

675

# Revista

de

# Ciencias Económicas

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
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. Luis A. Podestá Costa**  
Por la Facultad

**Emilio Bernat**  
Por el Centro de Estudiantes

**José S. Mari**  
Por el Centro de Estudiantes

#### SECRETARIO DE REDACCIÓN

**Carlos E. Daverio**

#### REDACTORES

**Silvio Pascale**

**Ovidio V. Schiopetto**

Por la Facultad

**Angel Boigen**  
Por el Centro de Estudiantes

**Armando Massacane**  
Por el Centro de Estudiantes

**Año XIX**

**Septiembre, 1931**

**Serie II, N° 122**

---

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
**CALLE CHARCAS 1835**  
BUENOS AIRES

de Mauricio E. Greffier

## Gastos públicos <sup>(1)</sup>

1º. *Concepto.*— El Estado, como los particulares, tienen fines que cumplir y para ello necesita recursos, a efecto de hacer frente a sus compromisos. La inversión de estos recursos, hecha por autoridades competentes y en una forma definitiva, para cubrir las necesidades ordinarias y extraordinarias del Estado constituye el gasto público. Este ha de reunir estas dos condiciones:

- 1º. ser hecho por autoridades competentes, y
- 2º. para responder a necesidades del Estado.

Los gastos públicos son autorizados por la ley de presupuesto, por leyes especiales, o acuerdo de ministros, en su caso.

2º. *Clasificación.*— Los gastos públicos de acuerdo con su finalidad pueden clasificarse en tres grupos o sean:

- a) *Gastos de Gobierno*, que abarcan los destinados a las funciones políticas, administrativas y judiciales del Estado, comprendidos en los cuatro primeros fines del preámbulo de la Constitución Nacional. Entre ellos se encuentran los de sostenimiento de los poderes públicos, de la justicia, de guerra y marina.
- b) *Gastos de fomento*, o sean las inversiones realizadas por el Estado para el engrandecimiento material e intelectual del país. Corresponde al quinto fin del preámbulo de la Constitución Nacional y comprenden los gastos de instrucción pública, obras públicas, inmigración, agricultura, ganadería, comercio e industrias.

---

(1) Capítulo de un libro de Contabilidad administrativa que no se publicará.

- c) *Gastos de ejercicios*, constituidos por las inversiones que requiere la recaudación de los recursos y la administración del patrimonio del Estado. Están comprendidos en su mayor parte en el Ministerio de Hacienda.

Además los gastos públicos pueden ser *imperativos*, cuando se refieren a las inversiones indispensables para la existencia y progreso del Estado. No son suprimibles ni aún por razones de economías ni en épocas de malestar financiero de la nación. O *autoritativos*, en los casos de que puedan ser reducidos y aún suprimidos sin lesionar los intereses primordiales del país. Esta clasificación es importante, cuando es necesario realizar economías con el propósito de ajustar los recursos disponibles a los gastos públicos.

3º. *Ejercicio*. — El artículo 1º. de la ley de contabilidad en su parte final dispone que el ejercicio del presupuesto principia el 1º. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Coincide con el año astronómico. A pesar de esto la clausura del presupuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la ley de contabilidad sólo se produce tres meses después, es decir, el 31 de marzo del año inmediato siguiente. Es decir, existe un período complementario destinado a la liquidación de los gastos ordenados durante el año y que no fué posible satisfacer en el mismo.

Al período de doce meses, durante el cual pueden comprometerse gastos con cargo a las autorizaciones de gastar vigente, puede llamarse *año económico*. El *ejercicio*, queda entonces formado por el año económico más el período complementario de liquidación.

Es necesario dejar bien establecido que durante el período de liquidación no puede comprometerse gasto alguno con cargo al presupuesto o demás autorizaciones legales de gastar del año económico a que corresponda. Sirve exclusivamente para formular las órdenes de pago referentes a los gastos comprometidos en dicho año económico. Extendida la orden de pago y registrada en los libros de la Contaduría General de la Nación, su cancelación podrá hacerse en cualquier oportunidad.

