

1214

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Wenceslao Urdapilleta
Por la Facultad.

Isidoro Martínez
Por el Centro de Estudiantes

José S. Mari
Por el Centro de Estudiantes

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Dr. Emilio B. Bottini
Dr. Julio N. Sustamante
Por la Facultad

Rodolfo Rodríguez Etcheto
Por el Centro de Estudiantes

José M. Vaccaro
Por el Centro de Estudiantes

Año XVIII

Diciembre, 1930

Serie II, N° 113

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Mauricio E. Greffier

El Presupuesto Argentino ⁽¹⁾

1º *Concepto.* — El art. 67 de la Constitución Nacional, enumera las atribuciones del Congreso y entre ellas consigna la de “fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración nacional (Inc. 7). La ley de contabilidad en el art. 1º dispone que “el presupuesto general comprenderá todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la nación, que se presumen deben haberse en cada ejercicio de aquél, y el cálculo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos”. De esto resulta que dentro de nuestro régimen de contabilidad pública, el presupuesto consiste en un acto legislativo que contiene la aprobación previa de los gastos administrativos durante un período determinado y el cálculo de recursos destinados a cubrirlos.

La apreciación de los recursos se hace al solo efecto de demostrar la posibilidad de cubrir los gastos proyectados. Su aprobación no implica acordar la facultad de percibirlos. Esta resulta de las leyes impositivas sancionadas con carácter de anuales o permanentes.

Durante mucho tiempo las leyes impositivas fueron permanentes. Después para obligar al P. E. a requerir en su debida oportunidad la sanción por el P. L. del presupuesto de gastos, se les dió igual duración, es decir, se las hicieron anuales. En efecto, el P. E. puede gastar aún sin presupuesto mediante acuerdos de ministros, pero no puede percibir ningún recurso sin la correspondiente autorización legislativa, desde que nadie está obligado a pagar sino las contribuciones impuestas por el Congreso.

La exacta apreciación de los recursos probables es de fundamental importancia, por cuanto determina el monto

(1) Síntesis de los conocimientos indispensables para abordar el estudio de la Contabilidad del Estado.

máximo de los gastos a sancionarse. Esta delicada tarea, por mandato expreso del art. 5º de la ley de contabilidad le corresponde al Ministro de Hacienda.

2º *Reseña histórica.* — En la cláusula 8ª del acta de mayo de 1810 se estableció como obligación de la Junta de Gobierno, la de publicar en los primeros días de cada mes “un estado en que se da razón de la Administración de la Real Hacienda”. El Estatuto provisional de 1815 imponía al Director la obligación de remitir a la Junta de Observación cada tres meses, una prolija razón de los ingresos, egresos y existencias.

La Constitución de 1819 incluía entre las atribuciones del Congreso la de “recibir anualmente del P. E. la cuenta general de las rentas públicas, examinarlas y juzgarlas”. Estos antecedentes inspiraron a la iniciativa que bajo el gobierno de la provincia de Buenos Aires de Don Martín Rodríguez adoptara en 1822, el ministro de Hacienda Dr. Manuel José García, quien solicitó de la legislatura, la sanción del primer presupuesto. Esta misma legislatura a iniciativa del Dr. García dictó una ley que establecía para el gobierno la obligación de presentar en el último mes de cada año el presupuesto de gastos y recursos para el año entrante. La Constitución de 1826, que creó una república unitaria bajo la presidencia de Rivadavia, adopta este principio fundamental al establecer entre las atribuciones del Congreso la de “fijar cada año los gastos generales, con presencia de los presupuestos presentados por el Gobierno.”

Rosas gobernó algunos años sin presupuestos, porque según decía, las múltiples atenciones de la guerra contra los unitarios, no le dejaban tiempo para proyectarlos. No obstante durante algún tiempo tuvo presupuestos, más aparentes que reales, como dice, el Dr. Terry. Organizada definitivamente la Nación, después de la caída de Rosas, se regularizó el régimen de los presupuestos, adoptando en muchas partes, el sistema norteamericano.

