



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Ensayo sobre un presupuesto técnico

Raggio, Armando Luis

1924

Cita APA: Raggio, A. (1924). Ensayo sobre un presupuesto técnico.
Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

7332
4393 B
TESIS

ENSAYO
SOBRE UN
PRESUPUESTO TÉCNICO

ARMANDO LUIS RAGGIO

1924.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.

Materia : Finanzas.

Profesor titular: Dr. Salvador Oria.

Censo BIENES del ESTADO 1965
Inventario N°

ENSAYO SOBRE UN PRESUPUESTO
-TÉCNICO.-

- T E S I S -

presentada para optar al título de Doctor en Ciencias Económicas.



P O R

ARMANDO LUIS RAGGIO

GENERALIDADES.-

I

Concepto del presupuesto; sus caracteres, importancia.-
Programa de gobierno.-

El presupuesto en su sentido propio, es un acto jurídico preventivo que calcula y autoriza para un cierto período los gastos e ingresos de un organismo público. Comprenderá entonces, todos los gastos ordinarios y extraordinarios que se presumen deben hacerse en su ejercicio, y el cálculo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos (1).-

Tal acepción estricta reviste caracteres que conviene remarcar.-

Es cálculo porque tiende a establecer un perfecto equilibrio entre los recursos y gastos a realizar. Desde el punto de vista técnico no es un verdadero presupuesto aquel que presenta desequilibradas sus previsiones. Y se refiere a un período determinado, porque es

(1). Ley de contabilidad, art. 1.-

"un mecanismo destinado a incorporar en la vida administrativa todos los acontecimientos financieros, a fin de presentar memoria escrita" (1). No sería posible una previsión exacta si el cálculo debiera hacerse para un período indeterminable; de aquí que ella debe ser limitada en el tiempo.-

Es preventivo, de lo contrario dejaría de ser presupuesto; sería simplemente un estado consuntivo, quizás un balance, una cuenta razonada. El balance es un cuadro que evidencia el activo y el pasivo del Estado en un momento dado, es la constatación de los elementos de su patrimonio, mientras que el presupuesto es un proyecto financiero, un plan de acción. Una cuenta es la demostración de gastos hechos en un período de tiempo ya transcurrido y no como el presupuesto, un programa de gobierno, un estado hipotético de lo que se piensa hacer. Estas distinciones son indispensables cuando se considera el presupuesto desde el punto de vista financiero.-

Facilmente se comprenderá que tanto los gastos

(1). Harion, Précis de droit administratif et de droit public, Paris, 1919, pag 913.-

como los recursos deban ser previstos, es decir, encerrados dentro de ciertos límites numéricos fijos. Es ello una consecuencia natural de lo que acabamos de establecer. Hoy en día como veremos más adelante, no se concibe una autorización ilimitada para gastar y recaudar lo que al poder administrador se le ocurra, además de que, tal autorización no daría al plan financiero a que se refiriera, el carácter de presupuesto propiamente dicho.

Un estado de previsión sin fuerza suficiente para autorizar a quien corresponda sería un simple documento administrativo, cuando más un proyecto de presupuesto, pero nunca un presupuesto. Es ridículo pensar en un presupuesto que ni derechos, ni obligaciones establezca.-

La autorización formal de efectuar los gastos presupuestados, no importa una rígida obligación al respecto. Es norma de buen gobierno, realizar economías dentro de su relativa facultad dirigencial. Pero, hay que tener presente que debe el poder administrador percibir las entradas autorizadas y no extralimitarse en los gastos. Forzoso es reconocer cuan ilusorias serían estas obligaciones si no se fundamentaran en una sanción. Tiene entonces, el presupuesto, carácter legal?.-

"Su significación -dice Mayer- (1) es, a la doctrina del derecho público, objeto de ^{varias} controversias. Según algunos los artículos del presupuesto son reglas de derecho obligatorias para la administración de las finanzas, y como reglas de derecho, esos artículos tendrían naturalmente su efecto directo respecto de los sujetos interesados en los gastos y recursos ordenados. Según otros la fijación del presupuesto es un acto administrativo" a veces condicional, pero nunca legal. Hay quienes observan un doble aspecto en el presupuesto y afirman que a la vez es ley y acto de administración. Quizás estas últimas estén en lo cierto, pues, como veremos más adelante, la mayor parte de las teorías atribuyen al presupuesto un efecto jurídico que obra intensamente en la esfera del derecho administrativo.-

Ahora bien, observamos que el presupuesto al ser presentado, estudiado y discutido, aprobado y promulgado sigue las tramitaciones propia de una ley, aparentando entonces, si es determinado por el Poder Legislativo en forma de ley, una ley en sentido formal o tal vez una

(1). Le droit administratif allemand. Paris, 1903, tome II, pag 178.-

ley material.-

Si por el procedimiento establecido para legitimar el presupuesto, concluimos que éste es un acto de forma legal, entonces, también serán simples leyes formales todas las demás que sancionara el poder legislativo. Es igualmente absurdo argumentar que el procedimiento único para la creación de las leyes atribuye al presupuesto cualidad de ley material.-

Con frecuencia suelen afirmar los autores que el presupuesto constituye un mandato, más o menos libremente consentido, entre la nación y sus gobernantes. Este nuevo aspecto es ciertamente una ficción. Prescindamos en absoluto de las ilógicas interpelaciones presupuestales, verdaderas leyes a veces, que traen la confusión de conceptos y sólo así, podremos llegar a fijar, examinando el contenido del acto, su verdadera naturaleza jurídica.-

El presupuesto, se dice, es ley, pues otorga al gobierno el derecho de percibir las entradas. Ello es un error; tal derecho es preexistente, originado en las respectivas leyes impositivas.-

Siendo el proyecto de presupuesto en sí una cuenta patrimonial, piensa Orlando, y la función del Parlament

manifestándose con la aprobación o desaprobación, tal función no indica un cambio en la naturaleza de la cuenta misma "...y su aprobación, agrega, aunque fuera hecha en forma de ley, es siempre la aprobación de una cuenta que cuando más tomará la forma de ley, debido a que pone en juego intereses considerables de los contribuyentes" (1).

Es entonces un acto administrativo que toma la forma legal para ser administrativo? A dicha conclusión se opone la teoría fundamental de la separación de los poderes. Lógicamente ^{en} esta hipótesis, el presupuesto debería ser la obra exclusiva del órgano ejecutivo y no del legislativo.-

Max Boucard dice: "allí, donde el poder legislativo participa en la función ejecutiva, es natural que el acto más importante de la función ejecutiva deba obtener la sanción expresa del legislativo" (2). Así, basándose en una interpretación forzada de la colaboración de los poderes, ha pretendido explicar la intervención legislativa. Sus razonamientos no fundamentan la naturaleza emi

(1). Principi di diritto amministrativo, pág 139, Firenze, 1915.-

(2). Science de Finances, Paris, 1902, pag 16.-

nentamente administrativa que crea var en el acto presupuestal.

Se niega la cualidad de ley material a todo acto administrativo, porque tales actos no originan relaciones durables y no determinan ni atribuyen derechos. La fijación del presupuesto es un acto administrativo pero con finalidades legislativas; sancionado crea derechos y obligaciones. Su limitada duración tiene razón de ser, como más arriba dijimos, en que es un cálculo de previsión, no posible de realizar para períodos demasiado extensos. Tampoco niega la bondad de la teoría legal del presupuesto el simple hecho de que es preparado y proyectado exclusivamente por el Poder Ejecutivo e iniciado únicamente por intermedio de la Cámara de Diputados, caracteres estos, se diga, que lo diferencian sustancialmente de toda ley.-

En la práctica parlamentaria vamos a menudo dejar sin efecto una ley excluyendo del cuadro de recursos los previstos para cumplimentarla. Adquiera así el presupuesto, una fuerza coactiva semejante a la de la ley. Opuestamente se ha opinado (1) queriendo interpretar

(1). J. Orión, El presupuesto, pag 402, Revista de Ciencias Económicas, Junio de 1918.-

nuestra Constitución y ley de contabilidad. No podemos admitir razonamientos gramaticales fundados nada más que en un pintoresco juego de palabras.-

Para ciertos autores nacionales el presupuesto es ley de gastos; la administración pública procede legalmente si afecta las erogaciones señaladas en el mismo, pues, nuestra Constitución le asigna el carácter de ley de gastos exclusivamente. El art. 67, inc. 7 establece que el Congreso "fijará anualmente el presupuesto de gastos" sin referirse para nada a los recursos, y si bien su cálculo, agregan, es motivo de un detenido estudio, basado casi siempre en la previsión de circunstancias que puedan ocurrir, no tiene otro carácter que el de un elemento de comparación entre los gastos proyectados y los presuntos ingresos, pero no es esencial ni indispensable, y carece en absoluto de efectos jurídicos. El presupuesto no crea recursos, los presupone.-

Ahora bien, opina Duquít que el presupuesto de gastos es un acto de administración, mientras que el de recursos es ley en los países donde cada año se debe enumerar los impuestos y tasas a percibir, y una simple operación administrativa en aquellos que no admiten la anualidad del impuesto.-

Para Jéze el presupuesto nunca es una ley ~~que~~, "sin que deba distinguirse entre el de recursos y el de gastos, sea cual fuere la legislación del Estado considerado con respecto a la anualidad del impuesto".-(1).

No estamos habilitados para profundizar en materia jurídica, pero sinceramente creemos que en todo momento se ha contemplado el problema de una manera unilateral.

El carácter obligatorio del presupuesto se puede concebir separado del técnico y financiero, en forma tal que casi todas aquellas opiniones encontradas por abordar el problema desde distintos puntos de vista, llevan a la demostración de un mismo fin.--

Analizando el presupuesto, en sus dos aspectos, como cálculo preventivo y como acto de autorización, obtendremos distintas conclusiones. En el primer caso será un acto administrativo desde que constituye un cuadro que avalúa y compara los recursos y gastos. En el segundo caso será una ley pues ello importa la autorización dada por los poderes competentes para realizar los gastos y percibir los recursos que son previstos. Sin embargo, a este respecto debemos hacer dos salvedades:

(1). Cours de Science des Finances; Théorie général du Budget, Paris, 1922, pag 24.-

1º Los recursos provenientes del dominio del Estado, tienen un carácter de orden puramente financiero. Si se quisiera darles cierto aspecto jurídico, sólo podríamos decir que su inscripción ^{en} el presupuesto confiere al gobierno el derecho de afectar tales recursos a los gastos públicos.-

2º Hay gastos mencionados por el presupuesto de los que sería difícil afirmar que son autorizados por el mismo presupuesto. Son, por ejemplo: las pensiones, pagos de las deudas del Estado, etc. Habrá ahí, quizás, una autorización para pagar, pero en ella no se podría reconocer el carácter de un acto legislativo, el ejercicio de un poder soberano. El legislador se encuentra frente a gastos obligatorios; su inclusión ^{en} al presupuesto es de orden financiero: es más más una observación de contabilidad que un acto legislativo independiente.-

Sea estas consideraciones las que podríamos hacer al ~~autorizar~~ ^{analizar} el presupuesto en general. Pero variarían si especializándolo, examinamos sus diversos aspectos, ya sea según los fines que se tengan en cuenta al ordenarlo o ya según el momento que de su existencia consideramos.-

Sólo recordaremos la clasificación más corriente

del presupuesto: preventivo y consuntivo. Algunos autores (1) creen ver un verdadero presupuesto únicamente en el primero señalando al otro como una simple cuenta de la administración. Si bien es cierto que el preventivo es el más importante no podemos desconocer la estrecha dependencia que guarda con el consuntivo y diferenciarlos tan substancialmente uno de otro. Ambos forman el organismo del presupuesto y representan una división técnica del documento principal de distinta denominación según el período a que se refiera. La parte preventiva presume los gastos y entradas que deben sobrevenir en un período de la administración financiera próximo a iniciarse. Es pues el punto de arranque del presupuesto general y desde donde la contabilidad financiera seguirá el paulatino desarrollo de la acción gubernamental.-

Formando parte también del presupuesto general, en varios estados se presenta el presupuesto rectificativo. La constatación de hechos próximos al período de ejecución permiten modificar las previsiones acercán-

(1). Cossa, Scienza delle Finanze, pag 180.-

dolas a la realidad. Necesidades nuevas o insuficientes, causas accidentales de variación, independientes hechos de la voluntad administradora, pueden desnaturalizar los cálculos más previsores. El presupuesto rectificativo que los considera debe así completarse formando un todo orgánico con el de primera previsión.

El definitivo o de ajustamiento como se lo suele llamar, por el conocimiento exacto de las necesidades y recursos públicos que importa, será la más absoluta garantía de una buena administración.-

La autorización dada por los representantes del pueblo a las previsiones realizadas, no completará el derecho presupuestal. Esta requiere el conocimiento exacto por parte del poder legislativo de los recursos y gastos y gastos hechos, de los resultados definitivo del ejercicio clausurado, sólo posible de obtener con la cuenta de inversión, el presupuesto consuntivo al decir de Flora (1), última faz del presupuesto general. Mientras el presupuesto preventivo está sujeto totalmente a la voluntad inteligente del poder legislat.

(1). Ciencia de la Hacienda. Madrid, 1918. Versión española por L. Victor Paret, pag. 119.-

vo, el presupuesto consuntivo al demostrar como han sido usadas por el Poder Ejecutivo las facultades recibidas es la expresión manifiesta de la voluntad de dicho Poder. (1).-

Pracisado el concepto de lo que debe entenderse por presupuesto, fácil es reconocer en él, los caracteres genéricos de una institución política, económica y administrativa a la vez: política por sus efectos de garantía para los pueblos y de restricción para los gobiernos; económicas, porque fija la amplitud del consumo público y los únicos gravámenes que, a nombre del interés común, afectarán a la propiedad privada; y administrativa, pues "detalla la organización y el límite de todos los servicios del Estado, al señalar los recursos que pueden ser aplicadas a cada uno de ellos" (2).-

(1). Debido al mayor interés que reviste el estudio del presupuesto preventivo y a la enorme extensión que a este trabajo reportaría el análisis del presupuesto consuntivo y como lógica consecuencia, del período de ejecución y control, nos ocuparemos minuciosamente del primero y apenas someramente del segundo.-

La voz presupuesto tiene entonces para nosotros, lo este significado y cuando al consuntivo nos queramos referir, haremos mención especial.-

(2). Piernas y Hurtado, Tratado de Hacienda Pública, pág.42.-

La actividad administrativa del Estado se resume en la realización práctica de sus fines. Una buena administración en el sentido económico y ético, supone el establecimiento de una relación armónica, y por eso proporcionada, entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles para ello. (1).-

Es indispensable que el gobierno al desarrollar su acción tenga rumbo prefijado, de manera que le sea permitido disponer de lo necesario, no malgastando sus actividades, y pudiendo así dar a los fondos acordados la inversión más adecuada.-

Toda colectividad pues debe ser previsora; sin previsión no sería posible establecer la debida y necesaria correspondencia entre entradas y salidas e inevitablemente llegaría el momento en que el Estado por falta de recursos, se vería obligado a suspender sus servicios públicos. Semejante conducta sería inconsecuente y peligrosa.-

El bienestar de una Nación depende en primer término del orden que haya en la administración. Para ello,

(1). De Luca, Il Principio economico nel funzionamento della pubblica amministrazioni, en Riev. Dir. Pubbl., 1909, 1ª parte, Pág. 555.-

es necesario que sepa lo que debe o no hacer, lo que tiene o pueda tener.-

Todas las operaciones que constituyan movimientos de valores o de numerario, deben siempre acompañarse por el exacto testimonio que permita reconocerlas. Habrá seguras finanzas si existe publicidad.-

En los Estados modernos es sagrado el derecho presupuestal, la votación de aquellos cálculos por intermedio de los representantes del pueblo como acto de autorización y compromiso entre mandante y mandatario. Nada valdría el maravilloso engranaje sino fuera legítimo

Estas razones justifican al presupuesto. Su necesidad, pues, la impone: "1º, el carácter de lo económico, que pide cálculo, previsión, ordenación en suma; 2º, la índole representativa del Estado que debe recibir, determinados por los órganos de la conciencia social, la necesidad y el medio (gasto e ingreso)".(1).-

Podremos ahora comprender la importancia trascendental del presupuesto regulador de toda la vida económica de la Nación. De la prudencia con que fuera prepa-

(1). A. Posada, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1897, T.II. pág.418.-

rado y de la exactitud y comprensión al ser ejecutado dependerá el prestigio de la Hacienda pública; una buena política financiera consolidará su crédito.-

El adelanto intelectual y moral, como así también el político y económico, derivará del empleo dado por el presupuesto a los recursos que exija. Es él entonces como lo ha expresado uno de nuestros grandes pensadores, el fiel reflejo del grado de cultura y bienestar general del país (1).-

Las diferencias que puedan anotarse entre el Estado y un particular evidencian un nuevo aspecto de la importancia que para aquél reviste el presupuesto. Si un particular se ve obligado todos los años a efectuar el cálculo de sus gastos, sujetándose a sus probables entradas, por naturaleza reducidas, el Estado en vez de acuerdo a sus gastos por ser la parte más fija y cierta de su balance, provee sus recursos, muchos más considerables y complicados que los de un particular. Este, al manejar sus bienes propios, puede modificar, durante el ejercicio su plan de vida, tiene un interés

(1). J. B. Alberdi, Obras Completas, tomo IV, pág. 478.-

muy directo y evitará los déficits. El gobierno por el contrario al recibir y gastar por cuenta de otros quizás se extralimite en sus derechos.-

La ley de gastos fundamenta los impuestos establecidos, fijando las facultades del poder administrador y las limitaciones consiguientes, "y como la satisfacción de las necesidades colectivas a que estos gastos se destinan es condición esencial para la existencia del Estado, resulta evidente la importancia de que sea sancionado el presupuesto que autoriza efectuarlo". Además siendo una consecuencia derivada del principio de la soberanía nacional, significará la participación de todos en la fijación de los gastos que se realizan.-

El presupuesto al resumir todos los actos de la vida económica y administrativa proporciona al Parlamento la ocasión para examinar y discutir la futura acción gubernamental; votarlo será aprobar el programa que encierre.-

La natural distribución de las cifras que representan el monto total de las previsiones hechas, es una simple aplicación de contabilidad y de técnica. Presenta el carácter de un cuadro numérico sin pretensiones de

ninguna especie. Pero basta considerar que aquellas cifras y su distribución encierran un verdadero programa de acción, (1), una guía del gobierno, para que sea evidente la importancia que reviste.-

De aquí proviene que se haya atribuido al presupuesto un carácter político. Es el programa de gobierno, dice Jéze, del partido que está en el poder, "es la lista de créditos pedidos y acordados por el partido que tiene la mayoría en el Parlamento, para realizar cierto programa de acción política. Negar el carácter político esencial del presupuesto de gastos, es negar la evidencia. El problema de los recursos trata de establecer quién pagará, en qué medida y de qué manera. Aquí se reflejan también los conceptos políticos de justicia social, de verdadera igualdad, de solidaridad nacional." (2).- Y agrega "Si una mayoría rechaza al gobierno, los créditos en block, no es por capricho. Tal rechazo sólo tiene una significación política: los ministros han perdido la confianza de los representantes nacionales". (3).-

(1). G. Jéze, El Presupuesto Nacional en la República Argentina. Revista de Economía Argentina, Setiembre de 1923, pág. 176.-

(2). Ob. cit. Del Prefacio, pág. II.-

(3). Indudablemente, considerar el presupuesto como un
(a la vuelta

Por lo que tenemos dicho, fácil nos será comprender que el estudio del presupuesto importa el de interesantes cuestiones políticas, administrativas y financieras, el exámen de cuestiones de forma y de fondo. Son de forma las que buscan, por ejemplo, los mejores preceptos técnicos para la preparación, voto, ejecución y control del presupuesto. Averiguar la razón de su crecimiento sería una cuestión de fondo. A las primeras, con mayor detención, nos referiremos en el curso de este trabajo.-

(3). (De la vuelta)

programa de gobierno, es atribuirle una función un tanto arbitraria y extendida. Si quisiéramos ver en él un programa, sería en realidad, como lo ha demostrado sin dejar lugar a dudas nuestro distinguido profesor Dr. Oría en una de sus conferencias (21 de Octubre 1934) dadas en la Facultad de Ciencias Económicas, sería decirnos, un programa de administración y no de gobierno. El carácter eminentemente político que Jáze atribuye al presupuesto es impreciso; todo acto de gobierno es acto político. Definir el presupuesto como Jáze lo hace es no definir nada o definir mucho más de lo que por presupuesto debe entenderse.-

II

El derecho presupuestal atributo de la soberanía popular - Formación del derecho presupuestal y orígenes del presupuesto. -

El Estado en su gestión pública realiza gastos y obtiene recursos. Aquellos y estos, los autoriza la Nación por medio de sus representantes. Y pregunta Stourm, (1) - porque es la Nación quien autoriza los impuestos ? Se contesta muy ligeramente: pues, porque los paga. Pero el hecho de que ella los paga justifica el derecho de autorizarlos ?.-

Cuando más justificará un simple derecho de control de intervención en los gastos, pero nunca podrá implicar el derecho de regularlos. -

Sujetos a la dominación extranjera, continúa Stourm no podremos tener la pretensión de señalar las contribuciones que debemos pagar. Tal facultad pertenece al que posee la soberanía, "a los detentadores del poder político". Eliminada la expresión, la soberanía recae en el pueblo. -

(1). Stourm René, Los Presupuestos; traducción de N. de Palencia, tomo I, pag.26.-

Es soberanía, la "potestad suprema para regir a la comunidad" (1). Sólo la Nación tiene potestad para crear un gobierno y dotarlo de poderes a los efectos de realizar el bienestar general.-

Por ella, porque hoy en día el pueblo es el único soberano es por lo que a él corresponde autorizar, mediante sus representantes, los ingresos y gastos públicos, e mejor dicho, ejercer un derecho presupuestal equivalente a la parte de soberanía que se le reconoce. (2).-

Este derecho constituye la manifestación más importante del poder financiero del Estado (soberanía financiera), especial manifestación del poder político público primer signo de soberanía.-

Es entonces una derivación del derecho nacional de soberanía, consentir los impuestos y vigilar los gastos, que legitima la ingerencia de la Nación en el presupuesto. E inversamente, si el presupuesto debe ser considerado como una consecuencia del derecho social de formalizar, adaptar y verificar todo tributo y gasto, que la existe

(1). J.V.Gonzalez, Manual de la Constitución Argentina, novena edición, pag.81.-

(2). Staurm, ob. cit. pags.27 y 29.-

cia misma de la sociedad hace indispensable, de hacer efectivas sus atribuciones frente al gobierno, de regular, en fin, la acción del Estado, aquel, el presupuesto, será la expresión más evidente de la soberanía nacional. (1).

