, observan dichos presupuestos, deben remitirlos al ente o servicio respectivo. Si éstos aceptan las observaciones, el presupuesto quedará aprobado con las mismas. Si no las acepta, el presupuesto con las observaciones del Poder Ejecutivo y/o el Tribunal de Cuentas pasarán a consideración de la Asamblea General (reunión de ambas cámaras, no cada cámara por separado). Este órgano se pronunciará por una mayoría de dos tercios acerca de las observaciones del Poder Ejecutivo; en caso de no pronunciarse en cuarenta días, el presupuesto del ente o servicio respectivo se entenderá aprobado con las modificaciones del Poder Ejecutivo y/o del Tribunal de Cuentas.

3.9 Presupuestos departamentales

El presupuesto departamental es proyectado por el Intendente, y debe remitirse a la Junta Departamental dentro de los primeros seis meses del mandato de aquél (art. 223 de la Constitución). La Junta Departamental, a su vez, cuenta con un plazo de cuatro meses, desde su envío, para la consideración del proyecto enviado por el Intendente (art. 224 de la Constitución).

En el artículo 225 de la Constitución se establece, en forma semejante a lo que sucede a nivel nacional, que la Junta Departamental no puede aumentar los gastos, pero se agregan dos soluciones especiales: a) que puede aumentar los recursos, lo que equivale a decir que puede aumentar los ingresos proyectados por el Intendente, sean tributos, precios o de otra índole (esto no está previsto a nivel nacional, pero tampoco sería incompatible con los textos constitucionales); y b) que no puede aprobar presupuestos deficitarios. Esta última solución no está prevista para el presupuesto nacional, que sí puede ser deficitario, y de hecho normalmente lo es. E evidente que ella se vincula

con la concepción clásica y neoclásica de las finanzas públicas, en las cuales el gasto público no puede determinarse autónomamente sino que depende de que existan ingresos para financiarlos; recordemos que para el pensamiento económico keynesiano y poskeynesiano ello no es así, y el Estado puede fijar sus gastos en forma autónoma por su poder de crear dinero.

Antes de sancionar el presupuesto, la Junta Departamental deberá remitir su texto al Tribunal de Cuentas. Éste sólo podrá realizar observaciones relativas a errores de cálculo de recursos, “omisión de obligaciones presupuestales” o violación de la Constitución o las leyes. El “error de cálculo de recursos” y la violación de la Constitución o las leyes no ofrecen, en principio mayores dificultades de comprensión. De todas maneras, no debe olvidarse en cuanto a la segunda hipótesis, que la Constitución y las leyes tienen múltiples disposiciones sobre cuyo alcance existen discrepancias dogmáticas y/o soluciones dispares en la jurisprudencia, por lo que una observación del Tribunal de Cuentas por dicho concepto puede ser sostenible para una posición, pero para otra postura la misma observación puede ser infundada.

En cuanto a la “omisión de obligaciones presupuestales”, según Peirano dichas observaciones corresponden a los casos en que el Gobierno Departamental mantuviera obligaciones preexistentes que debiera cumplir con gastos del presupuesto que se considera, y no se incluye en el mismo un concepto destinado a cumplir con dichas obligaciones (Peirano 1976: 148).

Si las observaciones son aceptadas por la Junta, el presupuesto se aprobará en esos términos. Si las observaciones no son aceptadas, el presupuesto departamental se remitirá a la Asamblea General (reunión de las Cámaras de Senadores y Representantes). Si la Asamblea General no se pronunciara en el plazo de 40 días, el presupuesto se tendrá por sancionado sin las observaciones del Tribunal de Cuentas.

3.10 Acciones contra las leyes de presupuesto y en relación con la ejecución del presupuesto

Un problema escasamente tratado en la dogmática uruguaya es el siguiente: ¿en qué medida son impugnables las leyes de presupuesto y las omisiones en materia de ejecución del mismo?

La primera parte de la pregunta se vincula al régimen de declaración de inconstitucionalidad de las leyes vigente en Uruguay. El artículo 258 de la Constitución requiere que la acción o excepción de inconstitucionalidad sea promovida por el titular de un interés directo, personal y legítimo lesionado por la ley de que se trate, o de oficio por un Juez cuando es llamado a aplicar dicha ley. Ahora bien, ¿en qué medida las disposiciones de una ley de presupuesto pueden afectar un interés directo, personal y legítimo? Esa situación podría darse sin dudas en el caso en que la ley presupuestal estableciera, por ejemplo, un escalafón funcional que vulnerara alguna disposición constitucional, u otra disposición que afectara directamente a las personas.

¿Pero qué sucede si se vulneran disposiciones constitucionales de forma, y el contenido de la ley no afecta directamente a nadie? Busco un ejemplo fácil: incumpliendo abiertamente el artículo 215 de la Constitución, el Poder Legislativo aprueba un presupuesto con gastos más elevados que los propuestos por el Poder Ejecutivo, pero este último da su anuencia política a dicho proceder, y promulga la ley. Aparentemente nadie estaría, por la sola circunstancia de vulnerar una regla de