3º *Presupuestos ordinarios y extraordinarios.* — Entre nosotros no hay presupuestos extraordinarios, por cuanto la ley de contabilidad en el art. 1º prescribe que el proyecto de presupuesto ordinario ha de consignar todos los gastos, tanto ordinarios como extraordinarios, de la administración nacional. Es decir el presupuesto comprende no solamente aquellos gastos que se renuevan en forma periódica sino también los

accidentales o los que subsisten temporalmente en el presupuesto.

4º *Presupuesto de reparticiones autónomas.* — Determinadas actividades del Estado son atendidas por dependencias que gozan de una cierta autonomía administrativa para asegurarles el mayor cumplimiento de las funciones encomendadas. Correlativamente con esta autonomía administrativa se les ha acordado recursos propios que a veces son suficientes para atender sus exigencias. Cuando resultan insuficientes se incluye, por lo general, en el presupuesto de la nación, la subvención que sea necesaria para equilibrar sus gastos.

Estas reparticiones autónomas formulan sus propios presupuestos, que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 9º de la ley Nº 11260 son sometidos anualmente a la aprobación del P. E. con conocimiento del Congreso, para su confirmación, modificación o rechazo. En esta forma se cumple de cierto modo con el principio de la universalidad del presupuesto, que ha de inspirar a todo buen régimen financiero.

Entre las dependencias comprendidas dentro de esta disposición pueden enumerarse las siguientes: Banco de la Nación Argentina, Banco Hipotecario Nacional, Administración de los Ferrocarriles del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Obras Sanitarias de la Nación, Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, Caja de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias, Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Educación, etc.

5º *Preparación del presupuesto.* — Nuestra constitución nada establece respecto del poder que debe preparar el Presupuesto. La ley de contabilidad, en el art. 5º dispone que el P. E. por intermedio del Ministerio de Hacienda, ha de presentar en el mes de mayo, el proyecto del presupuesto para el año siguiente. Se adoptó así un principio fundamental de buena administración, pues nada mejor que el P. E. puede conocer las verdaderas necesidades del país y su capacidad rentística.

De acuerdo con las atribuciones conferidas al Ministro de Hacienda, en el inciso 9 del art. 10 de la ley Nº 3727, el acuerdo de Ministros de abril 1º de 1898 dispone que cada anteproyecto de presupuesto correspondiente a los distintos ministerios, ha de ser remitido al de Hacienda, en la primera quincena de Abril, acompañado de un estado comparativo con el presupuesto vigente, con expresión de las razones que motivan las modificaciones proyectadas.

Con presencia de estos proyectos parciales o con prescindencia de ellos, en el caso de que no se hubieren remitido en el plazo indicado anteriormente, el Ministro de Hacienda formula el cálculo de recursos y el proyecto de presupuesto general de gastos, que presenta al Presidente de la República antes del 20 de mayo, para ser considerado en acuerdo de ministros y enviarse entonces al Congreso. El Ministro de Hacienda tiene amplia facultad para proyectar las reducciones que estime oportunas como también las demás medidas que respondan a un mejor plan financiero o régimen de contabilidad. Presentado el proyecto al Congreso, las modificaciones posteriores que el P. E. considere conveniente proponer, se resuelven en igual forma.

El acuerdo de Ministros citado prohíbe a los funcionarios iniciar o gestionar directamente al Congreso, modificaciones en el proyecto de presupuesto del P. E. bajo pena de suspensión o pérdida del empleo según sea la gravedad de la falta cometida.