Sólo pues, tendrían un presupuesto verdadero, los países constitucionales; el derecho presupuestal, que por su misma naturaleza, ha sido siempre la primera conquista en el camino de la libertad política, únicamente subsistirá en aquellos de régimen representativo, causa y fundamento a la vez de la creación del presupuesto y del derecho presupuestal. Y es lógico que dado un desenvolvimiento armónico y equilibrado de tal régimen y el paulatino desarrollo de las funciones estatales y de la vida económica, el derecho presupuestal se intensifique y exija para su ejercicio, una siempre mayor perfección técnica.-

La conquista definitiva del derecho presupuestal, tributo de la soberanía popular, presenta aspectos inte-

(1). Florio F., ob. cit. Pág. 115.-

santes que muy brevemente recordaremos:

En el período que los alemanes llaman del ordenamiento social gentilicio, el monarca, según el concepto dominante, era la encarnación del Estado. La finanza pública tenía entonces el carácter de economía privada y ningún control sobre ella podía ejercitarse por los ciudadanos, desde que los gastos y recursos públicos eran gastos y recursos privados del monarca. Su situación era semejante a la de un simple señor; sólo disponía de entradas particulares; sus finanzas eran domésticas. De ahí que, el Estado, es decir, el monarca, no podía percibir dinero alguno de sus súbditos.-

A mediados del siglo XIII la autonomía siempre más amplia del monarca fue oponiéndose a las turbulentas tendencias de los grandes señores, y así del simple consentimiento en las finanzas, pasóse con la transformación y desarrollo de la potestad monárquica a un sistema coactivo de finanzas lleno de privilegios y excepciones.-

Años más tarde, la continuada disminución del dominio real y el aumento siempre creciente de sus gastos originados en partes por continuas guerras, hizo que el mismo monarca buscara un apoyo económico que compensara la deficiencia de sus reducidos réditos patrimonia-

les en todas aquellas clases que creían ver en él, una mayor defensa contra la opresión de los señores feudales

No teniendo suficiente fuerza para deblegar las economías privadas y derecho para justificar tales exacciones, debió requerir tributos eminentemente consensuales y aún con derecho al rechazo si los creían inoportunos. (1).-

Este derecho de consentimiento que se presentaba opuesto al del monarca, era para los súbditos una simple defensa contra aquel a quien no consideraban como representante de la nación.-

Limitada la intervención de los contribuyentes al material consentimiento del tributo, fué a poco extendiéndose el análisis de las modalidades que revestía el empleo de los fondos acordados.

El carácter de absoluta individualidad que el triunfo de las monarquías autocráticas había dado a las formas políticas, desapareció pues en la Edad Media con el paso de la economía financiera patrimonial a la economía tributaria, y los contribuyentes obtuvieron como natura-

(1). Arceles, Il Bilancio dello Stato et il Sindacato Parlamentare, pág. 31.-

consecuencia, la facultad de intervenir en las funciones impositivas...-

El derecho de votar los recursos debía traer ^{como} el de votar y controlar los gastos. Aquí el derecho sería ilusorio si ignorásemos como son invertidas las entradas públicas.- Se ha sostenido que si "gobernar es gastar", sólo el rey, jefe del poder ejecutivo, tiene derecho de fijar los gastos; de lo contrario, agraban, habría una suplantación del poder legislativo en el ejecutivo. Es esta una teoría completamente desacreditada por los hechos modernos. Venos así establecerse una conexión eficaz y orgánica, una íntima y compleja dependencia entre el Estado y la Nación que requiere para ser posible y normal, una cuenta de entradas y gastos y el control pertinente.-

Cuando la periodicidad de los subsidios y la misma evolución financiera hizo posible el régimen tributario, se experimentó una inversión de conceptos que condujo a presentar el gasto privado del monarca como emanación del gasto público y no como con anterioridad, que se consideraba a éste formando parte integrante de aquél.-

El derecho de consentir los gastos públicos sobre en

tendió el de los gastos privados de la casa real, expresados hoy en día por la lista civil.-

Entonces, fué aún más necesario un adelanto en el ordenamiento de la hacienda pública. La voluntad social no sólo consentía los tributos sino que también examinaba su utilidad, sometiéndolos a un verdadero plan de acción concordantes a las entradas y salidas posibles. A partir de este momento, podemos hablar del presupuesto en el sentido jurídico financiero que hoy se le atribuye.-

Sin embargo, es erróneo afirmar que con anterioridad siempre ha faltado un estado de las entradas y salidas públicas. El se hacía, pero conformando una práctica puramente interna en la administración financiera del Estado y sólo se publicaba en casos excepcionales de subsidios extraordinarios.(1).-

En Atenas registrábanse ya con escrupulosidad las entradas habidas, por cualquier concepto que fueran.-

Roma, tanto durante su esplendor como durante su

(1).Ran, Principes de la Science financière, pág.185.-

decadencia, preocupóse siempre muy especialmente en la custodia y erogación de sus grandes tesoros, y si en la Edad Media desaparece casi totalmente el ordenamiento formal de la finanza pública, fué porque una verdadera administración orgánica en la desorganización social y política de entonces, no podía existir.-

Recién a fines del siglo XIII y a comienzos del XIV, cuando florecía en casi todas las ciudades de la Francia meridional, en Inglaterra, en algunos estados alemanes, en Hungría, en la España septentrional y en Italia, la necesaria autonomía política, recién, decíamos, se presentaron según vimos los primeros documentos verdaderamente técnicos relativos a la administración del dinero público.-

Ellos, designanse desde entonces, con la voz de origen inglés budget, derivada según se cree del antiguo francés hougette, pequeña cartera, aludiendo a la de cuero en que el canciller del Schiquier guardaba los documentos destinados a justificar ante el Parlamento los subsidios, o quizás, al bolso en que retenía la Corona, lo necesario para los gastos del Estado.-

Una lucha tenaz sostenida en defensa de derechos

quiridos, contra urdumbres monárquicas que buscaban sustraer al consentimiento periódico de la nación, al control efectivo, el nuevo sistema financiero que nació, sobrevino en todos aquellos países donde la evolución se operaba.-

En Francia y España, la monarquía siguiendo una política a veces tímida y falsa, a veces arbitraria y violenta, pero siempre hábil, provocando desavenencias entre sus mismos contrarios, la nación entera, con el fin de ir sucesivamente imponiéndose sobre todos ellos, consigue suprimir la participación de los contribuyentes en la vida financiera del Estado. Así llegase a experimentar la necesidad de un documento que para el orden financiero tuviera mayor alcance que el de un simple cuadro de las entradas y salidas, la misma experimentada durante la época patrimonial, pero con la diferencia de que en ésta, la falta de control en la finanza pública se debía a la separación establecida entre las entradas del monarca y la de los particulares, y en aquella, la que para Francia y España pudo ser ^{época} tributaria y sólo fué fiscal autocrática, se debió a una exageración de la potestad monárquica que hasta provocó la duda de si el derecho de ordenar un gasto

no constituía una intangible regalia.-

Obsérvase ^{en} la misma tendencia de la evolución examinada una contradicción evidente. La insuficiencia del dominio patrimonial del Estado, hacía cada vez más necesario el desarrollo de un sistema fiscal que origina la facultad de conocer y vigilar el funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, este derecho experimentó una limitación considerable, originando una divergencia entre movimientos paralelos de la economía y del derecho público. He y aquí, una lógica no repugnante al criterio fundamental de la monarquía absoluta.-

Fueron necesarios verdaderos movimientos revolucionarios para que paulatinamente desaparecieran estos antojadizos conceptos del derecho presupuestal y pudiera cumplirse la formación del Estado jurídico, llegándose así al presupuesto, que importa dar la indispensable sanción a las funciones económicas de la hacienda pública, relacionadas con la colectividad.-

III

Antecedentes históricos del presupuesto inglés y argentino.-

El ejercicio de los más útiles derechos derivados de la soberanía popular, el de intervenir en la administración del dinero público y el de votar los impuestos, tuvo en Inglaterra interesantes alternativas.-

Por las causas ya examinadas reconocióse desde muy antiguo, el principio de que "todo impuesto debe estar autorizado por el pueblo". Durante el reinado de Carlos I, un act d'appropriation, otorgó al Parlamento el derecho de fijar los gastos que afectarían a cada subsidio votado y en 1628, al aceptar la Petición de derechos, se declaraba ilegal toda imposición no autorizada debidamente por él.-

Más tarde, la insuficiencia de recursos, hizo que el rey violara en repetidas ocasiones, aquellos derechos reconocidos, y en una de ellas, al establecer el sheepmoney, la nación entera comprendió el peligro que corrían las libertades públicas y su Constitución. Fué necesaria la revolución del 1648 para que la regla llegara a ser verdaderamente aplicada.-

Desde entonces, la conquista del derecho presupuestal inglés ha sido un hecho. El Bill de derechos de 1688 lo consagra, declarando ilegal "toda percepción y uso de dinero por la Corona, pretextando prerrogativas, por un tiempo y forma distinta que la acordada por el Parlamento".-

Una fiscalización sobre la inversión de dineros públicos no sería eficaz mientras hubieran permanecido confundidos ciertos gastos del Estado con los de la Corona. Fue necesario someter al Parlamento la lista de los empleos civiles que la Corona debía retribuir; las entradas destinadas a tales gastos y los de la casa real tomaron el nombre de lista civil. El control del Parlamento iba extendiéndose a todos los gastos públicos, a medida que se los distinguía de los de la casa real, y recién en 1830 lo son en su totalidad por la clara especificación alcanzada. Entonces, la lista civil sólo englobó a estos últimos tal como hoy en día se conoce.-

Ya en esa época, únicamente se sometían al voto del Parlamento una parte de los gastos. El resto, los que no experimentaban variación de un año a otro, no se inscribían en los estimates anuales, formando el consolidated

fund, una de las más interesantes características del moderno presupuesto inglés.-

Entre nosotros, la primera manifestación que reconoce el derecho presupuestal fué dada el 25 de Mayo de 1810 por el Cabildo en la cláusula octava del acta, que establecía la obligación para la Junta gubernativa de publicar "todos los días primeros del mes, un estado en que se dé razón de la administración de la Real Hacienda" y la prohibición de imponer contribuciones "sin previa consulta y conformidad de este excelentísimo Cabildo", único poder representante del vecindario.-

Es natural que con anterioridad anterioridad no encontramos ninguna declaración al respecto. La soberanía residía en España y sólo cuando fué ella delegada a las provincias unidas del Rio de la Plata, pudo evidenciarse el derecho de dirigir y de controlar independientemente, sus finanzas públicas.-

Sin embargo, no se redacta en estos primeros años presupuesto alguno. Los estados que se presentaban eran simples planillas de tesorería demostrativas de las entradas y salidas de dinero público.-

No era posible predicción de ninguna especie durante

aquellos años en que el espíritu nacional, embargado en graves problemas de trascendencia política y social, no quería desviarse hacia materialidades económicas. Recién, durante el progresista gobierno de Martín Rodríguez, cimentada que fuera la soberanía nacional, se presentaron los primeros presupuestos (1), aunque no verdaderos, cumplimentando la Ley del 5 de Septiembre de 1821 que prescribía: "El Gobierno de la Nación Argentina está obligado

(1). Por creerlo de interés transcribimos el primer presupuesto de gastos de la Nación: (a)

Proyecto de Ley

Art. 1: Para el servicio ordinario de la Nación en el año próximo de 1826, se acuerda a los departamentos de Relaciones Exteriores, Interiores y Hacienda las cantidades siguientes:

Secretaría de relaciones ext. e interiores	8740
Idem de Hacienda	1800
Gastos de etiqueta	12000
Idem discretionales	12000
Correspondencia extranjera y suscripciones	1000
Gastos eventuales	50000

Total A 85.540

(Sigue)

(a). Citado por Martínez, Alberto B. El Presupuesto Nacional. 1890. pág. 11.-

a presentar el último mes de cada año el presupuesto de los gastos y de los ingresos para el año entrante, y el primer mes de éste, las cuentas de las inversiones del año anterior"(1).-

Art. 2. A los departamentos de Guerra y Marina, se asignan las cantidades siguientes:

Secretaría y gastos de escritorio	5.300
Estado Mayor general	72.000
Un batallón de artillería, 4 de infantería y 6 regimientos de caballería establecidos por la ley	1 . 273.272
Mantenimiento del ejército en todo el año	361.760
Pago de milicias en casos necesarios	570.400
Repuestos de caballos	70.000
1.500 monturas	15.657
Armamentos y municiones de guerra	188.000
Sueldos de oficiales y tripulaciones	137.743
Raciones y otros gastos de la escuadra en el año	148.320
Refacción de buques y repuestos nec.	54.000
Gastos eventuales	606.000
Total B	<u>3 . 516.452</u>

Totales:

A: 85.540

B: 3.516.452

3.601.992

(Sigue) 1

(1). Es interesante recordar como un nuevo antecedente la ley del 22 de Agosto de 1827 que prescribía:

Art. 1: El gobierno pasará a la mayor brevedad el presupuesto de los gastos para el servicio de la provincia en el resto del presente año.

Art. 2: Por ahora se ceñirá en lo más preciso al presupuesto acordado para el año 1826.-

(Sigue) 2

A este respecto la Constitución de 1819 establecía que tiene "la Cámara de representantes exclusivamente, la iniciativa en materia de contribuciones, tasas e impuestos, quedando al Senado la facultad de admitirlas, rehusarlas u objetarles reparos" y el Congreso el derecho de examinar y juzgar la "cuenta anual de las rentas públicas".-

En diversas oportunidades se tomaron medidas tendientes unas al mejor control de las finanzas públicas, como la creación del Tribunal parlamentario y más tarde el de Cuentas, y otras a resguardar la preparación y ejecución de los presupuestos, que no obstante, faltaron casi totalmente durante toda la administración de Rosas.-

1 Art. 3: Se abre al P.E. un crédito sobre las ^{ventas} ordinarias y extraordinarias de la Nación por la cantidad de 3.601.992 pesos.-

Buenos Aires, Setiembre 27 de 1825.-

Aguero - Velez - Pinto - Laprida.-

2 Art. 3: Para los gastos de la guerra pedirá a la Sala la cantidad que deba suplirse al ejército nacional mientras se acuerda en la provincia el medio para hacerlo.-

Entonces, sólo eran insolentes previsiones y recién después de 1853, reorganizada la nación, son la expresión verdadera de la voluntad popular.-

La Constitución de 1853 y varias leyes y disposiciones que veremos en los capítulos siguientes, aseguraron definitivamente el ejercicio del derecho presupuestal argentino, consagrando la verdadera publicidad, responsabilidad y soberanía popular: principios básicos de un gobierno democrático.-

El país ha progresado malgrado los extravíos de su política militante, consagrando pues en su Constitución, aunque no de un modo completo, las bases de su régimen de hacienda pública. *Estudiando tal concepto, penetrando su espíritu hemos de aceptar que en su génesis, el derecho presupuestal es una prerrogativa de la soberanía argentina, que mana del pueblo, como fuente originaria de gobierno, ejercida por los representantes de la Nación y aún cuando no ha librado batallas levantando como banderas ese principio porque siempre ha prevalecido en sus prácticas el espíritu democrático, los presidentes constitucionales que hemos tenido se abusaron del poder, lo hicieron en otra forma, guardando las exterioridades

de toda legalidad* (1).-

(1). Avellaneda, T. Finanzas, tomo II, pág. 211.-

PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO.

I

Quién debe preparar el presupuesto? - La iniciativa presupuestal pertenece a la administración - Disposiciones constitucionales y legales.-

Preparar un presupuesto es ordenar técnicamente los recursos y gastos de acuerdo a una serie de reglas y preceptos que armonicen con la realidad económica. Es el acto fundamental de la administración pública e importa conocer la situación económica del país y de los particulares, los gastos y recursos de aquél y la capacidad contributiva de éstos.-

El equilibrio verdadero entre los gastos y las entradas sólo es posible obtenerlo bajo el punto de vista económico, cuando exista un equilibrio normal y seguro entre la economía del Estado y la nacional, vale decir, que no se imponga a la Nación sacrificios superiores a la utilidad que de la existencia y de las funciones del Estado ella obtiene. Podrían estar equilibradas las evaluaciones para los gastos repartidos desigualmente en relación a las ventajas que la entidad Estado reporta a cada economía privada. La evaluación de los

gastos requiere así un conocimiento perfecto de las necesidades públicas y de la utilidad o eficacia de tales erogaciones para las partes componentes del todo social.

Las consideraciones que a este respecto podríamos hacer nos internarían en el campo de la ciencia económica apartándonos del financiero. En efecto, dentro de ésta, el presupuesto observe las erogaciones y entradas como medios útiles a fin de mantener los servicios públicos; los gastos tendrán fijado su límite máximo, la distracción de fondos será imposible, pero nunca podremos asegurar que los fondos invertidos originen una utilidad máxima. De manera que al determinar los gastos y recursos sólo con la ayuda de la ciencia económica se podrá establecer la conveniencia de desarrollar tales o cuales gastos, de aumentar tales o cuales entradas.-

Preparar un presupuesto es, pues, eminentemente un acto de política financiera y de práctica económica. Requiere el examen y conocimiento de las verdaderas necesidades y materiales tendencias de la Nación y sería casi siempre inaplicable a el criterio conveniente del estudio teórico de una entidad social imaginaria. Así, el arte de preparar un presupuesto debiendo adaptarse a las

condiciones del momento, es variable por excelencia.-

La continua evolución del organismo económico de la sociedad influye notablemente en el ordenamiento formal de la hacienda pública. La preparación del presupuesto exige, pues, un meditado estudio de la economía social que permita bosquejar un perfeccionado plan de gobierno, elástico y adaptable en un todo a la mudable naturaleza de las necesidades colectivas.-

El aumento progresivo de las funciones públicas, la importancia creciente del Estado industrial, las dificultades mayores que reporta el arte de gobernar, complica necesariamente la preparación del presupuesto y otorga a quien lo ejercita, según es fácil colegir, una prerrogativa de gran importancia, un rol preponderante. Es el caso entonces de preguntarse: a quién debe corresponder?

