



El Presupuesto, esa ley tan milagrosa **Por Alberto B. Bianchi**

Cuenta la mitología griega que Midas, rey de Frigia, fue bendecido por Dionisio, dios del vino y la vendimia, con el don de convertir en oro todo lo que tocara. En un primer momento, esta facultad fue muy beneficiosa para el codicioso rey, pues aumentó sus riquezas, pero luego se convirtió en su desdicha. Todo, absolutamente todo, lo que Midas tocaba, se convertía en oro, hasta sus propios alimentos. Un día mordiólo que creía era una uva y perdió una muela, pues estaba mordiendo un pepita. Ya al borde de la desesperación, Midas fue finalmente liberado de lo que se había convertido en una maldición. Para ello tuvo que bañarse en el río Pactolo, al que se le ha atribuido poseer arenas auríferas.

En la Argentina no existe el rey Midas, y nadie tiene la facultad de convertir en oro todo lo que toca -aunque algunos ministros de economía hayan creído poseer ese don cuando emitieran bonos de la deuda pública o creado cuasi monedas -; sin embargo existe la Ley de Presupuesto, mediante la cual nuestros legisladores se atribuyen facultades cuasi milagrosas y creen que pueden sanarlo todo o crearlo todo. Parecería que todo lo que toca la Ley de Presupuesto queda convalidado, no importa cuál haya sido su inconstitucionalidad de origen.

Mediante el uso indiscriminado y abusivo de la Ley de Presupuesto, el Congreso argentino del siglo XXI parece el Parlamento británico del siglo XVIII, del cual William Blackstone dijo alguna vez que podía hacer cualquier cosa que no sea naturalmente imposible (*Commentaries on the Laws of England*, 1765, vol. 1, p. 156) o, conforme la más gráfica y conocida frase de De Lolme: el Parlamento puede hacer todo, menos convertir una mujer en un hombre, o un hombre en una mujer (*The Constitution of England*, 1784, p. 101).

Cierto es que la Ley de Presupuesto –la “ley de leyes” como suele llamársela- es vital en la vida de una nación, pues es la que determina cuánto se gastará, cómo se gastará y de dónde se obtendrán los recursos necesarios para ellos. Así entendido, el Presupuesto es una herramienta central en la vida republicana, ya que transparenta en cifras cuál es el destino de nuestros tributos. La cuestión no es menor si paramos mientes en que casi todas las revoluciones constitucionales se originaron en la presión impositiva.

Juan Sin Tierra tuvo que firmar la Carta Magna para recaudar fondos y repelar la invasión francesa que azuzaba el Papa Inocencia II. Los colonos norteamericanos organizaron el “Boston Tea Party” para protestar contra los impuestos que Jorge III les cobraba para pagar la guerra con Francia en el Canadá, y las calles de París se ensangrentaron en julio de 1789 cuando una población hambrienta por la sequía salió a quejarse por tener que pagar los impuestos de los que la nobleza estaba exenta.

Tanta importancia tiene la Ley de Presupuesto que, en el Reino Unido, la célebre crisis constitucional de 1909, que finalizó con la fuerte reducción de poderes de la Cámara de Lores dispuesta por la reforma parlamentaria de 1911 (*Parliament Act 1911*), comenzó cuando aquella rechazó el “Presupuesto del Pueblo” que había elaborado David Lloyd George, ministro de economía del gobierno liberal de Herbert H. Asquith. Lloyd George había incrementado la carga tributaria de los grandes propietarios para volcarla, entre otros, en gasto social y en el rearmado de la marina británica cuando ya se avecinaba la guerra con Alemania. La mayoría conservadora en la Cámara de Lores rechazó el presupuesto y pagó muy cara su oposición. Entre otras, perdió la facultad de controlar el presupuesto.

No menos importancia tiene en los Estados Unidos, donde hace treinta años se sancionó una ley (Gramm Rudman Act) por medio de la cual el Congreso se auto impuso la obligación de reducir el déficit fiscal progresivamente, otorgándose a tal fin un plazo de seis años, de manera tal que el Presupuesto de 1991 tuviera base cero. El control de este proceso fue puesto en manos del Comptroller General (equivalente de nuestro Auditor General de la Nación) a quien se le otorgaron facultades para reducir las partidas que se aprobaran en exceso del esquema previamente establecido.