6º *Votación del presupuesto.* — El proyecto del presupuesto es remitido por el P. E. a la Cámara de Diputados, aunque la constitución, nada dice sobre la rama del Congreso ante la cual, corresponde iniciar esta ley. Este procedimiento es el resultado de una larga práctica seguida en el país y además de la circunstancia, de que las leyes impositivas revisten el carácter de anual, por cuyo motivo, su sanción ha de ser concomitante con la aprobación del presupuesto, desde que ella determina el monto probable de los recursos disponibles para atender los gastos proyectados. Por disposición expresa del artículo 44 de la Constitución las leyes impositivas deben iniciarse en la Cámara de Diputados. Si el proyecto de presupuesto fuera enviado en primer término a la Cámara de Senadores, éste sancionaría gastos sin conocer los recursos necesarios para cubrirlos o habría de esperar la aprobación de las leyes impositivas antes de poder iniciar el estudio del presupuesto.

El art. 53 del Reglamento de la Cámara de Diputados, establece que la comisión de presupuesto se forma con 19 miembros que duran dos años en sus funciones. Además de dictaminar sobre el presupuesto ha de expedirse también sobre todo proyecto de reforma impositiva, leyes de sueldos, empréstitos, bancos, monedas, comisiones, deuda pública y asuntos referentes a créditos suplementarios (art. 55 del reglamento citado).

En el Senado de la Nación la Comisión de Presupuesto

se compone de 5 miembros, siendo su duración anual (art. 57 reglamento del Senado de la Nación). Le corresponde dictaminar sobre la ley general de presupuesto y las leyes impositivas (art. 63 del Reglamento citado).

Durante la preparación de su despacho, estas comisiones parlamentarias suelen recabar de los ministros y altos funcionarios de las dependencias nacionales, las aclaraciones que consideren oportunas para formular su despacho. Por lo general en su primera reunión, se suele fijar las normas generales que habrán de regir su labor en el estudio del presupuesto del año. Por ej. se establece que no se admitirá el aumento de ningún sueldo, etc.

Producido el despacho y distribuido entre los miembros de las respectivas Cámaras, en la sesión fijada al efecto, presenta su informe el Presidente de la Comisión, considerando el proyecto de presupuesto, en su aspecto general. Discutido y aprobado en general, se inicia la aprobación y discusión en particular, hasta su sanción completa. Aprobado en la Cámara de Diputados pasa a estudio de la Cámara de Senadores. Si ésta lo sanciona sin modificaciones, queda convertido en ley, siempre que el P. E. no le formule observaciones dentro del término de 10 días.

Respecto de las modificaciones que puede introducir el Senado, ellas se rigen, por lo dispuesto en el art. 71 de la Constitución. Cuando la Cámara de Diputados las acepta, pasa la ley de presupuesto al P. E. para su promulgación. Si las rechaza, vuelven las modificaciones al Senado, quien habrá de mantenerlas por dos tercios de votos de sus miembros para que, puedan volver a la Cámara de Diputados a los efectos de su aceptación o rechazo. Para esto último es indispensable el voto desfavorable de las dos terceras partes de los miembros presentes. Como puede verse, la mayoría exigida en el Senado para que puedan volver sus observaciones a la Cámara de Diputados es superior ($\frac{2}{3}$ de sus miembros) a la exigida a este cuerpo para rechazarlas ($\frac{2}{3}$ de sus miembros presentes).

La demora en sancionarse el presupuesto ha traído, como consecuencia, la aprobación frecuente de numerosos duodécimos, quienes dificultan la buena marcha financiera de la administración pública por falta de estabilidad en la presición de los gastos inherentes a las funciones que le compete atender al Estado. Además, recarga excesivamente la labor de la Contaduría General de la Nación por las numerosas cuentas que le obliga a abrir en sus libros.

Cada uno de estos duodécimos representa la doceava parte del presupuesto anual de gastos. Estas misma demora ha traído a veces serias dificultades al P. E., quien se ha visto en la necesidad de autorizar su aplicación por acuerdo de ministros, observado por la Contaduría General de la Nación en cumplimiento de lo dispuesto en la ley de Contabilidad. Entre otras ocasiones pueden citarse las de los años 1915 y 1926.

