



¿Qué tan restrictiva es la Ley de Presupuesto?

I. Introducción

Todos los años, entre los meses de septiembre y noviembre, nuestro poder legislativo ejerce su rol fiscalizador tramitando la Ley de Presupuesto de la Nación. Tal trámite genera un encendido debate en el cual el Ejecutivo debe dar cuenta de la manera en que ha administrado y gastado los recursos de la Nación. La idea primordial de la Ley de Presupuesto es dar un marco normativo que permita un responsable, eficiente y oportuno gasto de los recursos públicos, manteniendo una fiscalización aguda por parte del Poder Legislativo, así como un cuidado de los equilibrios macroeconómicos del país.

Sin embargo, en los últimos años hemos visto significativas diferencias entre los presupuestos aprobados por el Congreso y los presupuestos efectivos y vigentes que se han ejecutado. Así como el presupuesto de la Nación es aprobado año a año mediante una ley, otras leyes pueden modificar el nivel de gasto del país mientras el Poder Legislativo así lo establezca. Más aún, existen variadas excepciones que permiten aumentar el gasto sin necesidad de aprobación legal. Lo anterior, más allá del cuestionamiento de tales mecanismos legales –los que pueden ser fundados e incluso necesarios– muestra que el diseño normativo

RESUMEN EJECUTIVO

La Ley de Presupuesto tiene por objetivo delimitar, año a año, el gasto público. Desde el punto de vista normativo, su aprobación debe ceñirse al principio de legalidad presupuestaria establecido en la Constitución, en virtud del cual todo gasto fiscal debe ser aprobado por ley. Sin embargo, diversas normas legales han otorgado cierta unilateralidad al Ejecutivo para decidir sobre la materia. En concreto, es posible modificar y reasignar gasto sin necesidad de aprobación legal ni conocimiento por parte del Congreso Nacional. Lo anterior, a nuestro juicio, genera espacios para una excesiva flexibilidad presupuestaria que, entre otras cosas, pone en peligro la credibilidad de nuestra política de superávit estructural.

presupuestario genera espacios de acción al Ejecutivo que limitan la capacidad restrictiva y, por tanto, el valor normativo de la Ley de Presupuesto de la Nación.

El objeto de este trabajo es entregar una visión integral del marco jurídico–político y técnico–económico del proceso presupuestario en nuestro país, así como proporcionar cierta información que ilustra el problema de la capacidad de restricción de la Ley de Presupuesto. La discusión sobre la conveniencia de un marco presupuestario más rígido o más flexible no es abordada de manera sustantiva por este documento.

II. Marco legal de la Ley de Presupuesto de la Nación

El marco normativo fundamental de la Ley de Presupuesto está en el artículo 67 de la Constitución Política de la República y en el Decreto Ley N°1263, Orgánico sobre Administración Financiera del Estado de 1975. Por el marco normativo fundamental entendemos, primero, el hecho que el Congreso Nacional es quien debe aprobar todos los años la Ley de Presupuesto presentada por el Ejecutivo y segundo, que sus atribuciones sólo contemplan la posibilidad de aprobar o rechazar el presupuesto propuesto, pero no la opción de aumentar el gasto. Esta premisa legal –que impide al Poder Legislativo aumentar el gasto propuesto por el Presidente– se desprende, con anterioridad a lo establecido en la misma Constitución sobre la iniciativa exclusiva del Presidente en ciertas materias de ley, de aquellas que afectan la administración financiera o presupuestaria del Estado. Un tercer principio normativo de la administración financiera del Estado se refiere a que cualquier gasto aprobado debe indicar los recursos con los que se financiará, sean éstos de propio financiamiento o mediante deuda pública.

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional entrega elementos formales sobre el trabajo de ambas Cámaras con relación al presupuesto, creando la Comisión Especial Mixta de Presupuesto y las subcomisiones respectivas. Además, otorga al Presidente de la República la facultad de observar el proyecto aprobado por el Congreso en caso de no estar de acuerdo con alguna de sus disposiciones o cantidades.

