

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS SOBRE LAS IMPLICACIONES DE LA RECONDUCCION DEL PRESUPUESTO CON MOTIVO DEL PROCESO DE SANCION DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARA 1982

A. R. Brewer-Carías

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. OPORTUNIDAD DE LA PRORROGA O RECONDUCCION
- III. DURACION Y VIGENCIA DE LA RECONDUCCION
- IV. CONTENIDO DEL PRESUPUESTO RECONDUCCION
- V. LOS REAJUSTES NECESARIOS AL PRESUPUESTO ANTERIOR PARA LA RECONDUCCION
 1. *Reajustes al Presupuesto de Ingresos.*
 2. *Reajustes al Presupuesto de Gastos.*
 3. *Reajustes en los objetivos, programas y metas.*
- VI. FORMALIDAD DE LA RECONDUCCION
- VII. CONCLUSION

I. INTRODUCCION

La situación política que se observó en las Cámaras Legislativas con motivo de la discusión de la Ley de Presupuesto para 1982, planteó, como una de las posibilidades, que no se llegase a sancionar la ley durante las sesiones de ese año. En otras palabras, una de las alternativas planteadas era que para el 1º de enero de 1982, las Cámaras Legislativas no hubieran sancionado la Ley de Presupuesto de 1982 y, por tanto, que se iniciase el ejercicio presupuestario de 1982, sin Ley de Presupuesto sancionada. ¿Qué sucede en estos casos? La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP) establece una solución expresa: el Presupuesto vigente, que concluía el 31 de diciembre de 1981, se prorrogaba para 1982 o, para utilizar la terminología legal, se producía la reconducción del Presupuesto de 1981.

Las presentes notas tienen por objeto clarificar la oportunidad, vigencia e implicaciones, contenido, reajustes y formalidades, de una reconducción del Presupuesto.

II. OPORTUNIDAD DE LA PRORROGA O RECONDUCCION

De acuerdo al artículo 23 de la LORP "si para el 1º de enero no se hubiere sancionado el Presupuesto para el ejercicio presupuestario que se inicia ese día, *se reconducirá el presupuesto anterior*". Así, la prórroga o reconducción del presupuesto anterior, es la solución legal a la falta de sanción del Presupuesto para el nuevo ejercicio, para impedir la paralización de la Administración Pública.

Como de acuerdo al artículo 227 de la Constitución no se puede hacer del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, y de acuerdo al artículo 10 de la LORP, el ejercicio presupuestario se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre, para el supuesto de que no se apruebe el Presu-

puesto para el 1º de enero, el anterior queda automáticamente prorrogado para regir durante el año siguiente.

Por tanto, bastaba que la Ley de Presupuesto para 1982 no se aprobase antes del 1º de enero de 1982, para que se produjera la reconducción del Presupuesto vigente para 1981.

III. DURACION Y VIGENCIA DE LA RECONDUCCION

Por supuesto, no aprobado el Presupuesto para el 1º de enero, y reconducido el Presupuesto del ejercicio anterior, el Congreso podría posteriormente, en principio, sancionar el nuevo Presupuesto. Sin embargo, por razones prácticas, esta potestad del Congreso no podría ejercerse en cualquier tiempo, por el desorden financiero que podría producirse. Por ello, la LORP regula esta situación estableciendo un límite a la potestad del Congreso de sancionar el Presupuesto con posterioridad al 1º de enero.

En efecto, el artículo 26 de la LORP establece una fecha límite para que el Congreso sancione el Presupuesto después del 1º de enero, que se sitúa en el 31 de marzo. Así, aplicado el supuesto al actual ejercicio de 1982, si el Presupuesto de 1981 era reconducido, hubiera podido suceder lo siguiente:

a. Si después del 1º de enero de 1982 y antes del 31 de marzo de 1982, el Congreso sancionaba la Ley de Presupuesto de 1982, éste hubiera regido solamente desde el 1º de abril hasta el 31 de diciembre de 1982, pero necesariamente "se darán por aprobados los créditos presupuestarios equivalentes a los compromisos adquiridos con cargo al Presupuesto reconducido" (art. 26) entre el 1º de enero y el 31 de marzo de 1982.

b. Si para el 31 de marzo de 1982, el Congreso no hubiere sancionado la Ley de Presupuesto de 1982, el Presupuesto de 1981 reconducido para 1982, se consideraba definitivamente vigente hasta el término del ejercicio de 1982, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1982.

IV. CONTENIDO DEL PRESUPUESTO RECONDUCCIONADO

La Ley de Presupuesto anual, conforme al artículo 11 de la LORP, contiene tres títulos: Disposiciones Generales, Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Gastos. Por tanto, en la reconducción de un Presupuesto de un ejercicio a otro, en principio, debe operarse la prórroga de los tres títulos de la Ley. Sin embargo, respecto a este contenido del Presupuesto Reconducido, la LORP trae algunas disposiciones especiales.