7º *Ejecución de Presupuesto.* — Al P. E. le corresponde la ejecución del presupuesto sancionado, de acuerdo con las prescripciones contenidas en la ley de contabilidad y demás disposiciones complementarias.

En tesis general se considera que el presupuesto significa la autorización máxima de realizar gastos que el Congreso, en uso de sus atribuciones constitucionales, confiere al P. E. Este puede gastar hasta la suma acordada, pero puede dejar de hacerlo o invertir una cantidad menor. Es indudable que esta reducción en los gastos no podrá significar nunca suprimir o disminuir la atención de aquellas funciones inherentes al Estado.

Por ej.: Por razones de economía no podría suprimir el ejército o reducir la policía. Respecto a los sueldos del personal de la administración, se ha considerado siempre que el P. E. puede dejar de llenar las vacantes existentes pero nunca reducir el monto de las asignaciones hechas por la ley de presupuesto.

Para que se beneficie el tesoro nacional, es necesario que el P. E. dicte un decreto, estableciendo que las vacantes no se llenan por razones de economía, por cuanto sino el importe de los respectivos haberes ingresa a la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

En las dependencias que explotan servicios industriales, como ocurre con los Ferrocarriles del Estado y los Yacimientos Petrolíferos Fiscales, los presupuestos de gastos deben ser considerados en función con los respectivos recursos. Se ha de permitir una mayor inversión si correlativamente se origina un aumento de productos. La parte fija consistirá sólo en el importe asegurado como retribución a los diversos cargos de la dependencia.

El incremento de la producción industrial corresponde a un aumento en los gastos, pero en una proporción menor. Estos gastos (g) pueden clasificarse en dos conceptos: a) *los directos* (d), que oscilan al ritmo de la producción; b) *los indirectos* (i) que se mantienen estables hasta un cierto límite

de actividad industrial, después es indispensable aumentarlos en una proporción superior a la exigencia del momento, del establecimiento fabril. De esto resulta que:

$$\begin{aligned} g &= d + i \\ d &= \int p. \end{aligned}$$

donde (p.) significa producción.

Si el rendimiento de la industria aumenta en Δ , los gastos directos crecerán a su vez, por lo menos en $\Delta - q$, siendo (q) la ganancia que produce cada unidad elaborada. Se tendrá entonces:

$$\begin{aligned} g &= \int (\Delta + p) + i \\ g &= d + (\Delta - q) + i \end{aligned}$$

Resulta claramente demostrado que al aprobarse un presupuesto de gastos para las explotaciones industriales, éste ha de refererirse al cálculo de recursos acompañando, es decir, al coeficiente de explotación (c) que se obtiene así:

$$\frac{\text{gastos} \times 100}{\text{productos}}$$

Dará por cada 100 unidades de productos la parte destinada a los gastos correspondientes.

Nada habrá de observarse, cuando la dependencia industrial se exceda en su presupuesto, si esto es concomitante con un aumento de sus productos, de tal manera que por lo menos se mantenga el coeficiente de explotación del presupuesto aprobado.

8º. *Estructura del presupuesto.* — Nuestros presupuestos tienen la forma de una ley y comprenden tres partes:

- a) El cálculo de recursos.
- b) La determinación detallada de los gastos; y
- c) Una serie de disposiciones de diversa índole que por estas incluídas en la ley de presupuesto revisten el carácter de anuales.

