

INTRODUCCIÓN AL PROCESO DE PRESUPUESTO FEDERAL

Center on Budget and Policy Priorities

El modo en que el Congreso desarrolla la legislación impositiva y de gastos está guiado por un conjunto de procedimientos específicos establecidos en la Ley de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Act*) de 1974. La pieza central de la Ley de Presupuesto es el requisito de que el Congreso desarrolle cada año una “resolución de presupuesto” que fije límites globales al gasto y objetivos para el ingreso federal. Los límites fijados por la resolución de presupuesto, junto con una norma complementaria de “pago por uso” (*pay as you go*), se aplica a toda legislación impositiva y de gasto desarrollada por comités individuales como así también cualesquiera modificaciones ofrecidas en la Cámara de Diputados o en el Senado.

El siguiente es un resumen del proceso de presupuesto general, que incluye:

- el pedido de presupuesto anual del Presidente, que dispara el proceso de presupuesto;
- la resolución de presupuesto del Congreso –cómo se desarrolla y qué contiene;
- cómo se hacen cumplir los términos de la resolución de presupuesto en la Cámara de Diputados y en el Congreso; y
- la “conciliación” del presupuesto, un procedimiento especial usado en algunos años para facilitar la aprobación de la legislación sobre gastos e impuestos.

Paso uno: Pedido de presupuesto del Presidente

El o antes del primer lunes de febrero, el Presidente presenta al Congreso un pedido de presupuesto detallado para el próximo ejercicio económico federal, que comienza el 1° de octubre. (En años en los que hay un cambio en la administración, el presupuesto es presentado más tarde). Este pedido de presupuesto, desarrollado por la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) del Presidente, juega tres papeles importantes. Primero, le dice al Congreso que el Presidente recomienda una política fiscal federal global, establecida por tres componentes principales: (1) cuánto dinero debería gastar el gobierno federal en objetivos públicos; (2) cuánto debería tomar en concepto de ingresos por impuestos; y (3) cuánto déficit (o superávit) debería acumular el gobierno federal, que es simplemente la diferencia entre (1) y (2). En la mayoría de los años, el gasto federal supera a los ingresos por impuestos y el déficit resultante es financiado a través de tomas en préstamo.

Cuadros al final de la página 1 y al comienzo de la página 2:

Gasto Federal, ejercicio económico 2010

Intereses sobre la
Deuda nacional: 6%

Defensa: 20%

Seguridad Social,
Medicare (seguro médico), y
Medicaid (asistencia médica)
41%

Asignaciones no defensa: 19%

Otros programas de subsidios: 14%

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso, Agosto de 2010.

Ingresos Federales, Ejercicio económico 2010

Impuestos a las ganancias corporativas: 9%

Cargas Sociales: 40%

Otros impuestos: 6%

Impuestos al consumo: 3%

Impuestos a las ganancias individuales: 42%

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso, Agosto de 2010.

Segundo, el pedido de presupuesto establece las prioridades relativas del Presidente para los programas federales –cuánto cree que debe gastarse en defensa, agricultura, educación, salud y demás. El presupuesto del Presidente es muy específico, y recomienda niveles de financiamiento para programas federales individuales o pequeños grupos de programas llamados “cuentas del presupuesto”. En general, el presupuesto presenta un bosquejo de la política fiscal y de las prioridades presupuestarias no sólo para los años venideros sino para los siguientes cinco años o más. También está acompañado por cuadros históricos que muestran las cifras de presupuestos anteriores.

El tercer rol que juega el presupuesto del Presidente es señalar al Congreso qué cambios recomienda el Presidente en la política de gastos e impositiva. El Presidente no necesita proponer cambios legislativos para aquellas partes del presupuesto que están regidas por la ley permanente si cree que no son necesarios. Casi todo el código de impuestos federales está establecido sobre leyes permanentes que no tienen vencimiento. De igual modo, más de la mitad del gasto federal –incluso los tres más grandes programas de subsidios (Medicare, Medicaid y Seguridad Social)- está también promulgado en forma permanente. Los intereses pagados sobre la deuda nacional también se pagan de manera automática y no necesitan una legislación específica. (Hay, sin embargo, un “techo de deuda” separado que limita cuánto puede tomar en préstamo el Tesoro. El techo de la deuda es elevado conforme sea necesario a través de legislación separada).