El Decreto Ley N°1.263, Orgánico sobre Administración Financiera del Estado –en lo medular y de interés– es el cuerpo legal que establece los criterios específicos sobre la capacidad del Ejecutivo de sumar recursos adicionales a los aprobados en la respectiva Ley de Presupuesto. La regla general es que mayores recursos deben ser aprobados mediante ley, pero establece ciertas excepciones. Así, en su artículo 26 se dice que sólo por ley podrá autorizarse el incremento de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuesto fija anualmente, dando la opción a establecer ciertos márgenes de mayor gasto en activos no financieros que no necesitarán de la aprobación legal¹. Asimismo, el artículo 28 del DL 1.263 permite exceder el gasto sin necesidad de aprobación legal para el cumplimiento de sentencias ejecutoriadas dictadas por la autoridad

¹ Artículo 26 del DL N°1.263. Actualmente la ley establece un mayor gasto de hasta un 10% por sobre el presupuesto aprobado en activos no financieros.

competente, para la devolución de impuestos, contribuciones y derechos que el Estado deba reintegrar, para atender el servicio de la deuda pública y para el pago de gastos de previsión social², estableciendo que el mayor gasto por estos conceptos deberá ser financiado con reasignación presupuestaria o mayores recursos. Hasta ahí llega el marco normativo general. Luego, es necesario precisar ciertos aspectos que la misma Ley de Presupuesto establece en relación al gasto público. Estas disposiciones son aprobadas año a año por cuanto son parte del articulado de la Ley de Presupuesto. Así, el artículo 4 de la actual Ley de Presupuesto establece ciertas excepciones a lo dispuesto en el artículo 26 del DL 1.263, más allá de las establecidas en el artículo 28 del mismo cuerpo legal³. De esta manera, se permite al Ejecutivo ejecutar un mayor gasto al aprobado sin necesidad de autorización por ley para aquellos gastos provenientes de mayores ingresos por concepto de un mayor saldo inicial en caja, de ventas de activos financieros, de ingresos propios asignables a prestaciones y de recursos provenientes de fondos concursables de entes públicos. De igual manera, se establece que aquellos mayores gastos aprobados por leyes de años anteriores –que no hubieren sido incluidos en la Ley de Presupuesto– se sumarán al presupuesto vigente sin necesidad de reasignación presupuestaria⁴.

De la síntesis anterior se desprenden tres elementos necesarios de atender. El primero es que el marco normativo presupuestario de Chile se rige de manera general por el principio que mayores gastos deben estar siempre financiados ex ante. Segundo, el Ejecutivo dispone de varias herramientas, establecidas por ley, que le permiten aumentar el gasto público de manera unilateral sin recurrir al Poder Legislativo. Por último, dentro de las fuentes financieras del Estado existe una inexplicable asimetría entre aumentar deuda o disminuir ahorro, ambos mecanismos que tienen exactamente el mismo efecto en el balance financiero del gobierno. Respecto del segundo y tercer punto, entendiendo que en términos generales existen dos maneras de financiarse –con recursos propios o a través de emisión de deuda– ambos mecanismos deberían estar sujetos a las mismas condiciones. Lo anterior cobra vital importancia si consideramos que el Tesoro Público Administra cuantiosos recursos entre el Fondo de Reserva de Pensiones y el Fondo de Estabilización Económica y Social, todos recursos que, dadas ciertas circunstancias, no necesitan de aprobación legal para su giro corriente.

Por último, como antecedente legal y constitucional, en abril de 1997 el Tribunal Constitucional falló en contra de un recurso interpuesto por 10 senadores de la República. Tal recurso se fundaba en considerar inconstitucional el DS N°1.679 sobre normas de flexibilidad presupuestaria, norma legal que estaría amparada en el artículo 26 del DL N°1.263. Tal artículo, autoriza al Presidente de la República para que, por decreto, pueda dictar normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias. El argumento del recurso planteaba que el DS N° 1.679, amparado en el mencionado artículo, violaba el

² Además se establece que el mayor gasto se deberá financiar con reasignaciones presupuestarias o bien con mayores ingresos. Para el caso de pagos relacionados con previsión social, tal problema fue resuelto con la creación del Fondo de Reserva de Pensiones.