forma, habilitado para pedir la declaración de inconstitucionalidad de la ley, por lo cual la misma se consolidaría.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, tomemos la tesis predominante, y además consagrada en el TOCAF, de que las asignaciones presupuestales son autorizaciones para gasto, no obligaciones de gastar. Imaginemos ahora, por ejemplo, que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) tiene un rubro “Inversiones”, y dentro del mismo un concepto de “Infraestructura edilicia”, con una asignación de \$ XX. Si ello es sólo una autorización, es decir un permiso, no significa que ANEP tenga prohibido no gastar \$ XX en construcciones, por lo tanto nadie podría promover en principio una acción para forzarla a hacerlo. Pero es más: supongamos que se dicta el acto administrativo de “compromiso de gasto”, como lo llama el TOCAF, y formalmente ANEP decide, por ejemplo, “Destinar \$ X para la construcción de un liceo en la ciudad N”; si este “compromiso” no se cumple (no se compra un predio, o no se llama a licitación para construir, etc.), ¿quién tiene legitimación activa, y cuál es la vía, para forzar a ANEP a levantar ese liceo? Conceptualmente podríamos pensar en la acción de amparo prevista en la ley No 16.011, que abarca también las omisiones del Estado o de los particulares, entre otros casos cuando no exista otra vía para hacer efectivo el “derecho” vulnerado. ¿Pero esa omisión sería calificable como de una “ilegitimidad manifiesta”, como requiere la ley para que proceda el amparo?

El alcance de este trabajo no permite desarrollar extensamente este punto, pero debería ser un aspecto del que la dogmática razonablemente debería ocuparse.

4. DEUDA PÚBLICA

4.1 Conceptos generales

Tradicionalmente el endeudamiento del Estado se divide en dos grandes grupos (Peirano 1976: 1 y ss.):

a) La “deuda pública” en sentido restringido, también llamada antiguamente “empréstitos”, que consiste en un llamado público, general e indiscriminado a “adquirir deuda del Estado”, es decir a entregar dinero al Estado obteniendo derechos de crédito innominado y de fácil transmisión, conocidos como “títulos de deuda pública” (bonos, letras, etc.). Este crédito equivale al monto del dinero entregado por el particular, con más un interés; normalmente los intereses se cancelan periódicamente, mientras que el capital se cancela al vencimiento del crédito. Hasta el siglo pasado esto se hacía normalmente mediante papeles, y hoy lo normal es que dichos títulos se efectivicen mediante asientos electrónicos. También es normal que estos títulos se negocien en los mercados bursátiles en forma análoga a los títulos de deuda privados.

b) Los “préstamos” entendidos como las entregas de dinero recibidas de sujetos en concreto, generalmente entidades financieras privadas o públicas, nacionales o internacionales, asumiendo el Estado la obligación de entregar una suma igual más un interés.

A veces se habla también de “deuda pública” en un sentido todavía más genérico, como sinónimo de cualquier deuda asumida por el Estado: desde los bonos del tesoro hasta las deudas con trabajadores por salarios impagos (Vidal 2015: 392-293). Sin embargo, esta acepción amplísima se presta a confusiones, ya que lo normal es que en las leyes y la literatura económica y jurídica se utilice esa denominación sólo para los títulos mencionados en a).

En cuanto a su clasificación, se suele (o se solía) dividir a la deuda pública en “flotante” y “consolidada”. Esas denominaciones aluden simplemente al plazo de repago de las obligaciones: la deuda “flotante” es aquella que se emite para cancelarse a corto plazo, generalmente no más allá del mismo ejercicio anual, mientras que la deuda “consolidada” es la que se emite para cancelarse a mediano y largo plazo de tres años en adelante (cinco, diez e incluso más).

4.2 La deuda pública en sentido estricto en Uruguay

Según el numeral 6º) del artículo 85 de la Constitución, es competencia de la Asamblea General, a iniciativa del Poder Ejecutivo, “autorizar” la deuda pública con la mayoría absoluta de componentes de cada Cámara. También en este artículo se establece que de la misma forma se establecerán las garantías de la misma, y su “consolidación”.

Tradicionalmente se ha entendido que, de similar modo a lo que sucede con las asignaciones presupuestales, la “autorización” de la deuda significa que el parlamento da un permiso al Poder Ejecutivo para contraer ese tipo de endeudamiento, hasta un cierto monto, pero sin que exista una obligación de obrar de esa manera.

No existe ninguna disposición expresa en la Constitución acerca de la emisión de títulos de deuda por parte de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Sin embargo, y dado que el artículo 190 de la Constitución expresa que dichos organismos sólo podrán realizar los actos que les permita la ley, es razonable afirmar que se requerirá una autorización legal expresa para que puedan emitir este tipo de títulos.

En el ámbito departamental, el artículo 301 de la Constitución requiere que la “emisión de títulos de deuda pública”, así como los “empréstitos y préstamos” con organismos internacionales, se aprueben por la Junta Departamental a iniciativa del Intendente, previo informe del Tribunal de Cuentas, y con la anuencia del Poder Legislativo nacional. Como se observa, el texto constitucional parecería concebir como cosas distintas los “títulos de deuda pública” y los “empréstitos”. Sin embargo, la lectura del resto de los artículos constitucionales, así como para la dogmática, ambos conceptos son normalmente considerados como sinónimos. El resto de los préstamos podrán contraerse a iniciativa del Intendente, con el voto favorable de la mayoría absoluta de componentes de la Junta Departamental.

Referencias bibliográficas

Cassinelli Muñoz, Horacio (2002): *Derecho Público*, FCU, Montevideo.

Peirano Facio, Juan Carlos (1976): *Deuda Pública y Presupuesto*, FCU, Montevideo.

Vidal, Martha (2015): *La gestión financiera del Estado*, FCU, Montevideo.