El presupuesto es "ordenación técnico-administrativa razonada, científica y no meramente empírica"; tiene por objeto establecer un equilibrio entre ingresos y egresos públicos. (1).-

(1). R. Balsa, Derecho Administrativo, 1921, pág. 517.-

El presidente de la República como jefe de la administración general del país es responsable en la gestión financiera, bajo el control de la representación nacional. Así, con toda justicia, él debe formular la acción que desarrollará. Otorgar tal facultad al Parlamento sería confundir lamentablemente la separación de poderes al atribuir funciones ejecutivas a un cuerpo eminentemente legislativo.-

El P.E. está habilitado, por sus numerosos agentes distribuidos en todo el país, para conocer las necesidades públicas y los resultados y los resultados que podría traer una probable reforma. Cada rama del Poder Ejecutivo es la autoridad que puede fijar con mayor ilustración los objetos y procedimientos de los gastos públicos en lo que atañe a su respectiva especialidad, y uno de esos Departamentos, el de Hacienda, el que con más exactitud puede correlacionar los trabajos de conjunto en comparación con los totales de las rentas probables. Los miembros del Parlamento ^{tienen} ~~teniendo~~, al contrario, sólo un conocimiento limitado y una tendencia congénita a exagerar los servicios o disminuir los recursos reduciendo los impuestos: es una reclame electoral. Por otra parte

carecen de la capacidad técnica necesaria para una justa distribución de gastos y valorización de entradas, dejándose impresionar amenudo por hechos aislados sin importancia alguna. No es posible una administración conciente y previsora, que siga una conducta prefijada, si aquella está a cargo de cien individuos. El plan inorgánico que encerraría el presupuesto, por el triunfo de tendencias opuestas según el punto que se considerara, traería una confusión lamentable y el desprestigio de la hacienda pública. Además, si la Cámara hiciera el presupuesto no podría a sí misma pedirle cuenta de lo hecho, faltaría por ser cuerpo colegiado, la responsabilidad en los resultados reales de la gestión presupuestiva. Al estar la ejecución del presupuesto en manos del P.E. su responsabilidad será mayor si el mismo lo preparara, fuera de que dicha responsabilidad influirá benéficamente en su preparación. Debe aún considerarse que el P.E. siempre representa, frente a los cambios de mayorías en las Cámaras, el interés permanente de la Nación.-

Sólo objeciones aisladas fueren hechas a este principio fundadas en el temor de acordar quizá una prerro-

gativa peligrosa a un Ejecutivo unipersonal. En nuestros días este temor no tiene ya razón de ser, más, si tenemos en cuenta que el Parlamento podrá detener todo ataque del gobierno contra las libertades públicas. También se ha dicho que como en un gobierno representativo, pertenece al pueblo el derecho de consentir los impuestos, toda cuestión que a ellos se refiera debe ser atribución exclusiva del Parlamento. Sin embargo el sofisma es evidente: el derecho de votar un impuesto, no implica el de proponerlo. El "verdadero derecho presupuestal, consiste en no proponer, sino en acordar". (1).-

Por último, decisivas razones históricas apoyan el principio examinado: Las cuentas que justificaban una petición de subsidios hecha a la Nación, eran preparadas por el mismo monarca.-

Y bien, forzoso fué, pues, en todo momento, confiar al Poder Ejecutivo la iniciativa en materia de presupuestos. La naturaleza de esta función es contraria al régimen federal de gobierno, de aquí que en ciertos países, se haya dado una intervención más o menos directa al Con-

(1).Boucard y Jèze, Science des Finances, t.1, pág.49.-

greso, y en otros, según veremos más adelante al tratar de la iniciativa parlamentaria, los mismos miembros del Parlamento han desnaturalizado el sistema atribuyéndose un ilimitado derecho para proponer frecuentes reformas al plan gubernamental, ya aumentando los gastos y disminuyendo los ingresos o ya abusando de las llamadas interpretaciones presupuestales.-

Inglaterra es el país que más estrictamente ha seguido la regla del presupuesto preparado exclusivamente por el Ejecutivo y a tal punto, que niega a los miembros de la Cámara de los Comunes el derecho de proponer, durante su discusión, aumento de créditos o disminución de recursos.-

En los demás países se ha admitido siempre al lado de la iniciativa gubernamental en materia de presupuesto, la iniciativa parlamentaria.-

Entre nosotros la Constitución al tratar las atribuciones del P.E. se refiere al presupuesto sólo en uno de sus incisos. (1). Tal referencia ninguna relación guarda

(1). Art. 86, inc. 13: "Hace recaudar las rentas de la Nación, y decreta su inversión con arreglo a la Ley o presupuestos de gastos nacionales".-

con la iniciativa gubernamental. Aunque examinemos los restantes capítulos nada encontraremos al respecto, salvo por el contrario el Art. 67, inc. 7 que atribuye al Congreso el derecho de "fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión" y el Art. 44 que confiere exclusivamente a la Cámara de Diputados la iniciativa de las leyes sobre contribuciones.-

El simple examen de las disposiciones constitucionales nos llevaría, pues, a conclusiones diametralmente opuestas. Sin embargo, la práctica interpretando el verdadero sentir de nuestros constituyentes y altas razones de conveniencia técnica, ha seguido el buen sendero, legal desde 1870, al disponer el Art. 5 de la Ley de Contabilidad que: "Cada ministro formará oportunamente el presupuesto de los ramos a su cargo y el Poder Ejecutivo presentará al Congreso el presupuesto general en todo el mes de Mayo, por conducto del Ministro de Hacienda, quien hará el cálculo de recursos". Además la historia legislativa del país revela estos principios y la Constitución de la provincia de Buenos Aires, más clara que la nacional, obliga al P.E. a informar anualmente a las cámaras legisla-

tivas del estado de la hacienda, "remitiendo en el mes de mayo, los presupuestos de la administración y las leyes de recursos"(1).-

Nuestras costumbres administrativas dejan, no obstante, libertad a la representación popular que ha llegado, hoy en día, a suplantar casi totalmente al ministerio de hacienda en su función de establecer el equilibrio de la ley. De cierto tiempo a esta parte el proyecto enviado al Congreso por el poder administrador no sólo se deja de lado en la discusión parlamentaria, sino que también se elimina por completo en los debates mismos de la comisión, reemplazado enteramente por otros proyectos, introducidos y sostenidos por los miembros de ese cuerpo, cuya misión de consejero se transformará así en una facultad omnimoda y realmente ejecutiva de organización.-

La intervención displicente y ocasional que los representantes del Ejecutivo toman en los debates de las comisiones parlamentarias no reviste más que la forma de opiniones, dictámenes y manifestaciones de datos, que

(1). Constitución Nacional de la Provincia de Buenos Aires, art. 141, inc. 15.-

poca o ninguna importancia asumen en el conjunto de la ley.-

Así, fácilmente se prevé que cada ministro al presentar la cuenta de inversión de su departamento, haga referencias a las fallas del presupuesto con que ha tenido que luchar y se libre de toda responsabilidad, atribuyendo los éxitos a su propia gestión y los fracasos a la carencia de medios en que lo deja la ley. Por ello y por las distintas razones más arriba recordadas es de imprescindible necesidad que el Poder Ejecutivo reasuma las facultades legales que someten a su atribución los trabajos preparatorios del presupuesto general. (1).-

(1). Al tratar especialmente la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos, tendremos ocasión de encarar bajo sus diversos aspectos, el grave problema que origina.-

II

Funciones del Ministro de Hacienda - Procedimiento que se sigue en la preparación del presupuesto; dificultades.

Siendo el presupuesto de un Estado la ley que guía y mantiene la administración pública, la que puede originar el progreso de ciertas regiones como así también el malestar de otras, siendo la expresión gráfica del gobierno a desarrollar, se comprende fácilmente que su confección debe ser una labor que reclama de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la atención y fiel observancia de los principios económicos, financieros, administrativos y constitucionales más adelantados, evitando el simple acopio de cifras o presuposiciones de rentas y gastos, consignados al acaso y sin norma alguna. (1). Un exacto juicio sobre la utilidad y valor de los servicios públicos, sobre la capacidad contributiva de la Nación, sobre la conveniencia de tal o cual política administrativa económica, puede sólo hacerse cuando se conozcan perfectamente las necesidades, la riqueza, el estado general

(1). Perla E., Tratado de Finanzas Administrativas - Lima, 1903, pág. 60.-

de la Nación, conocimiento que implique la amplia y sólida doctrina económica que debe inspirar el plan financiero de gobierno.-

Dentro del Poder Ejecutivo, el ministro de hacienda, es indudablemente, el más indicado para responder a estas exigencias. A él corresponderá más ordenar los medios disponibles a fin de cumplir la acción preconcebida.-

Para cumplimentar su tarea, tan difícil como delicada, debe estar ante todo secundado por habilísimos jefes. Los múltiples factores que encierra la preparación del presupuesto, exigen una atención suma y notable perspicacia, un conocimiento práctico muy grande, fuera de una honradez y energía a toda prueba. El interés de la colectividad siempre deberá primar sobre los individuales y en el torbellino de sentimientos y ambiciones el ministro de Hacienda, tiene que penetrarse de las necesidades sociales y seguir un programa adaptable a las épocas, a los lugares y en armonía con los dictados de la ciencia y del derecho. Su acción política debe ser definida e inteligente. Sólo así, llegará a realizar un estudio provechoso y un verdadero presupuesto que par-

mitirá al país, desarrollar sus inmensas riquezas.-

Ahora bien, cómo se inicia la preparación de presupuesto?.-

Supuesto el conocimiento integral de la situación financiera del Estado, el ministro de Hacienda previo consentimiento del Presidente de la República, solicita un acuerdo general de gobierno.-

Reunido en plene el Poder Ejecutivo, informa de la conducta a observar a fin de que la obra que cada uno deba emprender obedezca a un pensamiento y a una orientación de conjunto. En esta oportunidad, la preocupación fundamental del ministro de Hacienda, será convencer a todos sus colegas de la ineludible necesidad de mantenerse, en los gastos, dentro de límites más o menos fijos, a fin de poder luego presentar un presupuesto general equilibrado. Para ello debe tener un gran ascendiente personal, autoridad y energía suficientes y hasta si se quiere, según dijo M. Thiers, "cierta ferocidad, porque no se necesita nada menos para defender al Tesoro, que por pertenecer a todo el mundo no pertenece a nadie".-

En efecto, en ese momento inicial, bajo la autoridad moderadora del presidente, hay absoluto reconocimiento de las ventajas y oportunidad del programa. Es un

espectáculo agradable la decisión de los instrumentistas y también de ágil seguridad los toques con que cada uno de ellos demuestra su aptitud ejecutante. Cada jefe de Departamento acepta el principio general de economías pero defiende su propio capítulo; al discutirse cada grupo de expensas, cada renglón de gastos de sus dependencias, demuestran el carácter ineludible, de necesidad fundamental que revisten para la vida del Estado. El ministro de Hacienda empieza entonces a recorrer la vía cruzada de resistencias, apremios, súplicas más o menos tiernas de sus colegas, ataques francos, influencias de todo rumbo, intereses políticos y demás, que presentan a sus disposiciones un problema crítico o una derrota inevitable, según sea su temple para el trance y los reductos de apoyo para su campaña. Aparece entonces la instancia suprema, la "ultima ratio" en la voluntad presidencial, llamada a dar el corte definitivo al litigio. He aquí como el problema se plantea entre nosotros. El presidente deberá entonces señalar claramente que la iniciativa de su secretario de Hacienda no sólo cuenta con su auspicio, sino que es en realidad la instrumentación de un motivo político de su propia insp

ración.-

Puestos de acuerdo, cada ministro forma, según lo lo dispone la ley de contabilidad (art.5) "el presupuesto de los ramos a su cargo". Será así una obra de colaboración gubernamental perfecta. Nadie mejor que el mismo jefe del ministerio para conocer sus necesidades, ni mejor indicado para interpretarlas.-

En realidad la práctica nos ha indicado que los verdaderos órganos que expresan las necesidades por venir son los jefes de repartición (1). Esta costumbre más o menos generalizada, origina lastimosas consecuencias. Si las debilidades humanas no actuaran, sería correata que sobre la base del presupuesto parcial existente, sean los jefes de oficina quienes expongan las modificaciones más convenientes a introducir, pero desgraciadamente, influencias permisivas, repudiablas egotismos, de preocupación por lo ajeno, y en fin la general ambición de figurar, unido al despreciable nivel intelectual de nuestros jefes burocráticos impuestos por tristes neces;

(1). Jêze ha dicho con razón: "el presupuesto argentino es simplemente una previsión burocrática de gastos e ingresos". Revista de la Economía Argentina, N° 63, pág.176.-

dados políticas, hacen de él un vicioso procedimiento.-

Las arbitrarias modificaciones propuestas que hubieran podido ser sinceras e inteligentemente preparadas traen el desbarajuste más absoluto en las previsiones del respectivo ministerio. No le será ya posible al ministro, si no toma a su cargo el depuramiento de aquellas planillas, presentar a quién corresponda, una previsión por lo menos razonable de los gastos a realizar en su departamento. A sí mismo serán siempre exageradas; concededores los jefes de repartición de las reducciones que los afectarán, han triplicado lo que más tarde apenas es reducido en una mitad.-

A mediados de 1939 el ministro de hacienda había resuelto encomendar la preparación del presupuesto a una Comisión de funcionarios, bajo su presidencia, cuyos cargos no políticos los alejaban de perturbadoras influencias. Durante la presidencia del Dr. de la Plaza una comisión análoga hizo un vasto y complejo trabajo, llegando a formular iniciativas importantes como la del escalafón administrativo y a redactar exactas e valuaciones que señalaban notables economías.-

Este procedimiento tuvo sin embargo sus inconveni-

nientes: aunque dicha comisión especial de empleados gozara de la confianza del ministro de Hacienda, su labor de desbrozamiento abarca todos los ministerios. Esta tarea corresponde a los ministros y como estos no colaboraran en ella, no se consideraran obligados a mantenerla. El trabajo de aquellos empleados queda así incompleto y desautorizado por el Gabinete en detalle, si bien en conjunto y ante el ministro de Hacienda lo acepta sin observarle. La obra de la comisión exige por consiguiente, el complemento de un estudio minucioso y serio por parte del Gabinete y la intervención directa de cada ministro; los diversos Departamentos tendrán la dirección administrativa que les corresponda y la responsabilidad de sus opiniones comprometidas (1).-

Hay en día el proyecto único que resume las proposiciones que por vía jerárquica han llegado hasta el ministro debe ser sometido a un concienzudo examen; modificado o completado si necesario fuera, ^{de} pasa durante el mes de Abril de cada año, según lo dispona el acuer-

(1). Las funciones serían en parte semejantes a las que ejercita en Norte América el Bureau of budget que organizó la ley del 10 de junio de 1921, según veremos más adelante.-

do del 1 de Abril de 1898, al ministro de Hacienda.-

El es el único encargado de armonizar todos esos anteproyectos del presupuesto y de avaluar los recursos totales de la hacienda pública, asegurando el equilibrio presupuestal. Es esta una tarea harto difícil sin duda alguna.-

Según vimos, el ministro de Hacienda les había recomendado que redujesen los gastos al mínimum posible y aquellos prometieron una estricta frugalidad. El ministro de Hacienda conserva hasta entónces la esperanza de restaurar las finanzas mediante un severo régimen de economías y durante algunos meses espera tranquilamente las planillas, que llegan cuando ya vence el término disponible para la presentación al Congreso. Los colegas explican prolijamente como han castigado sin piedad el capitulo de expensas, hasta reducirse a las necesidades más indispensables de sus respectivos Departamentos. Pero el resultado de la poda heroica con que han querido contribuir al mejoramiento financiero, es un aumento considerable de los gastos proyectados. El ministro de hacienda se encoleriza, e afecta encolerizarse, ante la voracidad de sus colegas y exige del presidente un acuer

do de Gabinete para rebajar los aumentos. Una parte de los millones acrecidos caen bajo la tijera salvadora. Cada ministro se compromete a seguir buscando con mayor detenimiento el medio de asegurar nuevas reducciones. Pero, falta tiempo, ya nada se hace y si algo se redujera, enseguida acuden, uno por uno, a la Comisión de la Cámara para pedir que se restablezcan las partidas excluidas.-

Ahora bien, es el caso de preguntarse: podrá el ministro de Hacienda oponerse a los pedidos de crédito presentados por sus colegas de Gabinete o limitará su función a centralizar, transcribiendo x simplemente los presupuestos parciales?.- Teóricamente no es el controlador general de los gastos de cada ministerio, ni de su régimen interno; a él no le pertenece apreciar la utilidad y urgencia de sus necesidades, ni eliminar o su anteojo los servicios públicos, pero, prácticamente debe tener mayor autoridad, cierta supremacía sobre sus colegas, asegurada por el deber esencial que le incumbe de mantener el equilibrio del presupuesto. Además al centralizar los presupuestos de gastos, concebir el de ingresos y redactar el mensaje de remisión, ejerce fa-

cultades propias similares al derecho de control.-

Por su situación, el ministro de Hacienda está habilitado para apreciar las consecuencias que podría traer un aumento de impuestos que se hubiera hecho necesario para cubrir mayores gastos. Si él a estos los considerara excesivos tendrá la facultad de observarlos y pedir que sean reducidos a lo estrictamente necesario, que se realicen economías compatibles con la marcha regular de los servicios. La observación podrá o no ser escuchada; en este último caso, sólo le quedará como recurso, un acuerdo de ministros o esperar y exponer en su oportunidad ante la Cámara, las razones del desequilibrio.-

Una resolución contraria no sería práctica: en efecto, si se le reconociera el derecho de rechazar los créditos pedidos por los otros ministros, su ejercicio traería dificultades a la vez que éstos se despojarían de la responsabilidad que pudiera atribuírsales.-

La solidaridad ministerial que significa todo gobierno parlamentario, origina la delegación en el Gabinete de la función preponderante de nuestros ministros de Hacienda. Los conflictos que se presentaran en materia de equilibrio presupuestal, se resuelven pues en esos países,

ante el Gabinete.-

Ninguno de los ministros según la Constitución argentina posee atribuciones sobre el resto de sus colegas no existe jefe de Gabinete como en los países de régimen parlamentario; sin embargo, en esta materia, el ministro de Hacienda, cumple una función especialísima, análoga en un todo aunque más restringida a la que ejerce el ministro de Hacienda en Francia. "Carga de autoridad para reclamar la supresión de gastos, rechazar o reducir un servicio, iniciando una reforma o una economía, en una palabra, para imbuirse en los detalles de los proyectos de los otros Departamentos, para fiscalizarlos en el sentido propio de la palabra. Ningún texto legal confiere esta fiscalización, que usurparían si la ejercieran. Solamente puede hacer observaciones, llamar, por ejemplo, la atención acerca de las exigencias del equilibrio del presupuesto, el cual no le permite admitir aumento en los créditos. Dirige sus circulares a sus colegas diciendo que se abstengan a los créditos vigentes, y que toda tentativa de aumento sería rechazada"(1).-

(1).Stourm, ab.cit. pág.109.-

Naturalmente en estos casos, con el apoyo del presidente de la República, que dentro de nuestro régimen, es el que en realidad aprueba o rechaza las partidas propuestas. Distinta sería la solución si el ministro de Hacienda, como en Inglaterra, fuera responsable ante las Cámaras de la marcha financiera del Estado.-

Nuestro gobierno, si bien no es parlamentario, conserva unidad de acción. Si decimos que el Poder Ejecutivo prepara el presupuesto, entendemos referirnos al presidente que actúa constitucionalmente valiéndose de sus ministros (1).- Estos responden a una voluntad, la del Presidente que los elige, de lo contrario renunciarán. Entonces, formalizado por acuerdo de gobierno previo al estudio que ha hecho cada ministro, el plan a desarrollar, será inconsecuente que se presenten luego al ministro de Hacienda presupuestos parciales que van contra lo que había sido por todos aceptado. Sin embargo, la práctica ha confirmado estos preceptos y originado a veces interpretaciones equivocadas.-

(1). Constitución Nacional, art. 87.-

Ahora bien, entregados esos presupuestos al ministro de Hacienda, son por éste estudiados conjuntamente. Determina los gastos totales que representan y ateniéndose a ellos y a una prudente estimación de los rendimientos probables de cada rama de ingresos, establece el cuadro de recursos cifrándose estrictamente a la verdad y evitando que se oculten o disfracen gastos o se reduzcan a extremos perjudiciales, que se violenten o exageren ingresos. Sobre este particular, dada su decisiva importancia, nos permitiremos insistir más adelante.

Hecho el cálculo de ingresos por el ministro de Hacienda, según lo exige el artículo 5 de la Ley de Contabilidad, "solicita nuevo acuerdo de gobierno, presenta en él su trabajo terminado, las cifras totales, el cálculo de recursos, las planillas de modificaciones al presupuesto vigente y una vez todo aprobado por el Presidente y demás ministros, así como el mensaje de remisión, se envía el proyecto general de presupuesto al Congreso o, más bien dicho, a la Cámara de Diputados. (1)

(1). Terry, J.A. Finanzas, 1918, pág. 53.-

III

Cómo debe ser un presupuesto?: previo, obligatorio, público y sincero, equilibrado y económico - La claridad.-

Con anterioridad hicimos notar las dificultades que presentaba el ordenamiento científico de un presupuesto. Debe él reunir muy diversos requisitos, responder a ciertos principios técnicos y prácticos, algunos fundamentales y otros simplemente de forma, pero todos necesarios. Su estudio incluye el de interesantes aspectos de la teoría general del presupuesto que iremos viendo a medida que examinemos cada una de las cualidades que inmediata relación guardan con ellos.-

El presupuesto debe ser: 1º previo; 2º obligatorio; 3º público y sincero; 4º equilibrado y económico; 5º claro: general, único, periódico. (1).-

a) Si el presupuesto autoriza a percibir y a gastar ciertas sumas, sería ilógico que la autorización fuera posterior a la operación que origine. "El Parlamento quedaría obligado contra su voluntad si procediere la

(1). Nitti F. Scienza delle Finanze, Nápoles 1923, pág. 762 y sig.-

ejecución al asentimiento... Es cómodo no contar, y el presupuesto de ingresos más sencillo ha sido siempre el del Judío errante; un fondo, aunque no sea más que de cinco pesos, renovado incesantemente. Por desgracia las cosas no suceden así".(1).-

Puede presentarse el caso de que el presupuesto llegado el momento de entrar en ejecución no esté aún votado. Entonces se suele recurrir a los quodécimos, solución peligrosa que siempre marca una trasgresión al presupuesto previa.-

En Inglaterra la situación es especial: cada capítulo de ingresos y de gastos da lugar a un bill; el appropriation act que sanciona definitivamente el presupuesto, sólo se dicta al final de la legislatura, mientras los servicios han sido atendidos con los votes on account, autorizaciones sucesivas que legitiman la afectación de ingresos por la Tesorería a los gastos votados. Es pues, una excepción a la precedencia presupuestal.-

(1). M. Leon Say, cit. por Stourm, *op. cit.*, tomo I, pág. 196.-

b) El presupuesto obliga al contribuyente a satisfacer las cargas que él impone y al Estado a no extralimitarse en los gastos o en la percepción de ingresos bajo delito de concusión.-

No pueden realizarse los gastos imprevistos en el presupuesto y si durante su vigencia surgieran nuevas necesidades, el gobierno debe solicitar un crédito extraordinario, y suplementario en caso de que prevista la necesidad, lo haya sido insuficientemente; sólo cuando las Cámaras estuvieran en receso y la necesidad fuera urgente, precedería un acuerdo de gabinete que autorizara los créditos indispensables.-

Por el contrario, puede el gobierno limitar los gastos? Está obligado a gastar o es simplemente una facultad que se le acuerda? Según se quiera asegurar a las Cámaras o al Ejecutivo mayor preponderancia, el crédito significará una orden de gasto o una facultad de gasto. Indudablemente, desde el punto de vista financiero, la autorización debe ser facultativa, dejando que el gobierno aprecie la utilidad del gasto, salvo en aquellos casos excepcionales, cuando las Cámaras crean conveniente que cierto servicio se realice de tal manera; entonces

el crédito es una orden para gastar. Así, es necesario distinguir los servicios indispensables de aquellos otros cuya utilidad es discutible, y la solución racional será diversa para cada uno de ellos. Sin embargo, en Inglaterra, invariablemente, la utilización de los créditos es facultativa de la Corona. De ahí la necesaria aprobación de la Tesorería para realizar los aumentos de gastos previstos en la ley.-

c) La administración financiera moderna exige la publicidad, garantía de orden y economía. La exposición de motivos, los cuadros presupuestales, las discusiones en las Cámaras, el texto definitivo del presupuesto, todo en fin, es sometido al control de la opinión pública. Tales publicaciones se preconizan como valiosos medios para llevar a la opinión general el conocimiento de las necesidades del Erario, haciéndolas elementos de propaganda para provocar la reacción popular y para contener los excesos irresponsables de la legislación, en materia de presupuesto y de gastos, y en consecuencia, también en materia de contribuciones y gabelas.-

Hay gastos que sin embargo deben a menudo mantenerse secretos, tales son los militares. Por lo demás la

marcha de la recaudación, de los pagos, la ejecución del presupuesto en general es periódicamente dada a la prensa y a la publicidad. (1).-

A este respecto debemos hacer notar la sana reacción impresa últimamente a nuestras bastardeadas costumbres.-

Esta publicidad hará difícil pero no imposible el empleo de subterfugios que sólo buscan obtención de créditos ilícitos. Por ello debe ante todo primar la honradez administrativa, la estricta correspondencia entre las previsiones y la realidad, la evaluación exacta de gastos y recursos. De lo contrario, serán inútiles los anhelos de equilibrio y progreso, la perfección técnica del ordenamiento presupuestivo.-

d) Un presupuesto que evidentemente denunciara la imposibilidad de hacer frente a los gastos con los recursos que enumera o la superabundancia de éstos con respecto a aquellos, no sería tal. Ejecutado el presupuesto en el primer caso habría déficit, en el segundo superavit

(1). Ley de Contabilidad, arts. 44 al 47 y 56.-

El primero si llega a ser crónico es desastroso para las finanzas del país, repudiable si fuera accidental y quizás favorable si reconoce por causa la amortización de una deuda durante aquel año. El segundo, hecho anormal, supone una detracción ilegítima sólo justificable cuando deba reforzarse el crédito público. Mientras sea de importancia el excedente, aunque se consagre a un fondo amortizante, tampoco es legítimo.-

Los Estados Unidos han experimentado, después de 1889, que grandes superávits arrastran a la dilapidación de las finanzas públicas. (1).-

El déficit de caja se produce cuando el total de los gastos corrientes no es cubierto por el total de las entradas. Es agudo este déficit cuando aparece de pronto, sea a causa de la disminución de las entradas o del aumento de las salidas, o de ambas, y es crónico cuando se extiende a varios periodos financieros.