Dentro de este último concepto, figuran resoluciones que con frecuencia no tienen, ninguna atinencia con el presupuesto y que por su naturaleza habrían de ser permanentes. Sería oportuno eliminar todas estas disposiciones, recabándose las leyes especiales que correspondan. Como, por ejemplo, puede citarse el art. 12 de la ley de presupuesto de 1909 (Nº 6287) que disponía: "Los alumnos becados que egresen como maes-

tros diplomados de escuelas normales e institutos de enseñanza especial, quedan obligados a prestar servicios durante tres años en los establecimiento de institución primaria". Lo curioso de este artículo es que siendo el presupuesto una ley anual, sancione un artículo de carácter permanente o por lo menos trienal.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 2 y 3 de la ley de contabilidad y en el acuerdo de ministros de abril 1º de 1898, el detalle de los gastos del presupuesto se clasifica en la siguiente forma:

a) *Anexos*. El *anexo* comprende las cantidades votadas para atender los gastos de los servicios a cargo de cada ministerio y a veces, a ciertas inversiones que por su carácter especial no se incluyen en ninguno de ellos, como ocurre con las obras públicas, los subsidios, etc.

El presupuesto aprobado para 1929 (ley N° 11539) comprendía los siguientes *anexos*:

- A. Congreso Nacional.
- B. Departamento del Interior.
- C. Departamento de Relaciones Exteriores y Culto.
- D. Departamento de Hacienda.
- E. Departamento de Justicia e Instrucción Pública.
- F. Departamento de Guerra.
- G. Departamento de Marina.
- H. Departamento de Agricultura.
- Y. Departamento de Obras Públicas.
- J. Pensiones, Jubilaciones y Retiros.
- K. En blanco, en otros presupuestos. Adquisiciones navales y militares.
- L. Trabajos públicos.
- M. Subsidios y Beneficencia.

b) *Incisos*. Los anexos están divididos en incisos que expresan las cantidades destinadas para las erogaciones de una misma clase dentro de cada rama de Gobierno. Así, por ejemplo, el anexo I del Departamento de Obras Públicas comprende los siguientes incisos:

- 1. Ministerio.
- 2. Dirección General de Ferrocarriles
- 3. " " " Navegación y Puertos.
- 4. " " " Contabilidad.
- 5. " " " Irrigación.
- 6. " " " Arquitectura.
- 7. " " " Puentes y Caminos.

El servicio de la deuda pública constituye un inciso especial, dentro del anexo del Ministerio de Hacienda por disposición expresa de la ley de contabilidad (art. 3).

c) *Items*. Los incisos están divididos en items que expresan las distintas clases de gastos y personal de la repartición a que corresponde el inciso.

Por ejemplo: El inciso 7 del anexo B correspondiente al Departamento del Interior y a la Gobernación de los Andes, comprende los siguientes items:

1. Gobernación.
2. Policía.
3. Gastos.

d). *Partidas*. En los items se detiene la especificación exigida por la ley de contabilidad en el art. 2º complementado con lo estipulado en el art. 38 que ordena a la Contaduría General de la Nación, abrir cuenta en sus libros a cada inciso e items. El acuerdo de Ministros de abril 1º de 1898 ha establecido que los items se subdividían en partidas, correspondientes a cada empleo. Además, en la práctica, algunos items relativos a gastos son subdivididos en partidas, para expresar sus diversos pormenores. Esto ocurre, por ejemplo, con los gastos generales del ejército, consignados en el items 4, del inciso 7 del anexo F. correspondiente al Departamento de Guerra, los cuales se dividen en 18 partidas, relativas a racionamiento, vestuario y equipo, pasaje, medicamentos, etc.

Además de la subdivisión indicada, en anexos, incisos, items y partidas la ley de presupuesto agrupa las inversiones proyectadas en las siguientes secciones:

1. Gastos ordinarios (Anexos A. a J.) atendidos con los recursos ordinarios de la Nación.
2. Gastos de obras públicas (Anexo L.) cubiertos con el producido de los títulos de la deuda pública emitidos al efecto y con recursos ordinarios de la nación.
3. Gastos de Subsidios (Anexo M.) correspondientes a recursos expresamente previstos para ellos (Lotería Nacional, Perfumes y Específicos) y con las entradas ordinarias de la Nación.