El Presidente tiene que pedir un tipo de gasto cada año:

- **Fondos para programas “discrecionales” o “asignados”**, que cae bajo la jurisdicción de los Comités de Asignaciones de la Cámara de Diputados y el Senado. Los programas discrecionales deben tener sus fondos renovados cada año para continuar operando. Casi todo el gasto de defensa es discrecional como lo son los presupuestos para educación K-12, investigación en salud, y vivienda, sólo para nombrar algunos ejemplos. En conjunto, los programas discrecionales conforman alrededor de un tercio de todo el gasto federal. El presupuesto del Presidente detalla cuántos fondos recomienda para cada programa discrecional.

El presupuesto del Presidente también puede incluir:

- **Cambios en los programas “obligatorios” o de “subsídios”,** como por ejemplo Seguridad Social, Medicare, Medicaid, y algunos otros programas (incluyendo, sin que la mención sea limitativa, cupones para alimentos, beneficios federales de retiro para civiles y militares, beneficios por discapacidad para veteranos, y seguro de desempleo) que no están controlados por asignaciones anuales. Por ejemplo, cuando el Presidente Bush propuso agregar un beneficio de medicamento con receta a Medicare, tuvo que mostrar un incremento correspondiente en los costos de Medicare en su presupuesto en relación con cuánto estaría proyectado costar de otro modo Medicare. De modo similar, si el Presidente fuera a proponer una reducción en los pagos de Medicaid a los estados, su presupuesto debería mostrar costos de Medicaid más bajos que los proyectados bajo la ley vigente.
- **Cambios en el código fiscal.** Cualquier propuesta presidencial de aumentar o disminuir los impuestos se ve reflejada en un cambio en el monto del ingreso federal que el presupuesto del Presidente proyecta será recaudado el año siguiente o en años futuros, en relación con lo que se recaudaría de otro modo.

En resumen, el presupuesto del Presidente debe pedir un nivel de fondos específico para programas asignados y también puede pedir cambios en las leyes impositivas y de subsidios.

Paso dos: Resolución de presupuesto del Congreso

Después de recibir el pedido de presupuesto del Presidente, el Congreso en general celebra audiencias para preguntar a los funcionarios de la Administración acerca de sus pedidos y desarrolla luego su propia resolución presupuestaria. Este trabajo es realizado por los comités de la Cámara de Diputados y del Senado, cuya función primaria es redactar y hacer cumplir la resolución del presupuesto. Una vez que los comités terminan, sus resoluciones sobre el presupuesto van a la Cámara de Diputados y al Senado, en donde pueden ser modificadas (por un voto mayoritario). Una conferencia entre la Cámara de Diputados y el Senado resuelve entonces cualesquier diferencias, debiéndose aprobar el informe de la conferencia por ambas cámaras.

La resolución del presupuesto es una resolución “concurrente” del congreso, no un proyecto de ley ordinario, y, por lo tanto, no es dirigido al Presidente para su firma o veto. También requiere sólo un voto mayoritario para ser aprobado, y su consideración es una de las pocas acciones que no puede ser obstaculizada en el Senado.

Se supone que la resolución del presupuesto se aprueba antes del 15 de abril, pero a menudo lleva más tiempo. Ocasionalmente, el Congreso no aprueba una resolución del presupuesto. Si eso sucede, la resolución del año anterior, que es un plan de varios años, permanece en vigencia.

- **¿Qué hay en la resolución del presupuesto?** A diferencia del presupuesto del Presidente, que es muy detallado, la resolución del presupuesto del Congreso es un documento muy simple. Consiste en un conjunto de números que indican cuánto se supone que va a gastar el Congreso en cada una de las 19 amplias categorías de gasto (conocidas como “funciones” del presupuesto) y cuánto ingreso total recaudará el gobierno, por cada uno de los siguientes cinco o más años. (La Ley de Presupuesto del Congreso requiere que la resolución cubra un mínimo de cinco años, aunque el Congreso elige a veces un período más largo, como por ejemplo 10 años). La diferencia

entre los dos totales –el techo del gasto y el piso de los ingresos- representa el déficit (o superávit) esperado para cada año.

- **Cómo se define el gasto: autoridad presupuestaria versus desembolsos.** Los totales del gasto en la resolución del presupuesto se indican de dos maneras diferentes: El monto total de la “autoridad presupuestaria” que va a ser suministrado, y el nivel estimado de gastos, o “desembolsos”. La autoridad presupuestaria es cuánto dinero el Congreso permite a un organismo federal comprometer para gastar; desembolsos son cuánto dinero fluye en realidad del tesoro federal en un año dado. Por ejemplo, un proyecto de ley que asignó US\$ 50 millones para construir un puente suministraría US\$ 50 millones en autoridad presupuestaria en el mismo año, pero los desembolsos podrían no alcanzar los US\$ 50 millones hasta el siguiente año o incluso más tarde, cuando se construya efectivamente el puente.