*El déficit en la administración de lo extraordinario designa la situación en que el gasto extraordinario

(1). Leroy-Beaulieu, P.- *Traité de la Science des Finances*, Paris 1912, tome II, pág. 46.-

nario, o el monto de las salidas, no es cubierto por el excedente del recurso ordinario sobre el gasto ordinario. En este caso puede distinguirse el déficit que se produce en el ramo de la colocación de capitales de la economía pública, del que se produce en el ramo de gastos extraordinarios propiamente dicho, habitualmente cubierto por un empréstito. La situación difiere de la de economía privada en que es permitido efectuar los gastos de colocación con recursos extraordinarios; la definición de déficit propiamente dicho no se aplica entonces en este caso".(1).-

Ahora bien, si consideramos los efectos que los gastos y recursos públicos ocasionan en el patrimonio del Estado obtenemos un déficit o superávit económico, verdadero, el que en definitiva influye en el bienestar social y que por lo tanto debe tenerse en cuenta antes que el financiero. El déficit financiero puede ser aparente o real según luego evite o no el desequilibrio previsto. Puede ser imprevisto cuando estando

(1). Wagner A., Traité de Sciences des Finances, tomo I, pág. 164.-

equilibrado el presupuesto, hechos anormales o malos cálculos den lugar a que de su ejecución resultara dicho déficit. A la vez, pueda ser disimulado, como ocurre frecuentemente entre nosotros, si se ha recurrido al crédito para hacer frente a simples gastos ordinarios. Los peligros gravísimos que importa el déficit, originado por excesivos gastos con relación a las entradas y que advertimos no debe confundirse con una insuficiencia de entradas frente a los gastos, son por todos conocidos y no necesitan mayores comentarios. Se lo ha considerado por ciertos autores hasta inconstitucional, con razón sin duda mientras sea previsto y condenable siempre aunque sean hechos posteriores los que lo hayan originado. Encuentran entonces su razón de ser los fondos de reserva más o menos especializados, existentes en ciertos presupuestos, que evitan recurrir a medios ilegítimos: el abuso del papel moneda, alteración de la moneda, anticipos de rentas, enajenaciones desmedidas del dominio privado del Estado, etc. Nunca debe el presupuesto presentarse artificialmente, nivelado con expedientes ingeniosos que llevan a un equilibrio aparente, sino tan sólo abstenerse de hacer

alardos y reducirse a gastar lo estrictamente razonable no llegando al límite de entorpecer los servicios o perjudicar el rendimiento normal de las empresas públicas. Así mismo, el equilibrio que podríamos obtener no será siempre el verdadero si los gastos y las entradas perfectamente iguales, no se adaptan a la capacidad y a la situación económica del país.-

e) Preparado el presupuesto de acuerdo a las reglas ~~enumeradas~~ ^{enumeradas} pero sin que presenten sus partidas ninguna hilación, ordenadas arbitrariamente, haciendo confuso su significado, es natural que gran parte de las ventajas que se hubieran podido obtener quedarán anuladas. La Administración no podrá conocer a cada instante la marcha exacta de los negocios. El parlamento, o mejor dicho, alguno de sus miembros, apreciarán equivocadamente el monto real de gastos y recursos, el plan administrativo que señalan. Ignorada la verdadera situación de las finanzas del Estado, el crédito público se retrasa. Es necesaria entonces la exposición metódica, la claridad del presupuesto. Sólo con orden es posible hacer economías y si bien es cierto que "los mayores despilfarros pueden hacerse con un método admirable" no es menos cierto que será así más fácil reconocerlos.-

Hay en día la inútil complicación que presenta el presupuesto es debida en su mayor parte a las innumera-
bles reglas creadas para defender las finanzas pú-
blicas de la falta de capacidad o de honestidad de los
administradores. Habiendo mayor confianza entre los
hombres la simplicidad sería fácil de obtener, pero no
pudiendo evitar tal inconveniente, el presupuesto sólo
será claro para el Parlamento y para el país, si reúne
las tres condiciones siguientes: (1)

I. El debe dar la lista completa de todos los gas-
tos y de todas las entradas del Estado.-

II. Esta lista debe ser hecha en tal forma que
basten hacer dos sumas para tener el total de gastos y
de entradas, y una resta para saber si está en equili-
brio o si se salda por un excedente de entradas o por
un déficit.-

III. Debe siempre referirse a un periodo determi-
nado.-

Son ellas las tres grandes reglas clásicas de la

(1). Boucard, J. ob.cit. pág. 90.-

contabilidad presupuestal: universalidad, unidad, anualidad.-

IV

Presupuestos netos y brutos - El principio de la universalidad; sus ventajas e inconvenientes.-

Entre los gastos que enumera el presupuesto, hay algunos que originan ingresos mayores o menores que aquellos mismos gastos productivos. Por ejemplo: recursos de impuestos superiores a los gastos del personal que los perciba; entradas que el presupuesto señala por servicios públicos inferiores a los gastos que ellos demandan. Por otra parte hay recursos que no provienen directamente de ciertos gastos, sino que son accesorios de éstos. Así, la fabricación de material hélico puede dar origen a entradas por la venta de residuos.-

Esta correlación que observamos entre gastos y recursos hace posible la marcha normal de la administración pública, registrando únicamente el exacto movimiento de cada partida presupuestal, o sea, si para un gasto dado, el recurso que el originara fuera mayor que aquél, transcribiríamos sólo la respectiva entrada neta, y si fuera menor, el gasto excedente a los recursos probables. Obtendremos siguiendo este método una rela-

tiva ventaja práctica: rápidamente puede conocerse lo que para el Estado significa un servicio público. El presupuesto así concebido, nos señalará para tal servicio, un saldo: la cantidad efectiva que debe salir o entrar.-

Al votar cuadros de recursos y gastos netos, escapan a la autorización parlamentaria, aquellas cantidades compensadas. Fuera de la limitación al derecho presupuestal que ello significa, facilitará el despilfarrar más absoluto, pues, los gastos que originan la percepción de un gran impuesto, por ejemplo, podrán exagerarse sin temor de ser observados. Provocarán cierta disminución en el producto neto del impuesto y por compensación, no se someterán al consentimiento público. Además el Parlamento debe saber lo que el país paga, y el saldo que en definitiva entrará en el Tesoro; necesita conocer la proporción que haya entre el rendimiento de un determinado impuesto y los gastos de percepción, para mantenerlo o no según fuere, etc. Son todas ellas deficiencias imposibles de saber salvar si sólo conocemos las entradas netas.-

El afianzamiento del derecho presupuestal, puso en

evidencia el defecto básico del procedimiento examinado. Su desprestigio fué en aumento y hoy en día subsisten solamente parciales presupuestos netos: el presupuesto suizo incluye recursos netos de correos y telégrafos, y ^{el} del Imperio Alemán, exceptuando al de recursos por impuestos indirectos, era antes de la revolución de 1918, un presupuesto neto. Estos casos se explican si tenemos en cuenta que los estados particulares de acuerdo a su autonomía financiera, invertían en las cajas centrales los residuos presupuestivos. La actual centralización republicana pone fin a hechos que las circunstancias los hacían inevitables. -

El verdadero ordenamiento presupuestal requiere que se transcriban los gastos y recursos probables sin hacer compensación de ninguna especie. Son entonces llamados presupuestos brutos y aparentemente denotan un relativo aumento total de gastos y recursos públicos. Tales aumentos se evidencian también si al preparar un presupuesto seguimos la regla de la universalidad. A esta se la confunde con la regla anterior cuando no tenemos en cuenta que la primera se refiere a la preparación del presupuesto y la última simplemente a su

redacción.-

Un presupuesto verdadero debe incluir todos los gastos y recursos del Estado, sea cual fuera su naturaleza. Basta que ellos representen una salida o entrada de dinero público, aunque insignificante, para que cumpliendo el principio de universalidad, deban hacerse figurar. Es obvio a este respecto advertir, que la universalidad, principalmente dentro de nuestro régimen no se refiere a los gastos y recursos locales pertenecientes a organismos autónomos.-

Si se necesita la aprobación del Parlamento para legitimar un gasto o la percepción de un recurso, ninguna razón existirá para abstraer a su control parte de ellos. Es inaceptable la teoría que fundando el derecho presupuestal en el pago de los impuestos afirma que para aquellos gastos correspondientes a entradas tales como las de dominio, venta de materiales viejos, no provenientes de impuestos, el Parlamento pierde todo derecho de exámen. El aumento en los gastos públicos lo pagan siempre los contribuyentes, al disminuir los recursos disponibles para otros fines.-

Será interesante, sin duda alguna, relacionar los

gastos y recursos de ciertos ~~anexados~~ servicios para darse cuenta de los resultados de su gestión, pero siempre las cifras brutas de los recursos y gastos deberán figurar particularizadas en el presupuesto general. De lo contrario, naturalmente, sólo serían conocidas por las administraciones parciales y en caso de que así se hiciera sólo es dable suponer la existencia de un propósito fraudolento, al querer aumentar luego por recursos eventuales, los créditos concedidos, e quizás, a la de una sospechosa convicción de que independientemente manejanse mejor los recursos públicos (?).-

Aunque los cuadros preparados comprendieran la totalidad de gastos y recursos, al englobamos varias partidas en una, no observamos el principio esbozado, cuyo principal fin, en su aspecto jurídico, es someterlos, cada uno y sin distinción, al examen parlamentario. El control ejercitándose sobre totales ninguna significación práctica tendrá.

Grandes ventajas reporta la regla de la universalidad. El mayor control origina en definitiva economías y la centralización de recursos y gastos que esta lleva, evita dilapidaciones ilegítimas. Stourm recuer-

da la claridad; "nada de compensaciones ni minoraciones, de ocultaciones, de ingresos tras de los gastos o de los gastos tras de los ingresos, y por consiguiente, nada de rincones oscuros, de enervicijadas en que puedan disimularse operaciones sospechosas" (1).-

Por el contrario, se argumenta, su régimen origina complicaciones inútiles, dificultando la utilización racional de materiales en desuso. Supongamos el caso de que se renueva el mobiliario de una repartición, según ella no podríamos cambiarlo por el nuevo y abonar la diferencia, sino que debe venderse y pagar íntegra la compra utilizando algún crédito previsto. Son pequeños defectos que la práctica irá atenuando.-

Durante muchos años, debido a los errores que regían la marcha de la administración, las diversas tentativas hechas para aplicar el principio de la universalidad, no respondieron a un verdadero criterio técnico. Actualmente, domina en casi todos los presupuestos, pero con carácter ^{terísticas} ~~es~~ especiales e interpretado en forma más o menos intensa por cada uno de ellos. Así por ejemplo, la universalidad del presupuesto francés parece más vale accidental que sistemática por los desconocimientos que

(1). Stourm, ob.cit., pági 234.-

a menudo y por variadas razones, ha sufrido. (1).-

Las infracciones son imputables, en casi todos los países, a faltas personales de los administradores que atacan la perfecta separación que debe haber entre recursos y gastos. (2). Son ellas restricciones que la práctica presupuestal no admite. Sin embargo, otras hay que las mismas leyes consagran. Así, el producto del trabajo de los penados se suela destinar a aliviar directamente los gastos de las respectivas cárceles; en Francia los proveedores del material de guerra se ven obligados a recibir el material viejo como entrega a cuenta, etc.-

Además debemos recordar aquellos servicios de naturaleza especial que teniendo cierta autonomía, sólo figu-

(1). Stourm, *ob. cit.* pág. 204 a 218.-

(2). Léze, cita los siguientes ejemplos clásicos: En 1876

1876, el ministro de marina contribuyó en la suscripción que se hacía para elevar un monumento con el bronce proveniente de viejos cañones. El tribunal de cuentas objetó que debieron venderse esos cañones, dar entrada al producto en el presupuesto y por lo suscripto afectar al crédito del ministerio que aumentaba a escondidas de la Nación al haber procedido sin registrarlos. Siguiendo el mismo criterio, años más tarde se sentenciaba: la leña cortada en el bosque de Versalles debe venderse y comprar otra para la calefacción del palacio.-

ran en el presupuesto con el excedente de sus recursos o la subvención que le acuerda el Estado.-

Por ejemplo: las universidades. Aunque parezca una restricción a la regla de la universalidad, no es tal si aceptamos la ficción legal que nos las presentan como personas administrativas distintas y características. Ello satisface la actual tendencia de descentralizar aquellos servicios que a todas luces, gestionados por sí mismos, puedan mejor administrarse al evitarse la intervención de personas incompetentes.-

Esta tendencia es peligrosa, pues llegaría, entre nosotros, hasta limitar el derecho de los representantes a sólo votar unos pocos saldos.(?).-

El presupuesto entonces, a pesar del principio de la universalidad aceptado, no contiene todos los gastos y recursos públicos. Al comparar dos o más presupuestos debemos, pues, tener bien presente la relatividad de sus cifras totales.-

El sistema de especialización - Afectación de recursos a gastos determinados.-

Según vimos, de acuerdo a la regla de la universalidad, el conjunto de todos los gastos y el de todos los recursos se inscriben por separado. Estos recursos formarán un fondo único que será afectado por la totalidad de los gastos sin especialización de ninguna especie. Toda entrada presupuestal, sea cual fuera su origen, pertenece no a un prefijado servicio, sino a todo el presupuesto, debiendo concurrir al funcionamiento de la masa de servicios públicos.-

El antiguo régimen seguía el método opuesto que consiste en aislar cada servicio, separando del total sus propios ingresos y gastos. (1).-

Se creyó necesario durante muchos años, que para asegurar la subsistencia de los servicios debían detar-

(1). Feignet y Dupont, *Manuel Élémentaire de Législation Financière*, París, 1933 - pág. 46.-

se con fondos especiales constituidos por las entradas provenientes del dominio o de impuestos determinados. Fue una manera de poner los recursos públicos al abrigo de las dilapidaciones reales.-

De acuerdo a este procedimiento cada gasto afecta a un recurso multiplicando enormemente las gestiones particulares y dificultando la exacta apreciación de la situación económica general. Por sus graves inconveniencias, ha dicho el barón Louis, no debe adoptarse como sistema, puesto que resulta inútil o peligroso. En efecto, si los recursos afectados especialmente a determinados gastos concuerdan en cuantía con éstos, lo que constituye la perfección en este sistema, la especialización es enteramente inútil, puesto que los recursos y los gastos especiales hubieran podido ser incluidos en los recursos y gastos generales sin que por eso se alterara el equilibrio del presupuesto. Si los gastos especiales exceden a los recursos que les son destinados, será preciso, o dejar los trabajos suspendidos o los gastos impagos cuando hubieran ya sido hechos, o bien habrá que emplear una parte de las entradas del presupuesto para saldar el excedente de los gastos especializados.

Si los recursos exceden a los gastos a que están afectados, el sobrante no irá seguramente al fondo común, sino que se empleará en trabajos inútiles, en gastos indebidos, hechos tan sólo porque por un error de cálculo, esos gastos han sido dotados en demasía, en tanto que los más urgentes servicios serán imperfectamente cumplidos por falta de recursos".-

Transcribir los gastos e ingresos que origina la explotación de un servicio, vinculándolos unos a otros, es el mejor medio, sostienen los partidarios del principio de la especialización, para desarrollar en los administradores el sentimiento de responsabilidad y alentar la economía; además, facilitará el conocimiento del beneficio e déficit que se obtiene en dicho servicio.-

Un presupuesto verdadero reconozca como cualidad indispensable el principio de la universalidad, incompatible con el de la especialización. No es pues su fin normal demostrar los resultados de cada servicio por separado. Tales ventajas, muy apreciables por cierto, pueden obtenerse sin renunciar a los beneficios que procura al presupuesto la regla de la universalidad. Basta para ello la presentación por separado de una cuenta

anual que demuestre los resultados definitivos de cada servicio.-

No queremos con esto decir que la afectación de recursos no se haga hoy en día bajo ningún concepto. Por el contrario, dice Jaze, intervenga respondiendo a alguno de los principales objetos siguientes: 1º para reforzar el crédito público; 2º, Para limitar el monto de un gasto o de una entrada; 3º, Para hacer frente a una operación particular, con una entrada extraordinaria; 4º, Para cubrir un gasto extraordinario.-

1º, Aquellos Estados cuyas finanzas son pocas prósperas, concediendo un humillante privilegio, afectar a menudo ciertas entradas al pago de sus deudas con el fin de garantizar a los acreedores y hacer menos onerosa la operación. El simple examen de varios presupuestos europeos de post-guerra (1914 - 1918), pone en evidencia el aumento de estos hechos. Ellos implican, por la intervención de voluntades ajenas al poder soberano y la vigilancia que requieren, una limitación a la independencia política del Estado, y por la necesaria diversa diversificación de cajas, un control más difícil y cumplido.-

2º; Supongamos que, como se hace en Francia, todo lo percibido por patentes de automóviles se destina a la conservación de caminos. Al asignar a cierto gasto una determinada entrada, hemos limitado el monto de aquel gasto. Piensen algunos que de esta manera se reducen los gastos, pues, procediendo normalmente, dicen, se suelen fijar créditos más elevados. Fuera de que puede presentarse el caso contrario y aún del desvergonzado atentado que ello importa a la publicidad financiera, es a todas luces evidente que si el gasto responde a una imprescindible necesidad no hay razón alguna para no cumplirlo con exactitud. El recurso más o menos aleatorio hace imposible preafijar el gasto. Esto da lugar a que las autoridades públicas sean menos severas al apreciar su utilidad. Si procediendo inversamente limitamos el producto de una entrada de acuerdo al monto de un gasto, desconoceremos el derecho básico de intervención parlamentaria.--

Debemos ahora advertir que en las entidades locales por la situación especial en que se encuentran y en parte como defensa del contribuyente contra las prodigalidades de sus administradores, es razonable asig-

nar tales recursos a tales gastos.-

Entre nosotros, ha habido numerosos ejemplos de recursos especialmente afectados a ciertos gastos, así, la tarifa adicional a Gas Correos y Telégrafos, se destinaba a la construcción del edificio central para dichos servicios, el adicional establecido al derecho de importación se hubo afectado a la compra de armamentos, y por último, en el actual presupuesto (1923-24), se destina un porcentaje de las entradas originadas por la contribución territorial y patentes, al Consejo Nacional de Educación.-

3º; A veces la ejecución de obras importantes u operaciones particulares, requieran entradas excepcionales. Se suelen afectar para este fin, por ejemplo, los productos de la venta de un bien determinado que deberá cubrir exactamente los gastos a realizar. Es pues necesario abrir una cuenta especial, que inutilmente complica la contabilidad y debilita el control. En estos casos sólo llamo la atención al fin del gasto, no preocupa su monto. Además, la entrada completamente eventual, importa gravísimas dificultades.-

Circunstancias especiales, como en tiempo de gu-

rra, el abastecimiento de la población de mercadería a bajo costo, legitima la afectación de recursos extraordinarios que no podrían figurar en el presupuesto. Sólo una gran necesidad justifica estas costosas operaciones y los inconvenientes que acarrea.-

Se suele a veces calcular un impuesto de manera que reporte una suma igual a un nuevo gasto o también relaciona las entradas y gastos correspondientes a un servicio público, sin que haya lugar a una afectación de tales recursos mientras la vinculación creada no sea de privilegio.-

4º; El empréstito, comenta Jáze, (1) no es una entrada propiamente dicha sino un anticipo de entrada afectados por determinados gastos extraordinarios. Ello ha bastado para diferenciarlo del punto. 3º La afectación en éste caso se justifica: los gastos corrientes y algunos excepcionales, son cubiertos con impuestos, tasas, entradas de dominio y explotaciones públicas; sólo por un gasto extraordinario podría recurrirse a un

(1). Jáze, op.cit. pág.95.-

empréstito. Lógica es pues, asignar exclusivamente sus fondos a los gastos que lo originan y cuidar de su correcto empleo. A este fin normalmente se utilizan cuentas especiales, presupuestos extraordinarios. De donde el principio analizado guarda estrecha relación con la regla de la unidad del presupuesto. -

Las restricciones al principio de la universalidad que más arriba hemos visto, (1), son todos casos de afectación de recursos. Sin embargo, no todas las afectaciones de recursos van contra la regla de la universalidad.