En efecto, respecto de las *Disposiciones Generales* de la Ley de Presupuesto, el artículo 24 de la LORP establece lo siguiente:

"Durante el período de vigencia del Presupuesto reconducido regirán las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables".

Por tanto, en el caso de que se hubiera producido la reconducción del Presupuesto de 1981 para el ejercicio de 1982, se hubieran prorrogado las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto de 1981 "en cuanto sean aplicables", es decir, en cuanto no se refieran exclusivamente a situaciones agotadas en 1981.

En cuanto a los títulos sobre *Presupuesto de Gastos* y *Presupuesto de Ingresos*, de acuerdo al artículo 23 de la LORP, "la reconducción incluirá las modificaciones presupuestarias acordadas en el ejercicio presupuestario anterior, con las variaciones establecidas en esta Ley".

Por tanto, el Presupuesto de 1981 que se hubiera reconducido para el ejercicio presupuestario de 1982, no hubiera sido el originalmente sancionado a finales de 1980, sino el que hubiera resultado de las modificaciones presupuestarias acordadas durante el año 1981.

En esta forma, las modificaciones al Presupuesto de 1981 que hubieran incidido tanto sobre el Presupuesto de Ingresos como sobre el Presupuesto de Gastos, en principio formarían parte del Presupuesto Reconducido.

Por ejemplo, constituyen modificaciones al Presupuesto de Ingresos, tanto la reducción de ingresos a que se refiere el artículo 28 de la LORP, como el aumento de los ingresos originado en operaciones de crédito público. En este último caso, el artículo 34 de la LORP establece que "los ingresos no incluidos en la Ley de Presupuesto provenientes de operaciones de crédito público posteriores a la aprobación de dicha Ley, serán utilizados por el Ejecutivo Nacional para crear o incrementar los créditos presupuestarios en los correspondientes programas, proyectos y partidas, por la vía del crédito adicional".

Por tanto, la creación o incremento de créditos presupuestarios que se hubieran realizado en virtud de operaciones de crédito público durante 1981, en principio, hubieran debido formar parte del Presupuesto Reconducido para 1982. Sin embargo, en este caso, la LORP establece la necesidad de reajustes del Presupuesto de Ingresos para la reconducción, que se analizan más adelante y que exigen que esos aumentos en los ingresos provenientes de operaciones de crédito público, se supriman en la cuantía en que fueron utilizados.

Asimismo, las modificaciones al Presupuesto de 1981 efectuadas en el Presupuesto de Gastos, durante ese año 1981, también hubieran debido formar parte del Presupuesto reconducido para 1982, sea que esas modificaciones se hubiesen efectuado en virtud de créditos adicionales decretados para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ley de Presupuesto, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la LORP; en virtud de traspasos entre programas, proyectos y partidas decretados por el Ejecutivo conforme a lo previsto en el artículo 35 de la LORP; o en virtud de traspasos de créditos presupuestarios que hubieran modificado la distribución institucional del Presupuesto de Gastos, dentro de un mismo programa, subprograma, proyecto o partida conforme a lo establecido en el artículo de la LORP. En este caso del Presupuesto de Gastos, la LORP también prevé la necesidad de formular reajustes al Presupuesto para su reconducción que analizaremos de seguidas.

V. LOS REAJUSTES NECESARIOS AL PRESUPUESTO ANTERIOR PARA LA RECONDUCCION

En efecto, aun cuando como queda dicho, la reconducción del Presupuesto debe incluir las modificaciones presupuestarias acordadas durante el ejercicio presupuestario, para que se opere prácticamente la reconducción, al Presupuesto reconducido deben efectuársele diversos reajustes.

A pesar de que la figura de la reconducción del Presupuesto está prevista en Venezuela desde 1918, en la legislación reguladora de la Hacienda Pública Nacional, ha sido sólo en la LORP de 1976 donde se han establecido, por primera vez, las reglas necesarias para realizar los reajustes que deben hacerse al Presupuesto que deba reconducirse, pues resulta evidente que no puede prorrogarse, en forma automática, un Presupuesto concebido para un año, para otro ejercicio presupuestario. Por ejemplo, la estimación de ingresos que se refiere a un ejercicio distinto, no puede prorrogarse; así como tampoco pueden reconducirse las autorizaciones de gastos cuya naturaleza sólo permite realizarlos una vez; y, al contrario, deben incluirse nuevos créditos presupuestarios, que no aparecen en el Presupuesto anterior, para

preservar el crédito del Estado, como los relativos al pago de la deuda pública contraída en el ejercicio del Presupuesto que debe reconducirse.