Por ende, la autoridad impositiva y los desembolsos sirven a propósitos diferentes. La autoridad presupuestaria representa un límite sobre cuántos fondos suministrará el Congreso, y es en general sobre lo que el Congreso se concentra al tomar la mayoría de las decisiones presupuestarias. Los presupuestos, dado que representan el flujo de fondos concreto, ayudan a determinar del tamaño del déficit o superávit total.

- **Cómo se fijan los límites del gasto del Comité: asignaciones 302(a).** El informe que acompaña la resolución del presupuesto incluye un cuadro denominado la “asignación 302(a)”. Este cuadro toma los totales del gasto que son fijados por la función de presupuesto en la resolución del presupuesto y los distribuye en cambio por comité del Congreso. Los cuadros de la Cámara de Diputados y del Senado son levemente diferentes entre sí, dado que las jurisdicciones del comité varían un poco entre las dos cámaras.

El Comité de Asignaciones recibe una única asignación 302(a) para todos sus programas. Luego decide por sí mismo cómo dividir estos fondos entre sus 12 subcomités, creando lo que son conocidas como sub-asignaciones 302(b). Los diversos comités con jurisdicción sobre programas obligatorios obtienen cada uno una asignación que representa un límite en dólares total sobre toda la legislación que produzcan ese año.

Los totales de gasto en la resolución del presupuesto no se aplican a la legislación “autorizante” producida por la mayoría de los comités del Congreso. En general, la legislación autorizante cambia las normas para un programa federal o bien pone un límite sobre cuánto dinero se puede asignar al mismo. A menos que cambie un programa de subsidios (como por ejemplo Seguridad Social o Medicare), la legislación autorizante no tiene en realidad un impacto presupuestario. Por ejemplo, los comités de educación podrían producir legislación que autorice que se gaste cierto monto en el programa de educación Título I para niños desfavorecidos. Sin embargo, nada de ese dinero se puede gastar hasta que el proyecto de asignaciones para Trabajo-Salud y Servicios Humanos-Educación, que incluye gastos en educación, fije el nivel específico en dólares para los fondos del Título I para el año, que con frecuencia es inferior al del límite autorizado.

A menudo el informe que acompaña la resolución del presupuesto contiene lenguaje que describe los supuestos detrás del mismo, incluso cuánto prevé que se recorten o incrementen ciertos programas. Estos supuestos sirven en general como orientación para los otros comités y no son obligatorios para ellos. A veces, sin embargo, la resolución del presupuesto incluye

dispositivos más complicados destinados a asegurar que programas en particular reciban cierta cantidad de financiamiento. Por ejemplo, la resolución del presupuesto podría crear un “fondo de reserva” que podría ser usado para un fin específico.

La resolución del presupuesto también puede incluir cambios temporarios o permanentes para el proceso de presupuesto del Congreso. Por ejemplo, la resolución del presupuesto del ejercicio económico 2008 (adoptada en 2007, poco después de que los Demócratas recuperaran el control de ambas cámaras) contenía una disposición que reincorporaba la norma del “pago por uso” (*pay as you go* o PAYGO) en el Senado (ver recuadro: “Norma de Pago por Uso”).

Paso tres: Hacer cumplir los términos de la resolución del presupuesto

El principal mecanismo de ejecución que impide al Congreso aprobar legislación que viole los términos de la resolución del presupuesto es la capacidad de un único miembro de la Cámara de Diputados o el Senado para plantear una “cuestión de orden” del presupuesto en el recinto para bloquear dicha legislación. En algunos años recientes, esta cuestión de orden no ha sido particularmente importante en la Cámara de Diputados porque puede ser retirada por una simple mayoría de votos en una resolución desarrollada por el Comité de Normas designado por el liderazgo, que fija las condiciones bajo las cuales se considerará cada proyecto en el recinto.

Sin embargo, la cuestión de orden del presupuesto es importante en el Senado, en donde cualquier legislación que supere la asignación de gastos de un comité –o recorte impuestos por debajo del nivel permitido en la resolución del presupuesto- es vulnerable a una cuestión de orden del presupuesto en el recinto o que requiera 60 votos para retirarla.