(1). V. pág. 78. -

VI

La unidad presupuestal - Presupuestos extraordinarios, especiales y anexos - La teoría de los presupuestos industriales - Servicios especiales del Tesoro.-

Si la universalidad consistía en no omitir ninguna operación financiera, la unidad es reunir las todas ellas en un sólo cuerpo de manera que se pueda, adicionando las cifras llevadas en dos columnas de un cuadro recapitulativo, conocer sus totales y apreciar rápidamente la situación del Estado.-

El concepto de unidad está correlacionado al de administración: un presupuesto para cada administración. Las instituciones *autárquicas*, Obras Sanitarias, Bancos de la Nación, etc., con autonomía financiera, no destruyen entonces la unidad presupuestal, desde que no observan un concepto opuesto, el de pluralidad, dos o más presupuestos en una misma administración.-

La unidad no significa un sólo presupuesto que excluya los originados por servicios, garantía de buena

administración especialmente en Estados de gobiernos representativos, sino importa la unificación bajo el mismo sistema de registro y en el mismo documento, de todos los gastos y recursos del Estado. No requiere que sea una sola ley la que estatuya sobre todo el contenido del presupuesto a la vez. Así, sin violentar la regla de la unidad, en Bélgica se vota una ley de gastos por cada ministerio y otra general para los ingresos, y en Inglaterra, una parte de sus gastos, el fondo consolidado, es inalterable.-

Aclarando conceptos, debemos advertir que la pluralidad de presupuestos supone siempre la especialización. Sin embargo, puede haber especialización sin que haya pluralidad. Por otra parte, es posible la pluralidad sin universalidad y ésta, a su vez, sin unidad.

Antiguamente el principio de la unidad no era conocido; cada administración llevaba su cuenta especial que respondía a las variadas cajas autónomas creadas. Entre nosotros, a principios del siglo pasado, las planillas de entradas y salidas que reemplazaban al presupuesto, resumían todo el movimiento de dinero público y como era una la Tesorería, bien

puede decirse que había unidad de presupuesto. Más tarde, creándose varias tesorerías sobrevino la multiplicidad de cuentas que durante el gobierno de Rodríguez fueron nuevamente unificadas. Desde entonces la situación no ha variado; el artículo 1 de la Ley de contabilidad proclama, sin dejar lugar a dudas, la unidad de presupuesto cuando establece que él comprenderá todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Nación. Algunos autores, (1), han creído ver en los presupuestos provinciales y municipales una restricción a la regla de la unidad. Teniendo en cuenta que según nuestro régimen federal de gobierno, son las provincias entidades autónomas, ridículo es pensar que deban sus presupuestos formar parte integrante de uno nacional. Pero es que no solamente no deben formar parte del nacional, sino que no pueden y si no pueden, no violan la unidad del presupuesto.

Actualmente dominando en materia de caja, la estricta unidad fiscal, sería ilógico la pluralidad de

(1). Terry, op.cit. pág.64.-

presupuestos. En la unidad de gestión y de caja reside el gran principio constitucional de los presupuestos modernos que reúnen los dispersos gastos y recursos públicos, sea cual fuere su naturaleza, sometiéndolos al examen parlamentario. De ahí, no debemos nunca deducir el derecho del Estado ² administrar todos los servicios públicos. Sería confundir lamentablemente como a menudo se ha hecho, unidad con centralización.-

La misma multiplicidad de servicios dificulta la adopción de la unidad presupuestal, pero no la impide; muy por el contrario exige su práctica por razones de claridad. Si tuviéramos varios presupuestos diferentes, nos sería engorroso observar la totalidad de las cargas y recursos del Estado. Presentados confundidos unos con otros, llegan hasta disimularse considerables déficits.

Los recursos anormales que la diversidad de presupuestos originan, habitúan a los administradores con su continuado uso a considerarlos medios naturales de nivelación financiera, reemplazando así impuestos que los hubieran traído impopularidad. O sea, gastos normales se hacen figurar como excepcionales, asegurando su pago con recursos extraordinarios al inscribirlos en los

presupuestos especiales.-

La fragmentaria presentación del presupuesto -recursos, gastos de cada ministerio, y de ahí quizás, recursos y gastos especializados- reporta mayor rapidez a su trámite parlamentario, pero no será una razón de fondo que abogue en favor de la pluralidad.-

Los momentáneos déficits, probables si hay diversificación de cajas, se evitan con la unidad, reconocida hoy en día como una de las principales cualidades del presupuesto. Con ella son ya imposibles las confusiones y todo artificio de contabilidad que lleve fines poco escrupulosos.-

Sin embargo, hay casos que justifican la presentación de dos o más presupuestos. (1). Por ejemplo, a veces, satisfaciendo necesidades pasajeras, se suelen hacer gastos excepcionales que deben cubrirse con impuestos extraordinarios, y entonces, no convendría separar en la contabilidad pública esos gastos hechos una sola vez de los gastos ordinarios públicos?. También, en aquellos servicios públicos que constituyen verdaderas

(1). Lichtervelde Louis. Les méthodes budgétaires d'une Démocratie, pág 15 y siguientes. Bruselas, 1913.-

explotaciones industriales o comerciales, no procedería-
mos erróneamente si al calcular los gastos y recursos
reales del Estado, incluímos los de aquellos presupues-
tos especiales? Por otra parte, qué vinculación convie-
ne establecer entre los gastos del Estado y los de eter-
nas entidades autónomas? (1).-

Estas y otras muchas cuestiones que podrían plan-
tearse, dificultan la práctica de la unidad presupues-
tal que parece ser tan simple. Son problemas difíciles
que no admiten categóricas respuestas. Nosotres debemos,
pues, examinar por partes:

- a) Los presupuestos extraordinarios.-/
- b) " " anexos.-
- c) " " especiales.-
- d) Los servicios especiales del Tesoro.-

a). El presupuesto extraordinario constituye

(1). Después de la guerra, Alemania se halla obligada
a separar de su presupuesto general los enormes
gastos por concepto de reparaciones y es así, que, pre-
senta con toda razón un presupuesto extraordinario para
el cumplimiento del tratado de paz.-

una derogación a la regla de la unidad. "Provee a los gastos excepcionales del Estado fuera del marco del presupuesto ordinario". (1). Este revelará sólo una parte de la totalidad de gastos y recursos públicos. El resto constituido entonces por gastos extraordinarios necesita una dotación especial, recurriéndose generalmente al empréstito, lo que da lugar a la creación de un presupuesto particular, materialmente aislado, para mayor claridad.-

La actual tendencia es contraria a esta pluralidad de presupuestos; pero, a menudo, los crecimientos anormales de gastos, como últimamente durante la guerra europea, al exigir la afectación de grandes recursos, originan tales presupuestos extraordinarios que podríamos clasificarlos así:

1º; Los que tengan relación directa con una guerra ya sea para sostenerla mientras dure o después, para pago de indemnizaciones.-

2º; Los llamados vulgarmente de paz, que equilibra-

(1). Stours, op.cit. t.I, pág. 300.-

dos casi siempre con empréstitos, tienden al adelanto y perfeccionamiento de los medios materiales del país (caminos, puertos, etc.).-

3º; Los que propiamente son conocidos con el nombre de liquidación, ideados en Estados de finanzas sospechosas con miras de realizar cuentas pendientes y cumplimentando anhelos de renovación.-

4º; Los destinados a equilibrar presupuestos ordinarios de recursos insuficientes para atender a todas las necesidades. Sólo se justifican en casos de grandes crisis o de imperiosa necesidad, recurriendo a empréstitos, o excepcionalmente, a la venta de los bienes privados del Estado, pero nunca a repudiables arbitrios financieros como sería alterar el valor de la moneda.-

Estos últimos presupuestos anunciados como extraordinarios, porque así la práctica los presenta, no son tales. Comprenden gastos usuales y permanentes que extraídos del presupuesto por que la exigüidad de entradas lo requiere, son considerados como extraordinarios a fin de poder cubrirlos con entradas provenientes del

crédito. Si los gobernantes persisten en librarse tan fácilmente de una situación embarazosa, las consecuencias son deplorables: el déficit que ello importa resulta aplastante. Esta pernicioso tendencia es también en parte alentada por la falta absoluta de límites entre gastos ordinarios y extraordinarios, dificultad que anula una de las cualidades del presupuesto extraordinario recordada por sus partidarios cuando afirman que él permite satisfacer la exigencia técnica de separar en todo presupuesto los gastos excepcionales y momentáneos de los ordinarios y corrientes, ventaja que, por otra parte, puede obtenerse sin necesidad de preparar presupuestos aislados que al dividir los gastos consiguen disminuirlos. Basta separar en dos grupos los gastos públicos de cada ministerio, totalizándolos luego como si fuera un simple presupuesto ordinario. Naturalmente, los recursos extraordinarios deberán especializarse, de lo contrario, se prestarían al derroche, fuera de que rentas (impuestos) y deudas (empréstitos), figurarían como entradas comunes.-

Criticando la unidad presupuestal, se ha dicho que al hacer figurar la totalidad de gastos públicos en

presupuesto ordinario, forzosamente resultarían insuficientes los recursos normales, obligando pues a incluir en aquel, recursos extraordinarios de los cuales podría indebidamente hacerse uso, peligro que justamente, agregan, se le atribuía al presupuesto ordinario. La crítica es infundada. Si recurrimos a un empréstito lo haremos para obtener el equilibrio y nunca como consecuencia de la unidad presupuestal. Será el último medio a que acudiremos y así mismo, siempre que no hubiera excedentes de recursos ordinarios. En vez, si existiera presupuesto extraordinario, el empréstito sería ya un recurso cierto, reconocido, que se utilizaría, haya o no excedente presupuestal. -

Entre todos los presupuestos extraordinarios, los más corrientes, comprendidos en el segundo grupo, son los que por su importancia han merecido mayores estudios. Al respecto se ha dicho que, si los gastos que se consideran benefician tanto a las generaciones presentes como a las futuras, deban las cargas repartirse entre cada una de ellas. El único medio razonable sería recurrir a un empréstito que se fuera amortizando gradualmente, de modo que estuviera extinguido al

no tener las obras ninguna utilidad. Esta única solución, agregan sus partidarios, justifica el presupuesto extraordinario.-

Sin embargo, serios reparos se han hecho: 1º; a menudo, gastos ordinarios a los que se les atribuye indebidamente beneficios futuros, se imputan a los fondos del presupuesto extraordinario; 2º, cuando es más fácil descargar la responsabilidad de sus actos sobre otros, maneras serán las economías; 3º, como el empréstito grava a las generaciones futuras, aliviando a las actuales, es menos dificultoso obtener el consentimiento de las cámaras sobre empréstitos que sobre aumento de impuestos disminuyendo pues la rigidez en el control de los gastos extraordinarios.-

En fin, este género de presupuestos presenta al peligro de llevar al Estado por el camino del despilfarro, sobreesaltar los apetitos, emprender obras de discutible utilidad y "disipar el crédito de la Nación en lo que Montesquieu llama necesidades imaginarias, es decir exigidas por las pasiones y las debilidades de los gobernantes", la atracción de un proyecto maravilloso, el deseo de vanagloria y "una cierta impotencia de espíritu

contra las fantasías".-

b).- En casi todos los países ciertos servicios públicos constituyen una infracción a la regla de la unidad. Preveen sus gastos y recursos valiéndose de pequeños presupuestos especializados, es decir, que revelan según los casos un déficit o un excedente de entradas luego inscripto en el presupuesto general. E Son los llamados presupuestos anexos o complementarios, (1), pertenecientes a instituciones que pueden formularlos condicionalmente sin autorización legislativa, como ser entre nosotros la Universidad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de Educación.-

Al ser preparados independientemente, no seguirán en un todo la política gubernamental que guía al presupuesto ordinario y reflejará quizás tendencias opuestas.

Sus preparadores no estando obligados a remitir al ministerio de hacienda elementos de juicio, restringen la centralización administrativa y no preocupados por

(1). "Los presupuestos anexos especializan los ingresos y gastos de diversas explotaciones, de las cuales recibe o suministra el saldo, el presupuesto ordinario del Estado". (Stourm, ob. cit. pág. 336.-).

obtener un equilibrio estable, desde que en caso de déficits recurran a la subvención que les marca el presupuesto general, destruirán el mejor meditado plan de economías.-

Por otra parte, los presupuestos complementarios entorpecen los cálculos, impiden que exactamente conozcamos los montos totales. En efecto, con ellos, el presupuesto ordinario sólo menciona sus saldos y si quisieramos sumarle los presupuestos anexos no obtendríamos el total exacto de los gastos y recursos del Estado, pues estos últimos incluyen entre las entradas, las subvenciones del Estado (que figuran como gastos en el presupuesto general), y entre los gastos, los excedentes netos (que figuran como entradas en el presupuesto general). (1).-

Las críticas hechas al presupuesto anexo, observan sus defensores, no tienen en cuenta que el servicio que lo origina no forma parte de las atribuciones esenciales del Estado. Corresponde a una empresa que pudiendo ser privada, siempre obtiene una relativa autonomía

(1). Boucard y Jéze, ob.cit. tomo I, pág.116.-

y así, "es natural que prepare su presupuesto como lo crea conveniente, salvo la sujeción al control del Parlamento, guardián del interés público" (1). También han observado que, siguiendo el sistema del producto, esto es muy fácil conocer el rendimiento de un determinado servicio, o sea, la conveniencia que habría en continuar su gestión. Pero la ventaja que crean encontrar únicamente en esa forma, sin necesidad de destruir la unidad presupuestal, puede lo mismo obtenerse presentando una simple cuenta administrativa anexa al presupuesto ordinario..-

Son todas ventajas y críticas relativas. Prácticamente se utilizan los presupuestos anexos con fines justificados a veces y otros no, y es fundándose en esta lamentable confusión que se han hecho al respecto apreciaciones tan opuestas. La práctica ha desnaturalizado su verdadero concepto teórico. Al analizarlo debemos distinguir aquellos presupuestos pertenecientes a la explotación de monopolios o de empresas industriales de los que se aplican a verdaderos servicios públicos

(1). Bény Armand. *Traité de la Comptabilité Publique*, Paris, pág. 229.-

que no presentan en absoluto ningún carácter distinto a los ^{de} otros servicios comunes inscriptos en el presupuesto general y que, por lo tanto, no tienen razón alguna de ser especializados. En este segundo caso el presupuesto anexo es criticable, no así en el primero, cuando el servicio a que se refiera está revestido de personalidad jurídica.-

Ahora también debemos recordar que hay ciertas instituciones, como las cajas de ahorros, expuestas si no tuvieran presupuesto y caja independiente, a ser afectadas seriamente en casos de crisis financieras. Para ellas además, la especialización sería ya garantía de su existencia.-

c).- Algunas reparticiones autónomas de la organización nacional, tales como los Ferrocarriles del Estado, Banco de la Nación e Hipotecari Nacional, Obras Sanitarias, Comisión Administrativa del Fondo de Caminos, etc, pueden libremente disponer de sus recursos y ordenar a su antojo la distribución de sus gastos valiéndose de presupuestos especiales o mejor dicho, independientes. La naturaleza misma de sus funciones justifica esta distinción pero nunca una absoluta libertad;

por ello, deben tales presupuestos presentarse con el ordinario al Parlamento, a fin de que cuando menos pueda cumplirse una acción indirecta de control y no pretender como se ha hecho, (1), que totalmente figuren en el presupuesto general. La aprobación del Congreso se ejerce delegada en el poder administrador pues el mismo ministro aprueba por decreto los presupuestos pertenecientes a tales instituciones. El presupuesto sancionado para el corriente año define una sana reacción al respecto. Su artículo 9º establece la necesaria aprobación del Parlamento y sólo mientras esta no se otorgue, agrega, podrá aplicarse los presupuestos que preparen sus respectivas autoridades. (2).-

-
- (1). H. Del Valle Ibarlucea, La Crisis y el presupuesto, 1915, pág. 30.-
- (2). El actual P. E. ha procurado limitar en todo momento el régimen excesivamente autonómico de algunas reparticiones. El Presidente Dr. Alvear decía en su mensaje de apertura de la sesiones ordinarias del corriente período legislativo: "No responden las medidas adoptadas a un recelo, que sería, hasta ahora, inmotivado, por la forma en que se desempeñan los encargados de cada repartición autónoma, sino a un concepto impuesto por la buena técnica financiera que aplica la fórmula ya consagrada, según la cual no hay presupuesto sin contralor". Inspirado en estos conceptos, el P. E. dio los acuerdos de 15, 22 y 25 de octubre de 1923, por los que se restringía la libertad de acción financiera de los Ferrocarriles del Estado y se confiaba a la Contaduría General la fiscalización de las reparticiones autónomas.-

Es interesante analizar ahora, ya que a las derogaciones de la unidad nos referimos, la nueva teoría sobre presupuestos industriales. Actualmente, una marcada tendencia transforma el carácter social que revisten ciertos servicios del Estado. La imposibilidad de crear nuevos impuestos lo impulsan a que busque mayores recursos con la explotación industrial de ellos. Conviene entonces que estos servicios se registren también en presupuestos especiales?.-

El Estado realizando un servicio con fines fiscales, necesita conocer su rendimiento. Si hubiera unidad, no es posible por la conjunción de gastos y recursos generales que provoca.-

Dado que los recursos no especializarse, cuando el Parlamento los vota y trata naturalmente de hacer economías, afectará el máximo rendimiento del servicio industrializado, pues en éstos, mayores gastos a veces originan mayores entradas. Además, las entradas provenientes de servicios industriales, sumamente variables de un año para otro, perjudicarán al no estar afectadas el equilibrio presupuestal.-

Siguiendo la regla de la universalidad no pueda

racionalmente aprovecharse el material en desuso ni formar fondos de reserva que regularicen la explotación.-

El principio de que el presupuesto general del Estado debe equilibrarse con recursos ordinarios contraría la imprescindible necesidad de acudir al crédito para cubrir los grandes gastos iniciales de toda industria, que a la vez, de acuerdo con la regla de la universalidad, deben hacerse figurar todos en el ejercicio que se produzcan sin poderlos repartir entre varios, como sería racional.-

Un programa de trabajos públicos puede referirse a varios años. La regla de la anualidad presupuestal, entonces, lo perjudica, pues permite que aquel sea desnaturalizado al seguir no sus necesidades si no las del presupuesto anual, y lo dificulta al tener que prever las necesidades de un sólo año.-

Esta evidente incompatibilidad con las reglas clásicas puede sólo evitarse, inscribiendo tales operaciones fuera del presupuesto, en uno especial, de acuerdo a las exigencias analizadas que encierra la nueva teoría de los presupuestos industriales, a la que, sin embargo, serias objeciones se le han hecho:

Lleva al germen del despilfarro cuando considera al empréstito como recurso normal, factible de cubrir hasta servicios no productivos.-

Funda parte de sus argumentos en un error: no existe una absoluta semejanza entre las explotaciones privadas y los servicios industriales del Estado. (1).-

Los múltiples registros que requiere dificulta su práctica y control, impidiendo la rápida apreciación del estado general de las finanzas públicas. Conferir a los Consejos de administración completa libertad, es olvidar que el Parlamento es el único capaz de salvaguardar los intereses públicos.-

Al afectar las entradas de un servicio productivo con los probables gastos que origina, disminuimos el interés de controlar su utilidad y por el mayor margen de recursos que pudiera haber, inevitablemente se abultarían los gastos.-

Y bien, si la evolución experimentada por las funciones del Estado requiere aquella modificación en el régimen presupuestal, ello, teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, debe operarse muy cautelosamente.-

(1). P. Baudin, Le budget et le deficit, Paris 1910, pág. 237

d)-. Fundados en el principio de que el Tesoro es la personificación de las cajas del Estado, el banco de la presupuesto, suponemos que posea el dinero disponible proveniente de impuestos o empréstitos. Puede entonces utilizárselo para efectuar adelantos a algunos servicios especiales, con cargo para estos de reembolsar al Tesoro bajo ciertas condiciones. Los servicios especiales son en el fondo, "préstamos temporarios cumplidos sobre las disponibilidades presupuestales, pero fuera del presupuesto". No deben pues figurar en el presupuesto general donde aquellos adelantos reembolsables aparecerían como gastos efectivos y las entradas como recursos disponibles. Son gastos y recursos aparentes, a los cuales, natural es abrirles una cuenta especial que teóricamente por lo menos, se saldará sin dejar activo o pasivo. (1). En caso que hubiera déficit, quedaría en descubierto el Tesoro aumentando la deuda flotante. Luego, con el fin de restablecer el equilibrio de caja, se hará necesario emitir un empréstito que