La Contaduría General de la Nación, ha de fiscalizar la inversión de los recursos cuyo producido tiene un destino expresamente indicado. Así no permitirá que el importe obtenido de la negociación de títulos de la deuda pública destinados a cubrir las obras del anexo L. sirvan para atender gastos pertenecientes a otros anexos. Del producido del impuesto a los

perfumes y específicos, una vez reservada la cantidad prevista para el anexo M. (Subsidios) destinará el excedente a cubrir inversiones correspondientes a otros gastos.

9. *Leyes especiales.* En virtud de las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional, el Congreso, sanciona por medio de Leyes especiales, autorizaciones para efectuar gastos, a veces en proporciones tales que significa el otorgamiento de un verdadero presupuesto extraordinario establecido al margen del aprobado para la administración pública. Ofrecen el inconveniente de que ellas no tienen previstos los recursos necesarios a los efectos de cubrir sus respectivas inversiones.

Con este procedimiento se desequilibran las finanzas del país, por cuanto el presupuesto ha sido sancionado teniéndose en cuenta la posibilidad de obtener una cantidad determinada como producido de los recursos, el cual no aumentará por el solo hecho de que el Congreso establezca nuevas autorizaciones de gastar.

Estas leyes especiales pueden clasificarse en las siguientes formas:

a) *Suplementarias*, cuando son destinadas a compensar la insuficiencia de los fondos votados por el Congreso, para atender los gastos comprendidos en el presupuesto.

b) *Especiales o extraordinarios.* En los casos a que se refieran a necesidades nuevas imprevistas, consideradas de satisfacción urgente.

La ley (Nº 3954) establece que las leyes que autorizan gastos, caducan al terminar el año, para el cual fueron sancionadas, sino son incorporadas al presupuesto subsiguiente. Esta disposición debe interpretarse que se refiere a aquellas leyes que carecen de recursos propios. Las que los tienen, estarán en vigor hasta tanto se de cumplimiento a sus respectivas finalidades o tengan recursos suficientes. Por ejemplo: una ley que autorice la construcción de una obra, cuyo costo esté totalmente cubierto con el producido de la inversión de títulos de la deuda pública, no caducará por la falta de inclusión en el presupuesto del año siguiente de su sanción, sino una vez terminada la obra o agotados los recursos asignados.

10. *Acuerdos de Ministros.* El P. E. puede, también, autorizar gastos mediante acuerdo de ministros dentro de las circunstancias especiales previstas por la ley Nº 1606 de julio 24 de 1885, que ha derogado al art. 26 de la ley de contabilidad.

Estas circunstancias son las siguientes:

a) Envío de intervenciones del Poder Federal a las provincias (Art. 6° de la Constitución Nacional).

b) Conmoción interior o ataque exterior que exija la suspensión de las garantías constitucionales, mediante el Estado de sitio (art. 26 de la Constitución Nacional).

c) Encontrándose en receso el Congreso, puede autorizar los gastos que las circunstancias exijan.

Reunido el Congreso, durante el primer mes de sus sesiones, el P. E. ha de darle cuenta, mediante un mensaje especial de los gastos autorizados en el período de censo.

En la práctica estas disposiciones no se cumplen en una forma estricta. Aun estando reunido el Congreso, el P. E. autoriza gastos no comprendidos dentro de los arts. 6 y 26 de la Constitución Nacional. A veces los gastos establecidos por acuerdos de Ministros representan cantidades tan considerables que constituyen verdaderos presupuestos especiales, sancionados por el P. E. al margen del aprobado por el P. L. En determinadas circunstancias esta actitud del P. E. se justifica por la morosidad del Congreso en acordarle los recursos necesarios para atender las funciones primordiales de la administración pública, o en su actitud de sancionarlos en cantidades suficientes, lo que ocurre con frecuencia, con el sistema de prorrogar durante varios años el mismo presupuesto, sin tener en cuenta, las nuevas exigencias de los servicios públicos o su mayor costo.