4º. *Clausura del ejercicio*. — El artículo 43 de la ley de contabilidad, dispone que el 31 de marzo de cada año queda cerrado el ejercicio del presupuesto del año anterior y el de los demás créditos abiertos, por leyes especiales o acuer-

dos de ministros en su caso. Las consecuencias de esta clausura son las siguientes:

- a) Los créditos que hasta esa fecha no se hubiesen hecho uso, quedan sin valor ni efecto, salvo que la ley o un acuerdo de ministros ordene su continuación.
- b) El Poder Ejecutivo no puede girar suma alguna sobre el ejercicio cerrado.
- c) Las órdenes de pago cuyas respectivas partidas no hubiesen sido asentadas hasta ese día en los libros de la Contaduría General de la Nación, correspondientes al ejercicio vencido, solo podrán pasar al siguiente, siempre que una ley abra, para su pago, el crédito especial o extraordinario que requiera.
- d) Los saldos a favor del Tesoro Público que se queden debiendo en los distintos ramos de entradas, pasan al ejercicio del año siguiente del cual forma parte.

A pesar de la precisión del artículo 43 sobre la caducidad de las diversas autorizaciones legales de gastar que se produce el 31 de marzo de cada año, fué necesario que a iniciativa de don Enrique Berduc, el Congreso sancionara el 27 de septiembre de 1900 la Ley número 3954, en virtud de la cual, los gastos autorizados por leyes especiales, tienen vigencia únicamente durante el ejercicio en que fueron dictados, cancelándose el 31 de marzo de cada año, los créditos respectivos. Para que continuen en vigor es indispensable que sean incluidas en el presupuesto del año subsiguiente. El principio general de clausura del presupuesto y además autorizaciones de gastar ha sufrido dos excepciones: a) cuando una ley especial tiene recursos propios, la Contaduría de la Nación ha interpretado que su vigencia se determina por la existencia de esos recursos, salvo que su finalidad se hubiese cumplido antes de haberse consumido la totalidad de estos recursos; b) en los casos de obras públicas, por disposición expresa de la ley número 10.285, llamada Demarchi de octubre 31 de 1917, los saldos disponibles de las partidas destinadas a su ejecución, son transferidas de un ejercicio a otro y la Contaduría General de la Nación no puede cancelar los respectivos créditos hasta tanto el Poder Ejecutivo no establezca por decreto que la obra se ha terminado y pagado en su totalidad.

En diversas oportunidades el Poder Ejecutivo hacien-

do uso de la facultad que le confiere el artículo 43 ya citado, ha dispuesto la prórroga del ejercicio por un tiempo determinado, únicamente para la liquidación de los gastos ordenados durante el año económico, es decir, ha ampliado el período de liquidación.

Los proveedores del Estado tienen particular interés en la clausura del ejercicio, por cuanto, si sus respectivas facturas, no obtienen orden pago antes de la fecha fijada, deberán esperar la sanción de crédito suplementario correspondiente de parte del Congreso.

5°. *Anticipos al presupuesto del año siguiente.*— En determinadas circunstancias el Poder Ejecutivo puede verse obligado a realizar un gasto que corresponda al ejercicio siguiente, en cuyo caso deberá disponerlo por acuerdo de ministros con indicación de tal circunstancia, para que se efectúe la transferencia pertinente, una vez sancionado el presupuesto a que pertenezca el gasto. Un ejemplo de estos anticipos puede darse en el caso del pago del servicio de la deuda pública que ha de efectuarse el 1°. de enero de cada año para ciertos empréstitos. Antes de esta fecha se habrá de extender la respectiva orden de pago y entregar los fondos pertinentes a la institución encargado de abonarlos, sin embargo, el presupuesto del ejercicio a que pertenece el gasto, aún no se encuentra en vigor.

6°. *Transferencias.*— Las transferencias de créditos se encuentran expresamente prohibidas en el artículo 22 de la ley de contabilidad, en sus diversas formas. No se admite el giro sobre el excedente de alguna partida para cubrir el déficit de otra ni la inversión de cantidades con destinos determinados, en fines distintos.

7°. *Economías.*— En determinadas circunstancias, la insuficiencia de los recursos recaudados obliga al Poder Ejecutivo a reducir los gastos de la administración pública para evitar déficit que habrá de gravitar sobre la economía nacional, ya sea bajo la forma de nuevas imposiciones o de la contratación de empréstitos.