Por ello, la LORP fue precisa y detallada al establecer en el artículo 25 que "El Ejecutivo Nacional, en resguardo del equilibrio presupuestario, pondrá en vigencia el Presupuesto reconducido, reajustando el Presupuesto anterior" tanto en el Presupuesto de Ingresos, como en el Presupuesto de Gastos, como en los objetivos, programas y metas.

De acuerdo a esa norma estos reajustes deben ser los siguientes:

1. *Reajustes al Presupuesto de Ingresos*

De acuerdo al numeral 1º del artículo 25 de la LORP, el Presupuesto de Ingresos debe ser reajustado en la forma siguiente:

A. El Ejecutivo debe eliminar los ramos de ingresos que no pueden ser recaudados nuevamente. Por ejemplo, un ingreso proveniente de una contribución especial por la plusvalía derivada de la realización de una obra pública concreta, el cual se produce una sola vez, y no es repetitivo.

B. El Ejecutivo debe suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados. Por tanto, los ingresos no incluidos originalmente en la Ley de Presupuesto y que tienen su origen en operaciones de crédito público, si fueron percibidos en el ejercicio correspondiente a la Ley y utilizados conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Crédito Público, no pueden incluirse en el Presupuesto reconducido.

C. El Ejecutivo excluirá del Presupuesto de Ingresos del Presupuesto reconducido, las Reservas del Tesoro correspondiente al ejercicio fiscal anterior, en caso que el Presupuesto que se reconduce hubiere previsto su utilización. Por tanto, si en la Ley de Presupuesto de 1981, se previó la utilización de las Reservas del Tesoro, no hubiera podido reconducirse ese ingreso para 1982.

D. El Ejecutivo debe estimar en el Presupuesto reconducido cada uno de los ramos de ingresos para el nuevo ejercicio. Esto, en definitiva, equivale a señalar que el Presupuesto de 1981 que se hubiera reconducido para 1982, hubiera debido llevar como estimación de ingresos la realizada por el Ejecutivo Nacional en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1982 no sancionada por el Congreso, pues la reconducción del Presupuesto de 1981 para 1982 no hubiera podido comprender la prórroga de una estimación de ingresos realizada para una situación pasada, que no podría racionalmente aplicarse a una realidad distinta.

E. En el Presupuesto reconducido, en fin, el Ejecutivo Nacional debe incluir en el Presupuesto de Ingresos, los recursos extraordinarios provenientes de operaciones de crédito público, cuya percepción deba ocurrir en el ejercicio correspondiente. Por tanto, si en 1982 estaba prevista la percepción de ingresos provenientes de operaciones de crédito público realizadas en 1981, esas cantidades hubieran debido preverse en la estimación de ingresos del Presupuesto reconducido.

2. *Reajustes al Presupuesto de Gastos*

En relación al Presupuesto de Gastos del Presupuesto reconducido, el artículo 25, numeral 2º, también prevé la necesidad de que el Ejecutivo Nacional formule determinados reajustes, en la siguiente forma:

A. El Ejecutivo Nacional debe eliminar los créditos presupuestarios que no deben repetirse, por haber cumplido los fines para los cuales fueron previstos. Por ejemplo, los créditos establecidos para la construcción de determinadas obras públicas, que ya fueron ejecutadas, no pueden ser reconducidos.

B. El Ejecutivo Nacional, además, debe incluir en el Presupuesto reconducido la asignación por concepto del Situado Constitucional correspondiente a los ingresos ordinarios que se estimen para el nuevo ejercicio. En efecto, si para la Reconducción del Presupuesto, el Ejecutivo Nacional hubiera debido integrar la nueva estimación de ingresos prevista para 1982 en el Proyecto de Ley no sancionado, con los reajustes mencionados en el Presupuesto de Gastos debe reajustar el monto de la asignación del Situado Constitucional, conforme a la estimación de ingresos ordinarios que prevea en el Presupuesto Reconducido.

C. El Ejecutivo Nacional, además, debe incluir en el Presupuesto Reconducido, los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda pública y las cuotas que el Fisco Nacional deba aportar por concepto de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales. Se trata de una exigencia que impone el resguardo del crédito público e internacional de la República.

D. Por último, el Ejecutivo Nacional debe incluir en el Presupuesto Reconducido, "los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de la Administración Pública del Estado y, en especial, de los servicios educativos, sanitarios y asistenciales".

Esta norma de la letra d), numeral 2º del artículo 25 de la LORP, sin duda es de la mayor importancia, pues prácticamente permite al Ejecutivo Nacional, al reformular el Presupuesto para su reconducción, adoptar materialmente todas las previsiones presupuestarias contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año siguiente no sancionado.