(1). "Los servicios especiales del Tesoro, llevan directamente a éste y con independencia del presupuesto, los recursos de que aquél tiene necesidad provisoriamente, hasta que sus ingresos equilibren sus gastos". Stoura, ob.cit. pág. 332, tomo I.-

consolida aquella creciente deuda.-

Es evidente el grave peligro que importa la creación de servicios especiales justificados pues, solamente, cuando se refiera a adelantos cuyos reintegros no son aleatorios. Debemos sujetarnos entonces a la unidad presupuestal y con mayor razón si tenemos en cuenta que todo acto comprendido en un servicio especial es pues sustraído al examen parlamentario.-

Muchas cuentas especiales están constituidas por adelantos temporarios hechos sobre los recursos presupuestales con el fin de retardar la inscripción de gastos, que en realidad son definitivos, en el presupuesto general. Pero así, las cuentas especiales son sencillamente pequeños presupuestos extraordinarios.-

Lo que traemos dicho demuestra que las cuentas especiales analizadas se aplican a entradas y gastos correlativos por un lado, y, necesariamente, a adelantos reembolsables por el otro que se descomponen con respecto a los servicios, en la percepción de dinero que luego devuelven o inversamente en desembolsos que recuperan más tarde.-

En los primeros, llamados servicios especiales

acreedores, al preceder la entrada al gasto, el saldo que será activo, irá compensándose por un pasivo igual. Por ejemplo, las fianzas en numerario que entregan al Tesoro los titulares de empleos sujetos al depósito de esta garantía, luego devuelta al cesar el empleado en sus funciones. (1).-

En los segundos, llamados servicios especiales deudores, al ser la entrada posterior al gasto, se observará siempre un pasivo que será luego cubierto por un activo igual; por ejemplo, los préstamos hechos a la industria con reembolsos periódicos.-

Esta última clase de servicios facilitan enormemente el abuso al permitir que figuren como tales, alimentados con seguridad por el crédito, servicios ordinarios a los que erróneamente se atribuyan futuras entradas para nivelar los desembolsos. Los defectos atribuidos al presupuesto extraordinario se reproducen para los servicios especiales deudores: éstos como aquellos, tienen gastos y recursos propios. Sus recursos, el adelanto que

(1). Ley de Contabilidad, art. 92.-

haga el Tesoro, provendrá del empréstito y en la mayoría de los casos no serán reembolsados. La cuenta abierta es entonces un simple presupuesto extraordinario sin justificación de ninguna especie y con mayores defectos que los recordados más arriba para ésta.-

Ahora bien, si aceptamos los servicios especiales del Tesoro, debemos aceptar la violación al principio de la unidad. Razones poderosas se invocan para esta establecer sus correspondientes cuentas fuera del presupuesto general: -1.^o Figurando en el presupuesto los servicios especiales deudores, al principio originarán un déficit; luego, al producirse los reembolsos habrá excedente. El efecto será opuesto si el servicio fuera acreedor. En ambos casos se habrá modificado la verdadera situación presupuestal; 2.^o Si inscribiéramos los servicios especiales en el presupuesto, habremos afectado recursos provenientes de impuestos perturbando una fuente normal de entradas, cuando tales servicios, debiendo al fin equilibrarse, no necesitan más que un préstamo temporario; 3.^o Su incorporación sería ilógica, pues, si la regla de la universalidad exige que el presupuesto mencione todos los gastos y recursos

reales, los que ellos originan no son tales, sino mas bien aparentes y sus operaciones simplemente de órden; 4º Habría por último especialización dentro mismo del presupuesto, o de lo contrario, falta de claridad.-

En la práctica, estas consideraciones no se han tenido en cuenta. Hoy en día, seguida por todos la unidad presupuestal, va limitándose a los casos estrictamente razonables el uso de los servicios especiales del Tesoro que, sin embargo, durante la última guerra, habiendo el Estado en general asumido el papel de gran empresario y decidido protector del pueblo, tomaron un incremento formidable.-

VII

Regla de la anualidad - Generalidades; transferencias de créditos - El ejercicio y la gestión - Presupuestos de competencia y de caja.-

Las previsiones que encierra un presupuesto deben referirse a un período de tiempo dado. Si indefinidamente percibimos y gastamos sin relacionar las entradas con las salidas, nunca conoceremos nuestra situación que podrá quizás presentarnos bruscamente desastrosa, o habiendo grandes entradas acumuladas, perjudicial para los contribuyentes que no han recibido el beneficio que les corresponde y sin provecho para el Estado que ha retenido aquellas entradas completamente improductivas. Es pues indispensable que las entradas y gastos previstos correspondan a un espacio de tiempo perfilado, casi siempre un año, período corriente en los negocios humanos y derivado natural de las costumbres sociales.-

Que el ejercicio financiero dure un año, es una medida arbitraria. Lo que interesa es simplemente la bre-

vedad de su duración, pero no excesiva, que obligaría al Ejecutivo y al Parlamento a preparar y discutir continuamente presupuestos, haciendo inestables la política financiera del gobierno.-

En el antiguo régimen únicamente al terminar el reinado de un monarca se marcaba un límite a la gestión financiera. Cuando más tarde triunfa la soberanía popular, reaccionando sobre aquellas costumbres, una de sus más grandes manifestaciones fué la publicidad, sólo posible con la periódica rendición de cuentas. Además, habiendo sido temporaria la autorización acordada al gobierno para percibir impuestos, como consecuencia lógica tuvo que ser también temporal el presupuesto que los comprendía.-

Razones poderosas justifican la corta duración del presupuesto: ella permite que el poder legislativo ejerza sobre el ejecutivo una vigilancia segura y eficaz. Los continuos cambios experimentados en la faz gubernamental, ya sea de costumbres o personas, principalmente en ~~estados~~ estos tratando de definir y precisar responsabilidades, requieren un ordenamiento fiscal de rápida adaptación, un ejercicio financiero renovable a

cortos intervalos. En cuanto a los hechos, con mayor razón: la utilidad de un gasto depende de las circunstancias: es absolutamente relativa; el examen periódico y continuado permitirá reformar el ordenamiento anterior según las verdaderas y actuales necesidades.-

Se objeta que la necesaria estabilidad de los servicios públicos peligrará ante la revisión anual, ésta destruye los programas mejor estudiados y con la continua intervención parlamentaria no es posible desarrollar un plan duradero de gobierno. Además, agregan, ciertas partidas del presupuesto no pueden dejar de votar, como las destinadas al servicio de la deuda, sueldos de los miembros del Poder Judicial, etc.-

Sujutando el servicio de la deuda, decía Mirabeau a la votación anual, exponemos todos los años al crédito público a una posible bancarrota.-

Porque un poder no ejerce prudentemente sus derechos, no es razón suficiente para desconocerlos; las objeciones que se hagan podrán referirse también a todas las demás facultades legislativas, y en nombre de la estabilidad de las leyes, podría quitarse al Poder legislativo la facultad de abrogarlas dentro de

corto tiempo. (1).-

Con respecto a los sueldos, nuestra Constitución establece normas que el Congreso debe respetar; si no lo hiciera, es ~~prohibido~~^{Xchible} el remedio contra la inconstitucionalidad de tales decisiones. Por otra parte, si se suspende el servicio de la deuda, es de presumir que el Congreso tenga sus razones; no debe negársela pues el derecho de juzgar los perjuicios de esta medida, ni menos aún, la oportunidad de realizarla.-

Sólo razones prácticas podrían aconsejar que se sometieran anualmente a votación partidas que por cualquier motivo se impugn^{en} y las que present^{en} alteraciones sin que para nada se consider^{en} las restantes. Este sería ya un caso de excepción al principio de la anualidad que más adelante, al tratar del voto anual, nos corresponderá examinar.-

Ciertos pequeños Estados, aún hoy en día, no admiten el principio que fundamentamos; el presupuesto es bianual en Baviera, Wurtemberg, Perú; trienal en Hesse,

(1). J. Florencio Ortiz, Compendio de Finanzas. Bs. Aires, Pág. 186.-

etc. (1).-

Nuestra Constitución, (2), establece que el presupuesto de gastos debe votarse todos los años. Para el de recursos, nada dice; sin embargo, en la práctica se acostumbra dictar una ley que autorice, mientras el presupuesto no se sanciona, la vigencia de leyes impositivas que han regido durante el ejercicio anterior; la autorización para percibir las entradas es, pues, también anual aunque los recursos podrían seguir recaudándose sin presupuesto desde que son ellos procedentes de leyes especiales: las de aduana, contribución territorial, patentes, sellos, etc. (3).-

Si los créditos acordados, según la regla que estudiamos, duran un año, es consecuencia lógica la

(1). Desde 1815 a 1830 el presupuesto fué dogmático en Bélgica, Holanda y Dinamarca. Últimamente después de la guerra, en Francia se quiso imponer un presupuesto bienal.-

Muchas tentativas hechas con el fin de extender la potestad gubernamental fracasaron; así, considerando la economía de tiempo que reportaba, Bismark propuso votar dos presupuestos consecutivos al mismo tiempo, uno para cada año, de modo que no hubiera discusión financiera sino cada dos años.-

(2). Art. 67, inc. 7: Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Nación y aprobar o desachar la cuenta de inversión.-

(3). En Francia los impuestos están en vigor siempre que su producido figure en el cálculo de recursos.-

especialidad por ejercicio: los créditos abiertos para gastos de un ejercicio no pueden utilizarse en gastos de otro; el empleo parcial de un crédito no otorga el derecho de usarlo hasta su completa extinción; los créditos no empleados al terminar el ejercicio no entran a formar parte del siguiente, sino que se anulan automáticamente. No podrán ser afectados a cubrir déficits anteriores, los créditos pertenecientes a uno posterior.-

Nuestra ley de contabilidad claramente así lo establece en su artículo 43 al referirse a los efectos de la clausura del ejercicio financiero: "los créditos de que hasta entonces no se hubiese hecho uso, quedan sin valor ni efecto, salvo que la ley o acuerdo del Poder Ejecutivo ordene su continuación. El Poder Ejecutivo no podrá girar cantidad alguna sobre el ejercicio cerrado.-

- "Las órdenes de pago, que hasta el mismo día no se hubiese sentado la respectiva partida en los libros de la Contaduría General, correspondiente al ejercicio cerrado, harán parte del siguiente siempre que una ley abra, para su pago, el crédito especial o extraordinario que se necesite y los saldos a favor del Tesoro

Público que se quedaran debiendo en los distintos ramos de entradas, pasarán al ejercicio del siguiente año, de que harán igual parte".-

Esta disposición fué parcialmente modificada por el decreto del 25 de febrero de 1898 y años más tarde, la ley 3954, llamada Berduc, obligaba a incluir en el presupuesto del año corriente, transcurrido que fuera el 31 de marzo, los créditos abiertos por leyes especiales correspondientes al ejercicio vencido. En consecuencia -agrega su artículo 4- la Contaduría procederá a cancelar al vencimiento del ejercicio en que las leyes se hayan dictado, el crédito que se hubiese abierto en cada caso en los libros o la parte de éste que como saldo exista disponible.-

La cancelación no reza con los saldos de los créditos para trabajos públicos, los cuales se transfieren de un ejercicio a otro en virtud de la ley Demarchi, (1) conforme a la cual, ninguna obra podrá ser empezada cuando su costo se sufraga con títulos, como es la re-

(1). Ley N° 10.285.-

gla general, sin asegurar antes su colocación.-

Tales transferencias, admitidas porque aseguran la continuidad de los trabajos y permiten la apreciación de conjunto, suponen que existen y que se transfieren también los fondos correspondientes y nunca pueden referirse a créditos que queden intactos, desde que el pensamiento del legislador fué asegurar la continuación de las obras no concluidas.-

En otros casos además del recordado, se dictan disposiciones especiales que prorogan para el ejercicio sucesivo las sumas autorizadas. Son casos de excepción como en los presupuestos de la Intendencia de Marina.-

A menudo el Poder Ejecutivo interpretando arbitrariamente aquellas providencias legales, ordena la continuación para el ejercicio siguiente de ciertos créditos aun no consumidos en el anterior, aunque no resulte excedente en las entradas o en este caso no previendo los recursos con que hará frente, sin advertir que tal hecho implica la posibilidad legal y la casi certidumbre práctica de un desequilibrio financiero en el próximo presupuesto.-

Aun no teniendo en cuenta las disposiciones de la

Ley 3954 ya que parece haber caído en desuso, fácil nos será demostrar, como claramente lo ha hecho la Contaduría a fines de abril del corriente año, que las transferencias de créditos sólo son permitidas en el supuesto de que las rentas han alcanzado para cubrir los gastos. En efecto, el artículo 43 de la ley de Contabilidad por su ubicación y el orden de las materias tratadas, se refiere al aspecto contable del ejercicio y con el objeto de resolver las dificultades posibles de esa índole permite que una autorización no se extinga con el ejercicio. Su silencio a lo concerniente a los recursos, se explica entonces: en ese capítulo la ley no trata el aspecto financiero ya perfectamente definido por el artículo 1º cuando especifica que los recursos deben ser suficientes para cubrir todos los gastos. —

Razones fundamentales de técnica financiera exigen también tal solución. Si ha de mantenerse el equilibrio de un ejercicio, la ejecución de gastos por cuenta de créditos transferidos del año precedente deba estar sujeta a la existencia de los recursos, sólo posibles cuando las rentas del ejercicio anterior han resultado suficientes o bien cuando el nuevo presupuesto ha

ha previsto recursos para esas atenciones.-

De las consideraciones que anteceden fácil nos será deducir la necesidad de ampliar el período anual a que deben referirse las previsiones para poderlas cumplir más o menos íntegramente. No es posible que en ese lapso de tiempo se verifiquen todas las operaciones, todas las medidas de ejecución que resultarían aplicando dicho presupuesto. Al terminar el año financiero parte de los recursos autorizados por el presupuesto correspondiente, no habrán sido percibido y de los gastos previstos, no todos efectuados. Estas operaciones deberán unirse al año vencido, si quisiéramos comparar la verdadera situación de un país en momentos distintos, y si hubiera inconvenientes en separar de las entradas y gastos hechas en un año, las que se refirieran a otros, debemos procurar liquidarlas al fin de cada período. Son pues, dos diferentes sistemas que pueden seguirse al establecer las previsiones presupuestales: el de ejercicio y el de gestión.-

"El ejercicio es el conjunto de cargos y derechos de un mismo año, bien resulten de operaciones realiza-

das durante este año, bien de operaciones posteriores".

(1). Compradas entonces, deudas y créditos extinguidos en el año financiero y también los que al fin de éste no hubieran sido pagados o percibidos. Importa pues, la prolongación del período presupuestal hasta que las cargas y los derechos de aquel no sean liquidados o se consideren como tales para el año a que pertenezcan, pasándolos al venidero.-

Un presupuesto preparado de acuerdo al sistema del ejercicio regulará la gestión pública lo mismo que lo hace el particular: los trabajos comprometidos en el curso de un año los referirá a éste, aunque su realización haya exigido mayor plaza; los gastos se imputarán siempre a los ingresos y los ingresos a los gastos de la época en que se proyectaron. El ejercicio sólo comprende los derechos adquiridos en el año a que él se refiera; los originados en el período de prórroga pertenecen al inmediato siguiente. O sea; todas las operaciones relativas a cada presupuesto se incluyen en el

(1). Stourn, pág. 166.-

mismo año económico de éste, permitiendo así la comparación entre el resultado de diferentes presupuestos.

Es evidente que el presupuesto de ejercicio, llamado también de competencia, responde en absoluto a la vida real del Estado y al concepto teórico y abstracto de la hacienda pública. Revela claramente el verdadero coste total de cada servicio y los medios utilizados a tal fin. Pero, la práctica ha evidenciado graves inconvenientes: Debiendo referir al año en que se proyectaron, gastos o recursos hechos efectivos mucho tiempo después por ejemplo, puedan dolosamente imputarse a un año que no corresponda. Se mantienen con este sistema simultáneamente abiertos varios ejercicios y fuera del orden financiero que implican, no es posible conocer la situación sino después de transcurrir algunos años, cuando liquidados totalmente pueden cerrarse. (1).-

Estos inconvenientes son en parte evitados limitando prudencialmente el período complementario, a fin de

(1). En Francia a fines del siglo XVIII fundándose en la personalidad que reviste a cada ejercicio, se liquidaron varios de éstos mal equilibrados, contestando a aquellos acreedores que querían cobrar: "al ejercicio tal, del cual sois acreedor, no tiene fondos, por lo tanto, no es poderos pagar".-

que los recursos y gastos aún pendientes, por su escaso monto no perjudiquen gravemente al relacionarlos así al año financiero durante el cual son hechos, al ordenamiento formal del sistema estudiado.-

Nuestra ley de contabilidad en su artículo 43 limita a tres meses el período llamado de ampliación del presupuesto. De acuerdo a lo que tenemos dicho, establece que hasta el 31 de marzo del año subsiguiente sólo los gastos efectivamente realizados antes del 31 de diciembre podrán imputarse al presupuesto o a los créditos abiertos por leyes especiales o acuerdo, en su caso, del Poder Ejecutivo. (1).-

Así, ya no es posible afirmar que el ejercicio encierra en su totalidad las cargas y los derechos de año. Si bien la fecha prefijada de clausura desnaturaliza totalmente el carácter teórico asignado al sistema del ejercicio, es ella indispensable, según vimos, por comodidad y rapidez.-

Si afirmamos que el período de ejercicio, mayor

(1). Evidentemente el artículo 1º de la Ley de Contabilidad confunde el ejercicio con la anualidad. Bien claro lo demuestra el art. 43; no puede terminar en dos fechas distintas el ejercicio del presupuesto.-

que el año financiero, es exactamente igual al de ejecución del presupuesto, no queremos con ello significar que aunque fije un plazo, "sea el ejercicio un simple periodo de tiempo: no se debe confundir el efecto con la causa. El ejercicio, dice Steurn, es el conjunto de cargas y derechos de un año y tiene por objeto agrupar racionalmente todas sus operaciones". Ahora, que para ello exija "un periodo complementario posterior a la finalización del año", es ya cosa muy distinta.-

Estableceremos un presupuesto por gestión o presupuesto de caja, cuando sólo inscribimos en él, los gastos y recursos que efectivamente ocasionará el próximo año financiero.-

Una cuenta de gestión contiene únicamente las operaciones realizadas; adiciona las entradas con el encargo anterior, rebaja los gastos y el continuado balance da a conocer el saldo disponible en todo momento, de manera que cuando se inicia un nuevo periodo, pasa a éste inmediatamente el saldo del anterior. En las cuentas de gestión no hay prórrogas; comienzan y concluyen en fecha fija: la del año financiero. Un presupuesto de competencia da siempre lugar a residuos activos o recursos

a cobrar y a residuos pasivos o pagos no efectuados, mientras que el de caja sólo presenta lo que realmente será percibido y pagado. (1).-

El presupuesto de competencia deja a los administradores cierta libertad para reglar las provisiones hechas pudiendo, dentro de los límites fijados, obrar según su propio discernimiento, cosa imposible de hacer con un presupuesto de caja, donde los movimientos de dinero son la consecuencia de hechos anteriores que deben ser cumplidos según condiciones preestablecidas.-

Este último presupuesto no permite determinar como el de ejercicio, la situación financiera real del país en un momento dado. Supongamos realizados varios gastos que reporten, transcurridos varios meses, grandes beneficios; con anterioridad a éstos obtendremos, de acuerdo al sistema de gestión, un déficit, cuando el estado verdadero ^{considerando los créditos a realizar} sea muy distinto. Aún no permite tampoco comparar los resultados de distintos años y si por causas excepcionales, los pagos o cobros se adelantan o atrasan

(1). Cossa, *op.cit.* pág:181.-

ya la situación se modifica presentando un gran campo para manipulaciones poco escrupulosas.-

Estos pasajes forzosamente tienden a evitarse, presentando los períodos siguientes claros que responsabilizan al mismo administrador el que se retiene en sus manejos y no acudirá a una prematura percepción de los ingresos, por ejemplo, que luego al próximo año deberá reponer y que siempre es fácil de descubrir "con tanto más motivo cuanto que en las cuentas por gestión la proximidad de los hechos robustece particularmente la perspicacia de los interventores". Además, agregan los partidarios de la contabilidad por gestión, es posible comparar los resultados anuales entre sí, pues generalmente los residuos a cobrar o a pagar con que se inició el año se saldan con los que haya al cerrarse. (1).-

Evidentemente, el presupuesto de caja se impone en todos aquellos pequeños Estados donde el escaso número de operaciones, la exigüidad de sus cifras

(1). G. de Santis, Il diritto finanziario. Torino 1918. tomo I. pág. 424 y sig.-

totales, no puede ser un inconveniente para su normal ordenación, o donde una parte importante de los gastos se sustraen al examen parlamentario. Así, es aceptado en Suiza o en Inglaterra. Pero otras razones pueden también influir en favor de su adopción, entre las cuales, la rapidez y simplicidad son las más importantes. No de otra manera podrían los ingleses dar a conocer antes del 2 de Abril, (1), las entradas y gastos públicos del año que termina. -

Ante tales ventajas, Italia país adelantado en materia de contabilidad, adopta en 1884 un sistema que podríamos llamar mixto, inspirado por el de ejercicio pero sin período complementario: deja toda operación desde el 30 de Junio, fin del año financiero italiano, de referirse al año que se cierra para ser incluidas en el que se inicia; obtiene las ventajas del ejercicio, evitando la demora que exige su formación. Últimamente Estados Unidos, de acuerdo a la gran reforma presupuestal de 1921, limita el presupuesto de gastos a

(1). El año financiero en Inglaterra va del 1 de Abril al 31 de Marzo siguiente. -

los pagos que deban hacerse en un año; si se tratara de un programa cuya ejecución necesita varios años, deberá examinarse cada año, los gastos ya hechos, los a realizar, las posibles reducciones, de manera que para éstos, el presupuesto de competencia está combinado también con el de caja. En definitiva, hoy en día la mayor parte de los países inscriben en el presupuesto de gastos sumas que autorizan a comprometer la ejecución de un programa, pero fijan también las sumas a pagar durante el año por la ejecución parcial de ese programa.