En las partidas de gastos, en realidad no es indispensable que se adopte resolución alguna reduciendo las autorizaciones acordadas, es suficiente recomendar a los gestores de la hacienda pública, que realicen una prudente inversión de la misma. Respecto de los sueldos del personal se presenta una situación distinta. Por disposición de la ley

número 4349, artículo 4, inciso 6°. los sueldos de los empleos vacantes forman parte de los recursos de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, salvo que el Poder Ejecutivo declare por decreto especial que la no provisión obedece a razones de economía. De donde cuando el Poder Ejecutivo quiere hacer economías no proveyendo cargos vacantes o declarando cesante al personal que los ocupa, ha de dictar forzosamente un acuerdo de ministros estableciendo las economías a practicarse. En la práctica igual cosa se hace con la partida de gastos que se reducen en una cantidad o proporción determinada. Las sumas votadas por el Congreso, han de interpretarse como limitación máxima y no como imposición de invertirse la totalidad autorizada, tanto más cuando los recursos resultan insuficientes. Sin embargo, respecto de la cantidad asignada como retribución para cada empleo público, se considera que la suma fijada en el presupuesto no es susceptible de reducción.

8°. *Imputación.* — La imputación es la referencia al anexo, inciso e items, del presupuesto o la ley especial o el acuerdo de ministros a que corresponde cargar el gasto de acuerdo con su naturaleza.

Constituye un recaudo indispensable de las órdenes de pago y su correcta aplicación origina frecuentes observaciones de la Contaduría General de la Nación, como puede verse de la simple lectura de su memoria anual, observaciones que terminan con la insistencia del Poder Ejecutivo adoptada en acuerdo de ministros.

Las devoluciones de los fondos entregados a responsables y no invertidos, se llevará a las cuentas donde fueron registradas en el acto de producirse el correspondiente pago. La indicación de esta cuenta se denomina *acreditación*.

9°. *Deuda exigible.* — Se denomina deuda exigible al monto total de las órdenes de pago registradas antes del cierre del ejercicio y pendientes de pago. Para ellas no surten ningún efecto la clausura del ejercicio, por cuanto ya se encuentran registradas en la contabilidad de la Contaduría General de la Nación, de donde los acreedores del Estado por este concepto, se encuentran en una situación ventajosa, desde que pueden recabar su pago en cualquier momento.

Para aclarar esta explicación, daremos el siguiente ejemplo:

a) Monto de las órdenes de pago del ejercicio 1929 registradas hasta el 31 de marzo de 1930 .....	\$ 100.000.000
b) Importe pagado al 31 de marzo de 1930. „	80.000.000
	<hr/>
Deuda exigible al 31 de mayo de 1930.	\$ 20.000.000

Si el saldo de los recursos del ejercicio 1929 es suficiente para pagar esta deuda exigible, se presentará una buena situación financiera, la cual por lo menos no arrojará déficit. Si esto no sucede, será necesario acudir a los recursos del ejercicio siguiente o a otros medios de obtenerlos, como ser los empréstitos, para cubrir el déficit producido.

10. *Deuda flotante.* — La deuda flotante corresponde a los gastos que en la oportunidad del cierre del ejercicio, no obtuvieron la respectiva orden de pago. Puede provenir de alguna de estas causas:

- a) Gastos que no pudieron ser imputados por agotamiento de la respectiva autorización o por haberse realizado, careciéndose de ellas;
- b) Gastos que reuniendo las condiciones reglamentarias por demoras producidas en su trámite no fueron imputadas antes del cierre del ejercicio.

El monto de la deuda flotante, es difícil de determinar si no existe establecido en las diversas dependencias del Estado, un buen régimen de contabilidad de previsión.

La situación de los acreedores comprendidos en la deuda flotante, es desagradable por cuanto deben esperar para cobrar sus respectivos créditos, la sanción de leyes especiales o de acuerdo de ministros, cuya tramitación es larga y solo se produce cuando alcanza a cifras de cierta importancia.

11. *Ordenes de pago.* — "Todo pago o entregas de caudales públicos debe hacerse en virtud de una orden del Presidente de la República en ejercicio del P. E. refrendada por el ministro del departamento a que corresponda. Ha de contener los siguientes datos: (artículo 16 de la Ley de Contabilidad).

- a) El número de orden, a cuyo efecto cada ministerio abre una numeración correlativa para cada ejercicio;

- b) El nombre de la persona o autoridad a cuyo favor se dicta la orden de pago;
- c) La cantidad, que se expresa en números y en letras;
- d) La causa u objeto del pago;
- e) La época en que ha de verificarse el pago, si es a plazo fijo;
- f) La imputación, es decir, el anexo, inciso o items del presupuesto, o ley especial o acuerdo de ministros que corresponde al gasto realizado.

Desde el año 1929, se formulan órdenes de pago generales para cada ministerio y por mes, con el propósito de reducir la firma presidencial y unificar la época de los pagos, especialmente cuando se trata de haberes. En este caso en vez de formularse una orden de pago para cada dependencia se extiende una sola para cada ministerio, comprendiendo en ella, sus diversas reparticiones y oficinas.