No caben dudas, entonces, que La Ley de Presupuesto es importante, y por ello no debe ser bastardeada empleándose para fines completamente ajenos a los que indica claramente el artículo 75, inc. 8° de la Constitución Nacional, que no son otros que: *“Fijar anualmente ... el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Administración nacional ... y aprobar o desechar la cuenta de inversión”*.

Hagamos una breve recopilación de algunos de los usos irregulares que se ha hecho del Presupuesto en los últimos tiempos.

- Modificación sorpresiva de la legislación general.

La Ley N° 24.447 de presupuesto para el año 1995, fue publicada en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 1994. Su artículo 26 dispuso un régimen de caducidad automática de los procedimientos administrativos. Así, con una ley ajena por completo a esa materia, publicada el último día hábil del año, se introdujo una modificación esencial en la Ley de Procedimientos Administrativos, extraordinariamente restrictiva de los derechos de los particulares.

En la Ley de Presupuesto del año siguiente (Ley N° 24.624) se estableció un sistema de pago de las deudas estatales, todavía vigente, que, en la práctica permite el pago de las deudas del Estado mediante un mecanismo completamente discrecional.

Todo ello es manifiestamente contrario al artículo 20 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, cuyo artículo 20 dispone que las leyes de presupuesto “no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos”.

- Una herramienta discrecional en manos del Poder Ejecutivo

Bajo el gobierno de Néstor Kirchner, no sólo se mantuvieron estas leyes, sino que el Presupuesto se convirtió en una herramienta totalmente discrecional en manos del Poder Ejecutivo.

Por un lado, la llamada Ley de Superpoderes (Ley N° 26.124), cuyos orígenes se remontan al Presupuesto de 1995, le ha permitido al Jefe de Gabinete modificar con entera libertad la asignación de las partidas establecidas por el Congreso por medio de *“las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto”*. En otras palabras, ya no es el Congreso quien determina cómo ha de gastarse el dinero recaudado, pues ésta función está enteramente delegada en el Jefe de Gabinete.

Pero tampoco es el Congreso quien establece el monto total del Presupuesto. Está comprobado que en los diferentes proyectos de Presupuesto elevados al Congreso durante su gestión, Néstor Kirchner siempre calculó una recaudación menor a la real. Ello le permitió a lo

largo de su gestión, manejar fondos extrapresupuestarios por un monto aproximado de 50.000 millones de pesos, lo que equivale, nada menos, al total de un ejercicio (La Nación, 08-10-07, sección Economía & Negocios, p. 1).

En síntesis, la Constitución establece que a la rama ejecutiva (por medio del Jefe de Gabinete) le corresponde “*ejecutar la ley de Presupuesto nacional*” (CN, artículo 100.7), pero en la realidad aquélla no sólo lo ejecuta, sino que también establece su monto y la asignación de las partidas. El Congreso, entonces, se limita a cumplir con la formalidad de sancionar la ley.

- Subsanación de la violación del principio de legalidad tributaria.

Mediante el Decreto 2067/2008 y sus numerosas normas reglamentarias, el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Planificación Federal y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) violaron sistemáticamente el principio de legalidad tributaria al crear por Decreto -y luego reglamentar por medio de numerosas resoluciones- un impuesto a la importación de gas natural disfrazado bajo la forma de un “cargo” que cobra un fideicomiso estatal, de la esfera del Ministerio de Planificación. Con ello, de paso, quedan fuera del control presupuestario cuantiosos fondos.

Ante la avalancha de medidas cautelares que ello provocó, el Congreso dispuso convalidar toda esta legislación por medio de la Ley de Presupuesto de 2013 (Ley N° 26.784) incorporando los “cargos de importación” a la Ley N° 26.095, creada para fines completamente diferentes.

Los ejemplos podrían seguir, pero esta Columna tiene sus límites. Baste recordar, entonces, que así como el rey Midas podía convertir todo lo que tocaba en oro, también el Congreso pretende convalidar todo tocándolo con la Ley de Presupuesto, sin poner límites a su discrecionalidad. Pero esta ambición, que trajo la desgracia del rey mitológico, trae también la del Congreso, que emplea la Ley de Presupuesto para agradar al Poder Ejecutivo.