En efecto, esta norma persigue que la falta de sanción del Presupuesto por el Congreso, no produzca una parálisis de la Administración Pública. Al contrario, se exige que ésta debe seguir funcionando con "continuidad y eficiencia" y se hace especial mención a los servicios educativos, sanitarios y asistenciales, por lo cual el Ejecutivo en la reformulación del Presupuesto para su reconducción tiene un amplio poder discrecional para apreciar lo que estime "indispensable para asegurar la continuidad y eficiencia de la Administración del Estado" e incluir los créditos presupuestarios para ello.

Por ejemplo, los créditos para obras públicas previstas en el próximo año, deberían incluirse en el Presupuesto Reconducido, pues de lo contrario se produciría en muchos organismos una inactividad inaceptable.

En todo caso, debe señalarse que en la formulación del presupuesto de gastos del Presupuesto Reconducido, deben respetarse todos los principios presupuestarios y, entre ellos, el del equilibrio presupuestario. Por tanto, si la estimación de ingresos para 1982 era menor que la que existía en la Ley de Presupuesto de 1981, el Presupuesto de Gastos del Presupuesto Reconducido para 1982 hubiera debido ajustarse a la estimación de ingresos, y reducirse los gastos consecuencialmente.

3. *Reajustes en los objetivos, programas y metas*

Por último, el numeral 3º del artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece que el Ejecutivo Nacional en el reajuste del Presupuesto Reconducido, debe adaptar los objetivos, programas y metas a los ingresos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores realizados en el Presupuesto de Ingresos y en el Presupuesto de Gastos. Esta, sin duda, es la consecuencia lógica de lo expuesto anteriormente, en cuanto a los reajustes, principalmente en materia de Presupuesto de Gastos.

VI. FORMALIDAD DE LA RECONDUCCION

Tal como lo prescribe el artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, el Ejecutivo Nacional debe *poner en vigencia* el Presupuesto Recondicionado, lo que implica la necesidad de un acto formal del Presidente de la República en Consejo de Ministros, que Decrete la reconducción del Presupuesto y su publicación en Gaceta Oficial.

Aun en caso de reconducción presupuestaria, el principio de la publicidad del presupuesto debe ser respetado y el texto del Presupuesto Recondicionado debe ser publicado, con las modificaciones y ajustes mencionados, en la Gaceta Oficial. Sin embargo, en virtud del texto del artículo 23 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la reconducción del Presupuesto de 1981 para el ejercicio de 1982 no aparecía tivo, y no a partir de la publicación de su texto en la Gaceta Oficial, lo cual puede ocurrir posteriormente.

VII. CONCLUSION

En realidad, analizadas las normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Reconducción del Presupuesto de 1981 para el ejercicio de 1982, no aparecía como una situación tan grave como pudiera pensarse.

En primer lugar, debe decirse que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario recoge, en su normativa, lo que ya había sido expuesto por la doctrina nacional sobre exigencias de la reconducción, lo cual lo hace un proceso más fácil. Antes de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, ciertamente, la reconducción era un proceso más difícil, en la práctica, por la ausencia de normas escritas que la regularan.

En segundo lugar, en definitiva, para el caso de reconducción del Presupuesto de 1981 para 1982, por falta de sanción de la Ley, en la práctica el proceso hubiera sido relativamente fácil, aunque hubiera exigido, por supuesto, un trabajo material de gran envergadura en la Oficina Central de Presupuesto.

En efecto, la estimación de ingresos para el Presupuesto Recondicionado, hubiera sido la establecida en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1982, salvo los ajustes que debían hacerse conforme al numeral 1º del artículo 25, particularmente en relación a los ingresos provenientes de operaciones de crédito público.

En cuanto al Presupuesto de Gastos del Presupuesto Recondicionado, éste hubiera sido básicamente el proyectado en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1982. No debe olvidarse que en nuestro país, la elaboración de los proyectos de leyes de presupuesto, anualmente, se realiza mediante un proceso de reajuste del Presupuesto anterior. Es decir, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año siguiente se elabora partiendo del Presupuesto vigente en el año en curso. Por tanto, el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1982, no sancionado por las Cámaras, en realidad era un reajuste del Presupuesto vigente en 1981. Lo que hubiera sido necesario realizar, en la práctica, para reconducir el Presupuesto de 1981 para 1982, en realidad, era *reajustar el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1982* conforme a lo exigido por el numeral 2º del artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, pues no debe olvidarse que si bien en el Presupuesto Recondicionado hubieran debido eliminarse los créditos presupuestarios que no debían repetirse en 1982, ello ya se había hecho en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1982; y que si conforme al literal d) del numeral 2º del artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en el Presupuesto Recondicionado deben incluirse "los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficacia de la Administración del Estado", ello también se había hecho en los nuevos créditos presupuestarios precisamente previstos en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1982.