El trámite de la orden de pago varía según se trate de gastos o de sueldos.

Para el pago de sueldos las planillas son enviadas directamente por cada dependencia de la administración pública, a la Contaduría General de la Nación, a los efectos de que las oficinas respectivas procedan a liquidarlas. Practicadas estas liquidaciones son remitidas a los ministerios de que dependan para que extiendan la orden de pago que firmada por el ministro del ramo pasará a la presidencia de la república. Firmada por el Presidente de la Nación, la orden de pago es remitida al Ministerio de Hacienda cuyo titular dispone entonces: "Previa intervención de la Contaduría General de la Nación páguese por Tesorería General de la Nación la cantidad de ..... importe de la presente orden de pago". La orden de pago pasa entonces a la Contaduría General de la Nación, donde se procede a registrarla en sus respectivas imputaciones en los libros de la sección Toma Razón. Con la firma del Presidente de la Contaduría General de la Nación es remitida a la Tesorería General de la Nación para su cumplimiento.

Cuando se trata de gastos, la orden de pago se formula directamente por cada ministerio, habiéndose suprimido por acuerdo de ministros de abril 28 de 1906 la liquidación previa que con anterioridad practicaba la Contaduría General de la Nación. Firmada por el ministro del departamento a que pertenezca el gasto es remitida a la presidencia de la



república. Extendida la firma por el Presidente de la Nación vuelve al ministerio de origen para que practique en sus libros los asientos pertinentes, y de ahí pasa al Ministerio de Hacienda, cuyo titular dispone: "Pase a la Contaduría General de la Nación para su intervención".

En la Contaduría General de la Nación se destina inmediatamente a la respectiva oficina liquidadora. Hecha la liquidación y firmada por un Contador Mayor pasa a la sección Toma Razón, donde se registra en una forma preventiva y se remite al Ministerio de Hacienda cuyo titular dispone: "Previa intervención de la Contaduría General de la Nación, páguese por Tesorería General de la Nación la cantidad de ..... importe de la presente orden de pago". Vuelve la orden de pago a la Contaduría General de la Nación, registrándose en las respectivas imputaciones de los libros de la sección Toma Razón. Firmada entonces por el Presidente de la Contaduría de la Nación pasa a la Tesorería General de la Nación para su cumplimiento.

Tanto las órdenes de pago por sueldo, como las correspondientes a gastos, una vez abonadas por la Tesorería General de la Nación, son remitidas a la Contaduría General de la Nación, para que practique en sus libros las anotaciones pertinentes y las archive hasta que formule la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo ha de presentar al Congreso y a la cual van agregadas.

La Contaduría General de la Nación al intervenir en las órdenes de pago, procede a determinar si reúnen los recaudos establecidos en las disposiciones que rigen a la administración de los caudales del Estado. Cuando advierte alguna transgresión procede a formular la observación a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Contabilidad. En este caso, la orden de pago observada es remitida por intermedio del Ministerio de Hacienda al Ministerio a que pertenezca, para que proceda a subsanar las deficiencias anotadas. Si se mantuvieran las transgresiones observadas, la Contaduría General de la Nación, no admitirá su pago, sino en el caso de que el Poder Ejecutivo, en acuerdo de ministros insista en la orden librada, quedando entonces a salvo la responsabilidad de los miembros de la Contaduría General de la Nación.

En este caso la Contaduría General de la Nación, pu-

blica en su memoria, remitida al Congreso formando parte de la del Ministerio de Hacienda, todas las órdenes de pago observadas y que ha tenido que intervenir por insistencia del Poder Ejecutivo adoptada en acuerdo de ministros. (Artículo 45, inciso 1.º de la Ley de Contabilidad). De esta manera, el Poder Legislativo tiene los elementos necesarios para ejercer la misión fiscalizadora del manejo de los dineros públicos que le ha asignado la Constitución Nacional, misión ejercida en reducidas oportunidades.

El artículo 26 de la ley de contabilidad establece que la responsabilidad de toda orden de pago es solidaria entre el Presidente de la República que la firma, el Ministro que la autoriza y los miembros de la Contaduría General de la Nación que la intervengan.

La responsabilidad de éstos últimos desaparece, cuando la orden de pago fué observada y su cumplimiento se hace en virtud de la insistencia del Poder Ejecutivo adoptada en acuerdo de ministros. El Presidente de la República y los Ministros que firman dicho acuerdo son entonces los únicos responsables de la orden de pago observada.