Los proyectos de asignaciones (o sus enmiendas) deben encuadrarse dentro de la asignación 302(a) dada en el Comité de Asignaciones como así también la sub-asignación 302(b) determinada por el Comité para el ejercicio económico siguiente. Los proyectos de impuestos o subsidios (o cualesquiera enmiendas ofrecidas a los mismos) deben encuadrarse dentro del límite de gastos de la resolución del presupuesto para el comité pertinente o dentro del piso de ingresos, tanto en el primer año como sobre el período de múltiples años cubierto por la resolución del presupuesto. El costo de un proyecto de impuestos o subsidios es determinado (o “calificado”) por los Comités de Presupuesto, casi siempre con el apoyo de una Oficina de Presupuesto del Congreso no partidaria, que mide el proyecto contra un presupuesto “de referencia” que proyecta el gasto en subsidios o los ingresos por impuestos bajo la ley vigente.

Norma “Pago por Uso” o “PAYGO”

Independiente de la Ley de Presupuesto del Congreso, la Cámara de Diputados y el Senado tienen cada uno una norma que requiere que todos los aumentos en los subsidios y los recortes de impuestos sean compensados en su totalidad. Por ejemplo, un proyecto que aumente el gasto de Medicare tendría que ser pagado recortando en algún otro lugar en Medicare u otro programa de subsidios, elevando ingresos, o mediante una combinación de los dos. La norma no se aplica al gasto discrecional, que está limitado por las asignaciones fijadas en la resolución del presupuesto anual. La norma “PAYGO” fue promulgada originalmente en la Ley de Ejecución del Presupuesto de 1990 y venció en 2003.

Si la legislación que establece nuevos recortes de impuestos o aumentos de subsidios no es pagada, la norma “PAYGO” le da a cualquier senador la facultad de plantear una cuestión de orden contra el proyecto, que sólo puede ser retirado por el voto de 60 senadores. En la Cámara de Diputados, cualquier Miembro puede plantear una cuestión de orden, y no hay

oportunidad alguna de votar para retirar el requisito PAYGO –el proyecto es rechazado automáticamente, a menos que el Comité de Normas designado por el Liderazgo haya decidido de antemano renunciar a PAYGO como parte de la medida más amplia (denominada norma) que fija los términos del debate sobre el proyecto en su conjunto y la Cámara de Diputados haya estado de acuerdo con esa norma.

PAYGO es un requisito adicional, separado y aparte de los términos de la resolución del presupuesto. Un proyecto que recorta impuestos o aumenta el gasto de subsidios sin una compensación violaría la norma PAYGO incluso si la resolución del presupuesto hubiera supuesto la promulgación de recortes de impuestos o aumentos de subsidios y asignado los montos necesarios a los comités pertinentes. (Sin embargo, la norma PAYGO no se aplica directamente a la resolución del presupuesto en sí misma o a sus enmiendas).

Para satisfacer las normas PAYGO de la Cámara de Diputados y el Senado, un proyecto debe ser pagado durante los primeros seis años (incluyendo el año en curso), y durante los primeros 11 años (incluyendo el año en curso). La norma PAYGO del Senado no considera el impacto de un proyecto de ley sobre la Seguridad Social y otras partidas “fuera de presupuesto”, mientras que la norma PAYGO de la Cámara de Diputados se aplica al “presupuesto unificado”, que incluye Seguridad Social.

Proceso de conciliación del Presupuesto

Cada tanto, el Congreso hace uso de un procedimiento especial delineado en la Ley de Presupuesto del Congreso conocido como “conciliación”. Este procedimiento fue diseñado originalmente como una herramienta de reducción del presupuesto para forzar a los comités a producir recortes en el gasto o aumentos de impuestos requeridos en la resolución del presupuesto. Sin embargo, fue usado para promulgar recortes de impuestos varias veces durante la Administración de George W. Bush, incrementando de este modo los déficits proyectados. Esta práctica ha sido prohibida desde entonces por las normas de la Cámara de Diputados y el Senado adoptadas en 2007 al mismo tiempo que la norma PAYGO.

- **¿Qué es un proyecto de conciliación?** Un proyecto de conciliación es una única pieza de legislación que normalmente incluye múltiples disposiciones (en general desarrolladas por varios comités) todos los cuales afectan el presupuesto federal –ya sea en el lado del gasto obligatorio, el lado de los impuestos, o ambos. Un proyecto de conciliación, al igual que la resolución del presupuesto, no puede ser obstaculizado en el recinto del Senado, de modo que sólo requiere un voto mayoritario para ser aprobado.
- **¿Cómo funciona el proceso de conciliación?** Si el Congreso decide usar el proceso de conciliación, se debe incluir en la resolución del presupuesto el lenguaje conocido como “directiva de conciliación”. La directiva de conciliación da instrucciones a los comités para producir legislación para una fecha específica que satisfaga ciertos objetivos de gastos o de impuestos. (Si no produjeran esta legislación, la Presidencia del Comité de Presupuesto en general tiene el derecho de ofrecer enmiendas del recinto para satisfacer los objetivos de conciliación para ellos, amenaza que usualmente deriva en el cumplimiento de la directiva.) El Comité de Presupuesto junta todos estos proyectos en un paquete que va al recinto para un voto favorable o desfavorable, con sólo una oportunidad limitada de enmienda. Después de que la Cámara de Diputados y el Senado resuelven las diferencias entre sus proyectos competidores, un informe de conferencia final es considerado en el recinto de cada una de las cámaras que luego va al Presidente para su firma o veto.