³ Ley de Presupuesto de 2009.

⁴ Reasignación presupuestaria se refiere a los movimientos de recursos entre partidas de tal manera que la suma se mantenga inalterada.

principio de legalidad presupuestario establecido en la Constitución. La decisión del tribunal fue rechazar el recurso planteando que el decreto en cuestión no establecía ninguna modificación a los gastos contenidos en la Ley de Presupuesto y que solamente señalaba procedimientos para llevar a efecto modificaciones presupuestarias. Luego, estos principios y los preceptos constitucionales sólo podrían verse afectados al poner en ejecución el referido decreto.

III. Elementos técnicos relativos a la Ley de Presupuesto de la Nación

Habiendo esclarecido los elementos jurídico-políticos en los que se enmarca la discusión presupuestaria y la administración financiera del Estado, es necesario indagar sobre ciertos elementos de carácter técnico de gran relevancia.

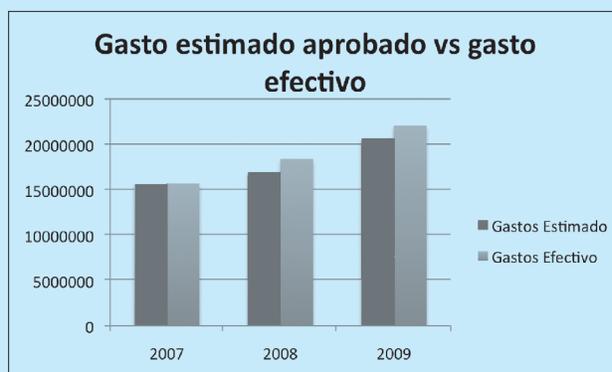
En la práctica, el presupuesto se construye en base a estimaciones tanto de ingresos como de gasto. Lo anterior da lugar a diferencias –las que pueden ser significativas– entre los ingresos estimados y efectivos. Las diferencias entre lo proyectado y lo efectivo se pueden deber a factores de carácter económico. Desde este punto de vista, una mayor o menor recaudación tributaria, así como diferencias en el precio del cobre, afectan considerablemente los ingresos generales de la Nación y, por lo tanto, la posición deudora neta del Estado⁵. Asimismo, la inflación tiene un rol fundamental. Para la elaboración de la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo –específicamente la Dirección de Presupuesto– debe hacer ciertos supuestos sobre la economía que afectan decididamente los montos de gasto efectivo. Así, una inflación efectiva menor a la proyectada aumenta el valor real del presupuesto y, por ende, la capacidad de compra del gasto público, aumentando por tanto el gasto efectivo. Por el contrario, una inflación efectiva mayor a la proyectada restringe la capacidad adquisitiva de los gastos aprobados en la ley y disminuye el presupuesto. Sin ir más lejos, para el presupuesto de 2009, la DIPRES estimó una inflación promedio de 4,5%, la que en definitiva será cercana al -0,8%. Tal diferencia aumenta el presupuesto efectivo en la diferencia entre proyección y valor efectivo, o sea en 5,3%. Sin embargo, las diferencias entre proyección del precio del cobre y precio efectivo, sumado a la menor recaudación que originó la crisis subprime contrarrestaron tal diferencia, dejando el balance de gobierno con un déficit corriente de 3,6%.

IV. La flexibilidad presupuestaria en contexto

Pasada gran parte de la ejecución del presupuesto correspondiente al año 2009, es posible hacer un análisis desde el punto de vista de interés. Para este año se aprobó un gasto total estimado de MM\$20.673.642 e ingresos por MM\$ 24.273.405 lo que arrojaba un superávit corriente de 3,7% del PIB. Sin embargo, los

⁵ Si los ingresos corrientes son menores a los proyectados será necesario emitir deuda o bien girar parte de los ahorros fiscales.

menores precios efectivos del cobre, sumado a los efectos de la crisis, se tradujeron en menores ingresos fiscales, los que se espera sean de MM\$18.976.105. Asimismo, la necesidad de estímulos fiscales para paliar los efectos recesivos de la crisis hicieron que el gasto efectivo aumentara considerablemente por sobre el proyectado, llegando a MM\$ 22.077.384. Lo anterior llevó a un déficit corriente de 3,6% del PIB⁶. En definitiva, los ingresos de la Nación fueron menores a los aprobados por un monto de MM\$5.297.299 y los gastos fueron mayores por MM\$1.458.926.