VIII

Métodos de provisión presupuestal - Época en que se hace - Cálculo de gastos y recursos - Créditos limitativos y evaluativos.-

A menudo observamos que presupuestos perfectamente equilibrados presentan, terminado el ejercicio, déficits asombrosos. Aquel cálculo de gastos que en su momento total correspondía tan admirablemente al de recursos, va experimentando a medida que transcurre su ejecución, aumentos considerables, las entradas reducciones perjudiciales. Todo demuestra optimismo sin límites, un cálculo ilusorio.-

Si bien es cierto que los gastos y recursos de un presupuesto deben equilibrarse, es condición primordial la exacta evaluación de ellos. Sólo circunstancias muy imprevistas justificarían el desequilibrio, proveniente de errores iniciales: exageración de entradas, omisión o reducción de gastos que luego origina el mal desempeño de los servicios públicos, la necesidad de nuevos, imprevistos y gravosos proveenimientos financieros, y por otro lado el abuso del Poder Ejecutivo, el control

ficticio del poder legislativo, el desorden en la hacienda pública.-

La exacta previsión no es posible sin la perspicacia y sinceridad del que prepara el presupuesto, sin cierta proximidad entre la preparación y la ejecución, sin un método razonable de evaluación de gastos y recursos.-

Una moral sin tachas, un espíritu sincero fijará las entradas y gastos reales sin temor al revelarlos; intencionalmente no inflará las entradas para cubrir los gastos aunque tan fácil arbitrio sea tentador. Una gran experiencia financiera desarrolla la perspicacia que permite avalorar las circunstancias por su justo valor, prever el futuro con facilidad; evita un optimismo ilógico que sistemático "conduce al equilibrio sobre el papel, pero no al equilibrio verdadero"(1).-

La práctica de los países más adelantados ha revelado que las previsiones serán siempre más exactas

(1). Boucard, ob.cit. pág.64.-

cuando la época en que ellas se hacen sea más próxima al período de ejecución. Prever con un año de anticipación es exponerse a que llegado el momento de realizar la propuesta, hayan variado notablemente las circunstancias que se habían considerado al hacer los cálculos. Estos serán entonces falsos, exagerados o reducidos, y evidentemente, sobrevendrá el desequilibrio que puede a la vez ser originado, en tales casos, por la impresión buena o mala que se tenga en ese entonces sobre la marcha de la hacienda pública. Con ello padece también la sinceridad del presupuesto, la certidumbre de sus cifras en la que justamente descansa la autoridad o valor de ellas. Si por el contrario se inicia su preparación pocos meses antes de comenzar su ejercicio, el Parlamento verá coartada su libertad; la Cámara de Senadores principalmente, estará obligada al pronto despacho del presupuesto sin mayor revisión. El intervalo debe, pues, ser racional. -

En Inglaterra el presupuesto empezado a preparar en Noviembre, se entrega a la Cámara de los Comunes en el mes de Febrero; se discute y entra en vigor el 1 de Abril: cinco meses después. La previsión inglesa,

buscando la verdad, va aún más allá: el presupuesto que rige a partir de abril, no es definitivo; el Canciller del Reichstag presenta entonces a la Cámara, en una exposición financiera, las correcciones que crea conveniente introducir en el primitivo proyecto de entradas. Todos sus cálculos serán pues reconsiderados teniendo presentes hechos y no posibilidades. Sólo las costumbres inglesas, su sistema de gestión, permiten una preparación tan próxima al año financiero correspondiente sin peligros de ninguna naturaleza.

El caso opuesto presenta Francia donde las diversas administraciones empiezan a preparar los estados de gastos previstos de cada ministerio, unos quince meses antes que se inicie el ejercicio. Muchas tentativas se han hecho buscando de acortar tan extendido intervalo, pero ninguna hasta hoy ha triunfado.-

Como lógica consecuencia, la época en que se prepara el presupuesto depende de la época en que se inicie el año financiero. En Francia, España, Bélgica y Suecia, por ejemplo, coinciden el año solar y el financiero, no así en Turquía que abre su ejercicio el 1 de marzo, en Inglaterra y Prusia el 1 de abril,

en Italia y Estados Unidos el 1 de julio. Graziari, (1), dice que estas diferencias se deben a la latitud de cada uno de los Estados, si las Cámaras se reúnen en todos desde el invierno hasta principios del verano. De acuerdo a ello la época de la preparación varía; variará también la época de su ejecución y con mayor amplitud cuando más se quiera aproximar la ejecución a la preparación del presupuesto. De ahí que, según vimos, a menudo no coincide el año financiero con el civil. -

El ejercicio de nuestro presupuesto principia el 1° de Enero y termina el 31 de diciembre de cada año, (2)

Durante el mes de mayo anterior a su ejecución, debe el Poder Ejecutivo presentar al Congreso por conduc

(1). Istituzione di scienza delle finanze, Torino, pág. 11⁵

(2). Promulgado el actual presupuesto en noviembre 26 de 1923, se creyó conveniente establecer que seguirá en vigencia hasta que no se sancione el que corresponda a 1924, siempre que aquella no exceda de doce meses, (Ley N° 11.260, art. 53). Estamos pues en una situación especialísima: el año financiero no coincide con el civil, pero, prerrogado el presupuesto por un mes y cinco días, se podrá luego cumplir con lo estatuido por el art. 1 de la Ley de Contabilidad. Era inadmisibile que se dictara un presupuesto por un mes, y menos aún, haciéndolo por un año, que se trastornaran las normas establecidas. -

to del Ministro de Hacienda el presupuesto general de la Nación. (1). El intervalo de siete meses que media entre una y otra fecha, lo creen, algunos autores, exagerado y hasta se han hecho tentativas de fijar el mes de diciembre para presentar el proyecto de presupuesto a la legislatura. (2). Debamos tener en cuenta que las Cámaras requieren un tiempo prudencial para su examen. El de siete meses quizás sea razonable, pero hoy en día el carácter eminentemente ejecutivo de plan de gobierno que adquiere el presupuesto, permite que sea más reducido evitando su desbarajuste por la excesiva intervención legislativa. Además la imposibilidad material de presentarlo en mayo por la escasez de tiempo, legitimaría la reforma en el sentido de prorrogar uno o dos meses la fecha de su presentación.-

Durante los últimos años nuestros presupuestos fueron enviados a la Cámara de Diputados en las siguien-

(1). Ley de Contabilidad, art. 5.-

(2). Ley del 5 de Septiembre de 1821 patrocinada por Manuel J. García.-

tas fechas:

El presupuesto de 1912	se presentó	el 1 de Sep.	de 1911
" " " 1913	" " " 24	" Julio "	1912
" " " 1914	" " " 27	" Sep. "	1913
" " " 1915	" " " 10	" Julio "	1914
" " " 1916	" " " 6	" Agosto "	1915
" " " 1917	" " " 6	" Julio "	1916
" " " 1918	" " " 20	" Agos. "	1917
" " " 1919	" " " 31	" Agust. "	1918
" " " 1920	" " " 23	" Junio "	1919
" " " 1921	" " " 30	" Junio "	1920
" " " 1922		(no se presentó)	
" " " 1923/24	" " " 7	de Diciem.	1922

(1)

Efectivamente, si observamos las fechas en que se han presentado al Congreso los proyectos de presupuestos, sólo en muy contadas ocasiones vemos que se ha hecho antes de Junio. El atraso a menudo se atribuye a la desidia de los ministros. (2).-

(1). El presupuesto de 1913 fué el mismo de 1912, solicitándose su vigor por mensaje de Julio 24 de 1912. El año 1922 transcurrió con duodécimos y por último se puso en ejecución el presupuesto de 1920 que venía rigiendo con algunas modificaciones.- Desde 1870 sólo en cuatro años: 1888, 1889, 1900, y 1905 se cumplió la prescripción de la Ley de Contabilidad.-

(2). Es interesante recordar el decreto de abril 10 de 1898 que terminantemente establecía la primera quincena de abril para la remisión de los anteproyectos respectivos de cada ministerio al de Hacienda. Su art. 3º agregaba: "Con presencia de los mencionados proyectos parciales, o con prescindencia de ellos, en el caso de que no se le hubieran remitido en el plazo establecido, el ministro de Hacienda formulará el cálculo (a la vuelta

Si bien ello es cierto no toda la culpa está de su parte, pues como el 31 de marzo de cada año debe quedar cerrado por el ministerio de la ley el ejercicio del presupuesto del año anterior, (1), recién para fines de abril se podrá disponer de las planillas estadísticas correspondientes al año fenecido, que son indispensables para la exacta previsión. Así, si quizás convenga adelantar la clausura del ejercicio o, mejor aún, según dijimos, postergar un mes la fecha de la presentación.-

El cálculo exacto de recursos y gastos requiere en tercer lugar un método razonable de evaluación. Según las épocas se han seguido para los recursos diversos sistemas que pueden reducirse a los dos siguientes:

1º- Método automático u objetivo.-

2º- Método de apreciación directa o subjetivo.-

El método automático evita las evaluaciones antojadizas sometiéndolas a reglas fijas, diversas se-

(De la vuelta)

lo de recursos y al proyecto de presupuesto general que deberá presentar al señor Presidente de la República antes del 20 de mayo, para su resolución en acuerdo de ministros y oportuna revisión al Honorable Congreso".-

(1). Ley de Contabilidad, art. 43.-

gún considere los resultados del último ejercicio conocido o a éste mejorado en un porcentaje generalmente igual al excedente de dicho ejercicio sobre los anteriores. El primer método se funda en el siguiente razonamiento: si la ejecución del presupuesto revela las modificaciones que experimenta en un todo de acuerdo a los hechos y transcribimos esos resultados para el próximo período, suponiendo que la situación no ha variado, prevemos sencillamente la realidad. La simplicidad del sistema es evidente; excluye la arbitrariedad y todo esfuerzo o desplante de perspicacia, salvo para las contribuciones directas que variando de manera continua, sin mayores alternativas, permiten calcularse directamente siguiendo las enseñanzas de la experiencia. Hechos excepcionales, únicos, especiales, al próximo período, (1), harán variar la rigidez del método automático con toda justicia, sin importar su anulación. (2).-

El sistema de aumentos considera el acrecentamiento de la riqueza pública como un fenómeno económico normal. Así, es indudable un aumento continuo del producto

(1). Nuevos impuestos, distintas tarifas, años bisiestos etc.,.-

(2). Laroy-Beaulieu, ob.cit. pág.42.-

de ciertos impuestos que debe utilizarse al preparar el presupuesto de recursos. Estas mayores entradas se calculan teniendo en cuenta el promedio de excedentes de varios años anteriores y se agregan a los resultados del último ejercicio conocido.-

El sistema de acrecentamiento como también se lo llama, queriendo registrar la totalidad de las entradas, no deja margen para gastos imprevistos, a la vez que facilita la nivelación arbitraria del presupuesto. Su fundamento es ilógico: la riqueza pública no tiene una marcha ascendente continua; a los períodos de prosperidad suceden períodos de crisis, y será entonces un déficit el que reemplace a los excedentes. Idéntico razonamiento destruye la estricta aplicabilidad del método anteriormente visto.-

El sistema de apreciación directa es hoy en día el que ha encontrado más adeptos. Puesto en boga por aquellos países que debido al escaso intervalo entre la formación y la ejecución del presupuesto, originado al cambiar la fecha de su año económico, les era inútil toda ficción, produjo un revuelo tal en las ideas que sobre el verdadero significado del presupuesto se tenía

Se extendió por todas partes, aunque la previsión directa, debido a la antelación con que se hacía en muchos Estados, era difícil, y con ella fué así reconociéndose al enorme valor político que encierra al presupuesto al permitir desarrollar un plan de gobierno.-

Mientras existan en el preparador las cualidades recordadas más arriba, sus ventajas son notables. "Todos nuestros vecinos, dice Stourm, prefieren a la ciega seguridad que procura el método automático, la mayor exactitud resultante de la simple observación de los hechos; y, en su opinión, el sistema de apreciación directa, que no es otra cosa que la ausencia de sistema supera a las combinaciones reglamentarias". (1).-

Únicamente las condiciones económicas del país, si las tasas fijadas no varían, deben tenerse presente cuando se prepara un presupuesto según el método anunciado. Las cifras del último ejercicio conocido deberán modificarse siguiendo los cambios que puedan resultar de las nuevas condiciones a simple arbitrio o aprecia-

(1). Stourm, ob.cit. tomo I, pág. 253.-

ción del gobierno. -

En la República Argentina no se sigue un sistema determinado para el cálculo de los recursos. El hecho de que generalmente se presenta el presupuesto muy tarde al Congreso, permite tomar en cuenta las entradas de los meses transcurridos y apreciar casi directamente, según el sistema inglés, los probables ingresos del próximo período. "Es así que -nos dice la memoria del ministerio de Hacienda correspondiente a 1914- el cálculo de recursos consigna las sumas producidas por cada renta el año pasado, con raras excepciones, en los que la variación es más o menos depende de circunstancias especiales. En general, las rentas han producido más en los seis primeros meses del año actual que en el mismo período del año anterior; pero no sería ni previsor ni cierto el cálculo que reposara sobre este aumento, que puede desaparecer en los meses venideros, tanto más cuanto que la renta aduanera, principal recurso del tesoro, sufre a menudo variaciones de consideración". Más adelante vuelve a insistir que "para llegar a una situación correcta, que no esté expuesta a sorpresas, se ha seguido el método de tomar como base

de criterio la recaudación del año antepasado y la del primer semestre del que corre, sin perjuicio de allegar otros elementos de juicio y de consultar las opiniones de los funcionarios administrativos encargados de percibir la renta pública".-

Como se ve el criterio respetado es bueno; el mal atriba en su práctica. Numerosos ministros de Hacienda, aunque con nobles y buenas intenciones, han fracasado en sus empeños y obligados a abandonar sus proyectos vencidos por nuestra lamentable política, repudiable política de comité que reina más aún dentro de nuestros parlamentos donde es ya imposible el cálculo de recursos establecido sobre la base firme del producto real de los mismos y con independencia de todo criterio circunstancial.-

Un principio tan sencillo debiera haber penetrado profundamente en la conciencia de los representantes de la Nación, e inducirlos a combatir el falseamiento que se hace de las cifras previstas para disimular el déficit con que el proyecto de presupuesto sale de las comisiones y lo que a ese déficit agregan las sanciones de ambas cámaras. Pero la conciencia de tal principio

no existe entre nuestros representantes quienes han hecho degenerar el cálculo de recursos hasta el punto de haberlo convertido en un mero formalismo. Ejemplo de estas arbitrarias medidas lo tenemos en las dos prórrogas del presupuesto de 1920: la correspondiente al año 1921 no tuvo cálculo de recursos a pesar de que se modificaban los pliegos de gastos, y para la de 1922 propuso la comisión respectiva, en la Cámara de Diputados, el mismo cálculo de recursos del presupuesto para 1920. Este hecho increíble, constituye, sin duda, una de las bur-las más intolerables que sufre en manos de nuestros pretendidos financieros, la verdad del presupuesto.-

El valor de los métodos de evaluación de recursos es en parte relativo si recordamos que las cifras previstas no señalan una limitación. El mayor rendimiento de un impuesto se percibe lo mismo desde que la cantidad prefijada no significa la anulación del excedente.-

Los gastos por el contrario, no sólo se presentan especificados por su objeto sino que al crédito acordado a cada uno de ellos no puede extralimitarse. (1).-

(1). "Crédito es la autorización para realizar un servicio y consagrar a él una suma determinada, durante un ejercicio". Stourm, op.cit. pág. 254. Crédito y gasto no
(a la vuelta)

Los gastos no reconozcan ninguna regla especial de evaluación estando limitados a la sinceridad y percipiencia de los preparadores del presupuesto. La buena fe debe ser muy grande pues esta materia más que ninguna otra, se presta a combinaciones poco honrosas, en desacuerdo con las verdaderas necesidades. Estas a veces exigen créditos limitados y otras simplemente evaluativos. La libertad de apreciación no será la misma en ambos casos y distintos tambien los peligros que acarrear.

Los créditos limitativos están afectados a gastos cuyo monto y naturaleza es conocido y a los que con anterioridad a su realización se les puede fijar límites que en principio no deberán ser pasados. Por ejemplo: los sueldos de funcionarios son susceptibles de evaluación exacta. Lo mismo si se tratara de trabajos públicos: la voluntad de los proponentes o legisladores puede limitar el gasto y precisarlo. Si el crédito

(De la vuelta)

es lo mismo aunque a menudo usemos un término por otro. El gasto es el empleo que se hace del crédito. El crédito es el gasto que debe hacerse y con relación a los recursos es la entrada que se obtendrá, pero no es en sí mismo el recurso, sino la autorización para gastar o el recurso que se proveerá. Cuando se dice que el crédito es la dotación de un servicio, sólo debemos interpretar esta expresión en su sentido figurado.-

acordado fuere insuficiente y de necesidad imprescindible y debidamente constatada, el Poder Ejecutivo podrá solicitar al Parlamento la asignación de créditos suplementarios.-

Los créditos evaluativos están afectados a gastos cuyo monto nadie podría predecir y que se vota según el atribuido por el preparador del presupuesto a simple título de estimación, pues depende de hechos que no se conocen totalmente hasta el fin del ejercicio. Tales son por ejemplo, los originados por una guerra que podrán, durante el ejercicio, ser aumentados en caso de necesidad por créditos suplementarios, previos naturalmente a la realización del gasto e imposibles de ser rehusados, siendo entonces el voto una simple formalidad.

(1).-

La naturaleza especial de cada crédito presentaciones opuestas al que prepara el presupuesto: los créditos limitativos ^{se} inscribirán abultados, los

(1). Stourm define sabiamente las dos clases de créditos cuando dice: "Los créditos limitativos señalan de un modo preciso la naturaleza de los servicios y la cantidad que a ellos se dedica. Los créditos evaluativos especifican los servicios y se limitan a evaluar el costo de su ejecución".-

evaluativos, por el contrario, reducidos ya que siéndoles fácil obtener créditos suplementarios, los recursos que a ellos deberían destinarse aumentan los fondos disponibles. La evaluación dada a estos créditos no reviste mayor importancia, no afectará al gasto: será la que luego resulte ser. Reducir los gastos referentes a créditos ineludibles es hacer una economía ~~innata~~ ilusoria, no impone al gobierno sacrificio alguno; luego vendrán suplementos de créditos necesarios para respetar derechos adquiridos. -

Una vez más comprobamos la falta de un método que permite la evaluación de los gastos y la necesidad de controlar por el Parlamento los propuestos evitando economías ficticias de créditos evaluativos y facilitando las economías efectivas de gastos al reducir los créditos limitativos. -

Las enunciadas no son reglas, sino advertencias. El gasto queda siempre al arbitrio del que lo realiza quien los apreciará directamente y los evaluará de acuerdo al desarrollo que interprete dar al programa de acción. Para los gastos fijos, el servicio de la deuda pública por ejemplo, habrá transcribir en el nuevo

presupuesto la cifra que tenían en el precedente. Esta es la única distinción que se nos ocurre hacer al respecto.

Ahora bien, cuestión interesante es la de establecer si se han de evaluar primero los gastos o los recursos. Los particulares teniendo ingresos limitados deben ante todo determinar sus recursos y luego acomodar estos a sus gastos; no es posible admitir otra solución. Pero el Estado, al tener que satisfacer las necesidades públicas y de acuerdo con estas percibir los ingresos indispensables, estará obligado a proceder inversamente: fijará las necesidades, los gastos, y luego los recursos para cubrirlos. Así lo hacen, según vimos, los preparadores del presupuesto en nuestro país y en todas partes del mundo. Sin embargo, es notable la insistencia con que defienden la tesis contraria respetables autoridades de las finanzas contemporáneas fundándose en que por un lado, las necesidades públicas aparte de ser elásticas y relativas, presentan una gradación en su importancia y en la forma de satisfacerlas y por otro lado, las fuerzas económicas de la nación tienen un límite que no debe pasarse sino se quiere destruir

la organización racional de la hacienda. Siendo hoy en día común que las necesidades sobrepasen a los recursos que éstos inevitablemente ^{son} inferiores a las necesidades, es lógico, agregan, que de acuerdo a dichos recursos se determinen las necesidades que puedan y deban satisfacer. Si antes calculamos los gastos, con seguridad lo haremos desproporcionadamente a los recursos: un Estado pobre no podría pretender realizar lo mismo que uno rico. (1).-

Ahora bien, a decir verdad, la situación general de recalo y desorden nos inclina a pensar si estas últimas ideas no serán justamente las únicas que nosotros debemos aceptar.-

(1). En Bélgica y Suiza, el cálculo de los recursos precede al de los gastos.-

Análisis formal del presupuesto - Interpolaciones -
Clasificación de gastos y recursos - Ley de sueldos y
retiros - Defectos estructurales y de técnica que anota-
mos.-

Terminado el estudio sobre la preparación del presupuesto, creemos oportuno referirnos brevemente a la forma que reviste al ser presentado a las Cámaras para su aprobación. Es este un punto que muchos olvidan considerándolo meramente circunstancial y al que atribuyen poca o ninguna importancia. Sin embargo, nosotros insistiremos analizando las materias que por regla general contiene y la distribución que presentan, análisis que nos trae aparajado el de las ventajas e inconvenientes para el exacto control parlamentario, o bien el examen de su ordenación técnica. Es ahí donde reside, a nuestro parecer, la importancia del estudio formal del presupuesto.-

Ante todo, el presupuesto general se debe presentar al Congreso acompañado con los informes y datos ilustrativos necesarios que permitan su estudio y voto

conciencia. Si bien es cierto que ninguna disposición legal lo estatuye, surge indirectamente interpretando varias de ellas. Según el artículo 86, inc. 11, de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo debe hacer anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, dando cuenta del estado de la Nación. "Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los Ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación, en lo referente a los negocios de sus respectivos Departamentos." (1).-

Tanto el presidente como sus ministros al referirse al estado general de la Nación lo harán especialmente con respecto al financiero, a las entradas y salidas efectivas, al primero en sentido genérico y los segundos particularizándose con las de sus departamentos. La misma Ley de Contabilidad ha dispuesto que: "cada ministro acompaña a la Memoria que debe presentar al Congreso en el mes de Mayo los documentos siguientes: 1º, Cuenta de inversión del presupuesto de su ramo, correspondien-

(1). Constitución Nacional, art. 90.-

te al ejercicio del año anterior a dicha Memoria.