- **Restricciones a la conciliación: la “norma Byrd”.** Si bien la conciliación permite al Congreso juntar varias disposiciones diferentes que afectan una amplia gama de programas, la misma enfrenta una restricción importante: la “norma Byrd”, así llamada por el fallecido Senador Byrd de West Virginia. Esta norma del Senado hace que cualquier disposición de (o enmienda a) el proyecto de conciliación que sea considerada “ajena” al objetivo de enmendar leyes sobre subsidios o impuestos sea susceptible de una cuestión de orden. Si una cuestión de orden fuera planteada bajo la norma Byrd, la disposición transgresora es eliminada automáticamente del proyecto a menos que 60 senadores voten por retirar la norma. Esto hace difícil, por ejemplo, incluir cualesquiera cambios de política en el proyecto de conciliación a menos que tengan implicancias fiscales directas. Bajo esta norma, no se permiten las autorizaciones de asignaciones discrecionales, ni cambios a los derechos civiles o leyes de trabajo, por ejemplo. Tampoco se permiten los cambios a la Seguridad Social bajo la norma Byrd.

Asimismo, la norma Byrd prohíbe cualesquier incrementos de subsidios o recortes de impuestos que cuesten dinero más allá de cinco (o más) años cubiertos por la directiva de conciliación, a menos que estos costos “fuera de año” sean totalmente compensados por otras disposiciones en el proyecto. Esta es una de las razones por las que el Congreso hizo que los recortes de impuestos de 2001 vencieran después de diez años, en lugar de hacerlos permanentes.

En resumen, el proceso del presupuesto federal anual comienza con una propuesta detallada del Presidente en febrero; el Congreso desarrolla luego un anteproyecto denominado resolución del presupuesto que fija límites a cuánto puede gastar cada comité (o reducir ingresos) en el transcurso del año; y los términos de la resolución del presupuesto son luego ejecutados contra asignaciones individuales, proyectos de subsidios, y proyectos de impuestos en los recintos de la Cámara de Diputados y el Senado. Además, el Congreso a veces usa un proceso especial denominado “conciliación” para facilitar la aprobación de legislación sobre reducción del déficit u otros subsidios importantes o legislación sobre impuestos. Por último, una norma PAYGO complementaria ayuda a asegurar que los recortes de impuestos y los incrementos de subsidios sean pagados y no se agreguen al déficit.

-----°-----

Párrafos que aparecen en los márgenes de las páginas.

Página 1:

“El o antes del primer lunes de febrero, el Presidente presenta al Congreso un pedido de presupuesto detallado para el próximo ejercicio económico federal, que comienza el 1° de octubre”

Página 2:

“El pedido de presupuesto establece las prioridades relativas del Presidente para los programas federales –cuánto cree que debe gastarse en defensa, agricultura, educación, salud y demás.”

Página 3:

“Después de recibir el pedido de presupuesto del Presidente, el Congreso en general celebra audiencias para preguntar a los funcionarios de la Administración acerca de sus pedidos y desarrolla luego su propia resolución presupuestaria.”

Página 4:

“Autoridad presupuestaria es cuánto dinero el Congreso permite a un organismo federal comprometer para gastar; desembolsos son cuánto dinero fluye en realidad del tesoro federal en un año dado.”

Página 5:

Un único miembro de la Cámara de Diputados o el Senado puede bloquear legislación que viole los términos de la resolución del presupuesto planteando una “cuestión de orden” presupuestaria contra la misma en el recinto.

Página 6:

Originalmente diseñada como una herramienta de reducción del déficit, la conciliación fue usada para promulgar recortes de impuestos varias veces durante la Administración de George W. Bush, incrementando de este modo los déficits proyectados.

Página 7:

La norma PAYGO (*pay-as-you-go* o pago por uso) ayuda a asegurar que los recortes de impuestos y los incrementos de los subsidios sean pagados y no agregados al déficit.