Si analizamos los presupuestos aprobados y ejecutados en 2008 y 2009 observamos siempre un gasto efectivo mayor al gasto aprobado en la ley. Sin embargo, en 2009 la situación es aún más apremiante si consideramos la significativa caída de los ingresos proyectados, lo que como indicamos anteriormente generó un importante déficit corriente.

Este escenario debemos ponerlo en el contexto de la política de balance estructural que ha llevado Chile durante más de 20 años. La idea de seguir alguna regla de balance estructural es generar un patrón de gasto de gobierno estable en torno a los ingresos esperados de largo plazo del Estado. Para el caso de Chile, desde que se anunció formalmente esta política, el balance fiscal debía arrojar un saldo a favor equivalente al 1% del PIB. Esta meta luego se disminuyó a un 0,5%, para luego en 2009 establecer solo un balance. Más allá del monto del superávit, lo que interesa, desde el punto de vista macroeconómico, es el hecho de cumplir las metas fijadas. Si bien la regla de superávit no tiene carácter legal de ningún tipo, si es considerado un compromiso relevante por parte del Ejecutivo, sobre el cual el Poder Legislativo se basa y confía a la hora de la tramitación presupuestaria. Sin ir más lejos, previo al inicio de la tramitación legal del presupuesto, el Ministro de Hacienda presenta al Congreso Nacional el Informe de Finanzas Públicas, en que se presentan las estimaciones de ingreso y gasto, las que deben llegar a la meta establecida. Es en base a tales montos y compromisos sobre los que se aprueba la ley.

⁶. El mayor gasto responde principalmente al plan de estímulo fiscal anunciado en enero de este año, el plan procrédito de marzo, el plan proempleo y capacitación de abril.

V. Comentarios finales

Nuestra Constitución Política establece, claramente, el principio de legalidad presupuestaria en virtud del cual sólo mediante la aprobación de una ley es posible alterar la administración financiera del Estado. Si bien ese es el principio general, lo expuesto en este trabajo nos indica que dentro del margen de la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo tiene un amplio campo de acción, no sólo en la reasignación presupuestaria entre diferentes partidas, sino también en la opción de aumentar el gasto. Más allá de la constitucionalidad del marco legal que da esas opciones –la que está avalada por la sentencia del Tribunal Constitucional rol N°254 de 1997– el tema debe ser analizado, primero desde la perspectiva del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y segundo desde la perspectiva macroeconómica. Respecto de lo primero, incluso aceptando la necesidad de flexibilidad presupuestaria del Ejecutivo, no parece sensato que el Congreso quede completamente ajeno a tal proceso. Los decretos en virtud de los cuales se lleva a cabo tal flexibilidad debieran ser informados de manera oportuna al Poder Legislativo –en este caso– a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto. Lo anterior en razón a que, si bien el fallo del Tribunal Constitucional antes citado establece que las normas de flexibilidad presupuestaria aprobadas mediante decreto supremo por el Ministerio de Hacienda no dan lugar a su inconstitucionalidad debido a que sólo determinan procedimientos, es también claro en señalar que las normas que se dicten en virtud de tal decreto sí se deben ajustar al principio de legalidad presupuestaria. Ahora, sobre la dimensión económica del problema, es necesario establecer reglas que den señales claras a los agentes económicos sobre cual será el rol del Estado en la economía. Esto nos pone ante dos alternativas. Una es generar mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de la regla. La segunda es sencillamente cambiar el actual entendido sobre la regla de superávit fiscal por otro de mayor flexibilidad. Nada peor que hacerse trampa en el solitario.