2^a, Estado razonado y comparativo entre el presupuesto de su ramo para el ejercicio del año que corriera, y el que propusiese para el siguiente".(1). De acuerdo al fin que presentan tales previsoras disposiciones deben cumplirse con anterioridad a la presentación del presupuesto, pero como ésta sobreviene también en Mayo, justo es que se hagan ambas en el mismo momento. Sin embargo, el presupuesto se presenta entre nosotros acompañado simplemente por el mensaje de remisión, documento sin ninguna importancia y de carácter político por excelencia. En él, el ministro de Hacienda se refiere a las dificultades con que ha tropezado, los graves inconvenientes que ha debido allanar, enumera cifras que parecerían estar perfectamente equilibradas, con gran pompa hace alusión a las economías introducidas, a la imprescindible necesidad de economizar, y luego termina refiriéndose muy someramente a los aumentos de gastos. Su simple lectura da la impresión de haberse procedido correctamente, de acuerdo a las

(1). Ley de Contabilidad, art.6.-

reglas más adelantadas, pero, si entramos a analizar las provisiones, los cuadros de gastos y recursos, muy pronto nos damos cuenta de los innumerables defectos estructurales y de fondo que presentan, de la época sinceridad de casi todos sus cálculos. Así, lo que realmente nos interesa es el estudio formal del texto mismo de la Ley de presupuesto. A tal fin, tomaremos por base la que rige para el ejercicio de 1923-24. (1).-

En su artículo primero la Ley de presupuesto declara "en vigencia para el ejercicio de 1923 (presupuesto anual) la Ley N.º 11027 con las modificaciones consignadas en las planillas adjuntas". El sistema de las "planillas de modificaciones al presupuesto en vigencia", evita la repetición de interminables listas de gastos, ahorrando tiempo e inútiles palabrerías; pone de manifiesto las modificaciones, cuyo estudio comparativo y cualitativo facilita enormemente, decía W. Muñoz. Es, en fin, un adelanto pero que sin embargo, ataca la claridad y apreciación de conjunto. Por ello, cuando se imprime el presupuesto aunque el artículo

(1). Ley N.º 11.269.-

quede así redactado, se modifica el presupuesto anterior de acuerdo a las planillas y se presenta como si fuera el original.-

De inmediato, el artículo 1 determina el monto total de los gastos de la Administración que luego los separa en dos secciones. El artículo 2° fija los gastos de la primera sección y los distribuye en doce anexos, y el artículo 3° los de la segunda, correspondiente, dice, a subsidios y beneficencia que luego distribuye en 16 incisos.-

Cada una de estas partes constituye, podría decirse, "la apertura de un crédito en cuenta corriente que la Nación por medio del Parlamento hace a una determinada repartición pública sobre la Tesorería del Estado por cierto servicio y sobre la cual todas las parciales administraciones adquieren el derecho de girar órdenes de pago para satisfacer las obligaciones que van asumiendo en la gestión que le corresponda". (1), salvo la obligación de rendir cuenta sobre las cantidades recibidas al terminar el ejercicio.-

(1). G. de Santis, ob.cit. pág. 464.-

Nuestra Ley de Contabilidad, establece que cada uno de los anexos debe estar formado por el total de las cantidades votadas para las atenciones del respectivo ministerio. (1). De aquí que entre los anexos enumerados en el artículo 2º de la ley de presupuesto, habrá uno que se refiera al Ministerio del Interior, otro al de Guerra, otro al de Hacienda, y así sucesivamente hasta completar los ocho ministerios. Los cuatro anexos restantes son: el Congreso, Jubilaciones, Pensiones y Retiros; Créditos suplementarios y Trabajos Públicos. La importancia de estos anexos demostrada por las cifras a ellos correspondientes es la relativa justificación de su subsistencia. El artículo 2º señala cada anexo con una de las letras del alfabeto, desde A hasta L, y luego de indicar a quien corresponda, establece en una segunda columna el monto del gasto en efectivo o en títulos según fuere. En un último renglón de dicho artículo se ha incluido el aumento de gastos proveniente de la implantación del salario mínimo. Si bien, nuestra intención es observar los defectos que son ya normales en el

(1). Artículo 2º. La Ley de Contabilidad emplea la palabra artículos en lugar de anexos.-

presupuesto argentino, debemos advertir que en este caso especial, la suma que figuran para cada anexo de gasto es sólo una parte de la que corresponde. La única ventaja que así obtenemos, apreciar debidamente el aumento que reporta a los gastos el salario mínimo, podría también conseguirse aunque distribuyamos dicho aumento equitativamente entre los distintos anexos, haciendo figurar su total por separado a simple título ilustrativo. (1).-

El cuadro de gastos adjunto al artículo 3º presenta la siguiente contextura:

(1). Debemos advertir que en este año (1924) el ministro Molina ha tomado las medidas pertinentes a fin de que desaparezca del proyecto de presupuesto para 1925, la anomalía que comentamos.-

ANEXOS.	EN EFECTIVO.	EN TÍTULOS.
	\$ m/n.	\$ m/n.
A - Congreso	5.887.151.--	- - - - -
B - Interior	74.993.850.60	- - - - -
C - Rel. Ext. y Culto	6.858.257.70	- - - - -
D - Hacienda	21.763.569.--	- - - - -
Inc. único-Deuda P ^{ub}	125.146.821.46	- - - - -
E - Just. e I. Pública	96.417.847.48	- - - - -
F - Guerra	58.213.781.31	- - - - -
G - Marina	41.351.017.28	- - - - -
H - Agricultura	15.964.460.--	- - - - -
I - Obras Públicas	19.088.165.--	- - - - -
J - Jub. Pens. y Retiros	20.348.747.30	- - - - -
K - Créd. Supplement.		14.188.348.58
L - Trabajos públicos		84.962.555.67
Arts. 6 y 7 de la presente (1).	82.000.000.--	- - - - -
\$ m/n.	568.033.668.13	99.150.904.25
A deducir (2).	22.297.238.42	- - - - -
\$ m/n.	545.736.429.71	99.150.904.25

Los gastos de subsidios y beneficencia comprendidos en el artículo 3^o forman un nuevo anexo señalado por la letra M. -

La relación establecida por el presupuesto de 1923

-
- (1). Se refieren al salario mínimo del que dejamos constancia en el texto. -
 - (2). Como el presupuesto entraba a regir en noviembre y habían sido ya necesarios 8 duodécimos, rebajamos la diferencia entre lo previsto por el presupuesto y lo efectivamente gastado en esos 8 meses. -

y 1924 entre todos los anexos, como índice de las sumas requeridas para cada uno de ellos, es la siguiente:

Anexo A	0.8	Anexo H	2.7
" B	10.1	" I	5.0
" C	1.1	" J	5.2
" D	3.2	" K	2.5
" D'	12.5	" L	11.7
" E	15.5	" M	3.1
" F	7.8	Art. 6 y 7	10.6
" G	6.2		<hr/>
			100.-

Para conocer las partes de los totales de cualquiera de los anexos, es necesario revisar el cuerpo del presupuesto. Así tenemos que a continuación de la ley, al detallar los gastos de cada anexo, los divide a éstos en incisos que expresan- "lo destinado para las erogaciones de una misma clase", (1), o sea, por ejemplo, de una repartición. El anexo B, Ministerio del Interior, está formado por 18 incisos, correspondiendo, entre otros, el inciso 3º al Departamento Nacional del Trabajo, el 4º a Correos y Telégrafos, el 6º al Departamento de Policía, el 18º a la Comisión Nacional de casas baratas, etc. De acuerdo al artículo 3º de la ley de contabilidad, el servicio de la deuda pública se presupone en un inciso único que forma parte del anexo

(1). Ley de Contabilidad, art. 2.-

D, correspondiente al ministerio de Hacienda.-

Cada inciso se subdivide en ítems numerados que demuestran los respectivos pormenores encerrando gastos de idéntica naturaleza. El inciso 4º Correos y Telégrafos del anexo B, contiene 41 ítems que se refieren a la Dirección General, a la Dirección Administrativa, otro a las Sucursales, varios a Cabecera y Dependencias de cada Distrito, y el último a Gastos Generales, etc. El inciso único comprendido en el anexo D, relativo a la deuda pública, manifiesta en sus 48 ítems, cada deuda separadamente, (1).-

Aun es dable una nueva subdivisión: la partida que constituyendo el detalle del ítem, es la única especialización que pueda hacerse de los gastos. Ellas representan por lo común un servicio y un único gasto. Así el ítem 1º, Dirección General del inciso 4º, anexo B, está formado por cuatro partidas: Director General, Vice-Director, un empleado de 12¹ y dos empleados de 15².-

Es buena costumbre la de adjuntar al final de cada anexo un resumen de los totales de cada inciso de que

(1). Art. 3º de la Ley de Contabilidad.-

está formado. Detalles son, todos estos, que reportan gran claridad y fácil confrontación de gastos.-

Continuando con el artículo ^{do} de la ley de presupuesto, llegamos a los recursos cuyo cálculo es materia de otro artículo, con los incisos correspondientes, que expresa las cantidades que por cada ramo de entrada ordinaria o extraordinaria se destina para el pago de los gastos votados. (1). Dicho artículo 4º dice: "Los gastos presupuestos en la sección I serán cubiertos con los siguientes recursos en efectivo". Transcribe una serie de renglones a los que fija las cantidades calculadas y al final enumera los provenientes de la negociación de títulos que afecta a los anexos K y L. El artículo 5º enumera los recursos, (2), destinados a cubrir los gastos presupuestos en la Sección II, o sea anexo M - Subsidios y Beneficencias.-

Cada uno de los recursos incluidos en el cuadro a que se refiere el artículo 4º, supone la existencia de una ley que autoriza a percibirlos, salvo por ejem-

(1). Ley de Contabilidad, art. 4º.-

(2). Producto de la Lotería Nacional y del Impuesto a Perfumes y específicos.-

ple, los que figuran como devolución de ejercicios vencidos. No habiéndose establecido entre ellos distinción alguna, sean ordinarios o extraordinarios, la unidad presupuestal está perfectamente reconocida. Este hecho no legitima, en absoluto, la falta de orden que evidencian, el extraño método seguido al enumerarlos. Fuera de la grave irregularidad que se comete al incluir bajo un sólo rubro recursos distintos que confundidos privan al cuadro de la claridad indispensable facilitando arreglos repudiables, forman ellos "una larga y deshilvanada lista, como confeccionada al azar, ilógicamente, en la que aparecen los recursos efectivos mezclados con los en títulos, los impuestos se confunden con las tasas y los fondos provenientes del dominio industrial e territorial del Estado con otros impuestos o rentas por servicios; al lado del arrendamiento de los tinglados y depósitos en el nuevo puerto de la Capital y puerto de La Plata, que es un recurso formado por tasas, figura aislado el impuesto al ausentismo, un poco más arriba 2 millones por devolución de ejercicios vencidos, y luego, 8 millones por Recursos Extraordinarios, denominación

y estimación completamente absurda". (1).-

El cuadro incluido en el artículo 4° es el siguiente:

RECURSOS EN EFECTIVO.	\$ m/n
1 - Importación	175.100.000. --
1 - Adicional de 2 y 7 %	34.000.000. --
1 - Recargo del 60 % sobre los aforos de la tarifa de avalúos y del 25 % sobre los derechos específicos (art. II de la Ley de aduana)	28.000.000. --
1 - Recargo del 25 % (Ley N° 10229).	70.000. --
1 - Exportación	30.000.000. --
2 - Estadística 3 por ^o /oo	7.000.000. --
2 - Faros y Balizas.	3.000.000. --
3 - Puertos, Muelles y Diques	11.000.000. --
3 - Pescantes y Guinches	2.800.000. --
3 - Almacenes y Estingaje	17.000.000. --
3 - Tracción	4.000.000. --
4 - Arrendamientos y concesiones en los Puertos	1.500.000. --
2 - Visitas de Sanidad	350.000. --
2 - Derechos consulares	3.000.000. --
5 - Eventuales y multas	2.300.000. --
1 - Alcoholes.	17.000.000. --
1 - Tabacos.	53.000.000. --
1 - Fósforos	4.500.000. --
1 - Cervezas	4.500.000. --
1 - Seguros	2.000.000. --
1 - Naipes.	1.000.000. --
1 - Bebidas alcohólicas	16.500.000. --
1 - Perfumes y Específicos, cuyo producido se calcula en 6.150.000 \$, debiendo pasar a la sección subsidios 6.080.210 pesos m/n	69.790. --
A la vuelta.	417.689.790. --

(1). Salvador Oria, Característica de la Legislación impositiva argentina en Rev. de Ciencias Económicas Julio 1935, pág. 13. -

RECURSOS EN EFECTIVO.

₡ m/n

	De la vuelta	417.689.790. --
1 -	Vinos	3.500.000. --
2 -	Desnaturalizantes de alcoholas	400.000. --
2 -	Tarifa de Analisis	1.500.000. --
5 -	Fenta de productos del Instituto Bacteriológico.	20.000. --
1 -	Contribución Territorial - Calculado el producido de la Capital en pesos 31.000.000 m/n y el de los Territorios Nacionales en ₡ 3.500.000 m/n, deduciéndose de esta suma 33 1/3 %, correspondiente al Consejo Nacional de Educación, y el 30 % del producido de la Capital correspondiente a su Municipalidad	13.700.000. --
1 -	Patentes - Calculado el producido de las maritimas en ₡ 500.000 m/n, las de la Capital en pesos 17.700.000 y las de los Territorios Nacionales en ₡ 1.400.000, deduciéndose de las patentes de la Capital el 30 % para su Municipalidad y el 15 % para el Consejo Nacional De Educación y de las correspondientes a los Territorios Nacionales el 15 % para el mismo Consejo y el 40 % para sus Municipalidades	11.000.000. --
1 -	Sellos	35.000.000. --
2 -	Correos.	20.000.000. --
2 -	Telegrafos.	6.500.000. --
1 -	Impuestos a los pasajes	6.000.000. --
2 -	Patentes de invención y marcas de fábrica.	500.000. --
2 -	Registro de la Propiedad y Boletines Oficial y Judicial.	2.000.000. --
2 -	Escritania de Gobierno.	50.000. --
2 -	Tasas militares y multas (Leyes 4707 y 8129).	300.000. --
2 -	Matriculas y derechos de examen.	600.000. --
	a la vuelta	520.819.790. --

RECURSOS EN EFECTIVO.

\$ m/n

	De la vuelta	520.819.790. --
4 -	Derecho de pastaje en los Terri- torios Nacionales	500.000. --
3 -	Transportes Nacionales	50.000. --
4 -	Arrendamiento de Tierras Públicas.	800.000. --
5 -	Producto de enajenación de Tie- rras Fiscales	100.000. --
4 -	Explotaciones Forestales.	10.000. --
5 -	Recursos extraordinarios.	8.000.000. --
5 -	Ventas y arrendamientos (art. 12 de la Ley 5559)	150.000. --
2 -	Caja de Moneda	10.000.
2 -	Dirección de Ganadería. "	100.000.
2 -	Campo de Maniobras	10.000.
2 -	Intendencia de Guerra	50.000.
5 -	Devolución de ejercicios venci- dos	2.000.000. --
4 -	Arrendamiento de tinglados y de- pósitos en el nuevo puerto de la Capital y puerto de La Plata	100.000. --
6 -	Obras Sanitarias, cuyo produci- do se calcula en \$ 22.500.000 m/n, destinándose para el servicio de sus empréstitos las sumas inscrip- tas en este cuadro, y el resto pa- ra su presupuesto	5.097.893. --
6 -	Obras Sanitarias, Leyes N ^{os} 3967 y 4158 y sus derivadas	3.200.000. --
6 -	Fondos de Irrigación, Ley N ^o 6546, servicio de títulos	400.000. --
6 -	Banco Nacional, servicio de las Leyes N ^{os} 3655 y 3750.	450.000. --
6 -	Provincia de Buenos Aires, servi- cio de su deuda.	2.274.509,16
6 -	Provincia de Santa Fe, servicio de su deuda.	501.941,37
6 -	Provincia de Córdoba, servicio de su deuda	300.000. --
6 -	Provincia de Entre Ríos, servicio de su deuda	751.338,80
	A la vuelta	545.674.572,33

RECURSOS EN EFECTIVO.	\$ m/n
De la vuelta	545.674.572,33
6 - Provincia de Mendoza, servicio de su deuda	66.809,66
6 - Provincia de Tucumán, servicio de su deuda.	60.000,--
Total \$ m/n	<u>545.801.381,99</u>

RECURSOS PARA LOS ANEXOS K y L	Títulos
5 - Productos de la negociación de pesos oro 15.000.000, nominales de obligaciones Puerto de Buenos Aires, ley N° 5944	27.000.000,--
5 - Producto de la negociación de títulos autorizada por el art. 19 de esta ley, hasta \$ 100.000.000	<u>72.150.904,25</u>
	99.150.904,25

Los números que hemos colocado precediendo a cada recurso corresponden a la respectiva fuente rentística de la siguiente clasificación tan común y razonable:

1 Impuestos directos e indirectos; 2 Tasas; 3 Industrias oficiales e explotaciones industriales por cuenta del Estado; 4 Arrendamientos y concesiones temporales de los bienes públicos; 5 Eventuales y extraordinarios; 6 Reintegros y contrapartidas (1). Una simple confrontación

(1). Greffier, M. E., Contabilidad Administrativa, pág. 39.

nos señala el ridículo desorden con que aquellos se enumeran.-

El proyecto de presupuesto presentado por el P. E. para el año 1935 distribuye los recursos en los siguientes grupos: I Impuestos indirectos aduaneros; II Impuestos indirectos internos; III Impuestos directos sobre los bienes y las personas; IV Tasas por servicios públicos; V Rentas del dominio industrial del Estado; VI Rentas del dominio territorial del Estado; VII Rentas del dominio financiero; y VIII Varios. Si el nuevo presupuesto se sancionara con las distinciones hechas, podría señalarse un verdadero adelanto dentro del desquiciado ordenamiento actual. (1).-

(1). Es sin duda interesante recordar aquí la clasificación de recursos que propiciaba el ilustre profesor W. Muñoz: I Rentas del dominio privado del Estado- 1º Dominio Territorial: Arrendamientos; Derechos de pastoreo; explotaciones forestales; petróleo, minas, salinas, etc. 2º Dominio Industrial: Puertos, diques; pescantes, guinchos; almacenaje y eslingaje; ferrocarriles; transportes marítimos; obras de salubridad; obras de irrigación.-

II Productos de servicio del Estado - 1º Sin Monopolio: Telégrafos; Dirección de ganadería; Talleres oficiales; Intendencia de Guerra, etc. 2º Con Monopolio: Correos; desnaturalización de alcoholes; acuñación etc. 3º Del dominio público: Navegación; faros y balizas; Costa: pesca y caza. 4º De funciones propias del Estado: Escribanía de Gobierno; derechos de estadística (a la vuelta.

Das objeciones fundamentales, además de la recordadas deben hacerse al cálculo de recursos del presupuesto en vigencia; una relativa a la no inclusión de todas las fuentes de rentas que tiene el Estado, y otra relacionada con la mala apreciación del producto de los impuestos. La omisión de las cifras correspondientes al gravamen por concepto de contribución de desagües, así como las que corresponde a las utilidades del Ranco de la Provincia, resulta inexplicable, no precisamente por que el hecho evidencie un propósito de ocultación, cuya existencia es a todas luces inadmisibile, sino por el erróneo criterio que al respecto queda de manifiesto al suponerse que no deben figurar en el cálculo de recursos porque las cantidades provenientes de esos rubros no las administra el P. E. -

Con tal manera de interpretar el concepto de la

(De la vuelta)

ca, sanidad, análisis, anclaje, patentes de invención, multas, matrículas, etc. -

III Productos de impuestos - 1º Indirectos: Interno sobre tabacos, fosforos, alcoholes, vinos, cervezas, perfumes y específicos, naipes, seguros; derechos de importación adicionales y de exportación, etc. 2º Directos: De sello al comercio e industrias (patentes); a la tierra (contribución territorial). -

IV Recursos Especiales - Impuestos a Herencias y Donaciones, a la venta de ferrocarriles, a las carreras, a la lotería nacional. -

V Recursos Extraordinarios - Emagenciones, títulos, empréstitos. -

función administrativa realizada por el poder público, podrían también suprimirse del cálculo de recursos las cantidades provenientes de otros impuestos igualmente de carácter especial, pagados tan sólo por los inmediatamente beneficiados, como sería el caso de los pavimentos de la capital, canalización y drenaje, contribución de pavimentos, obras de salubridad de La Plata, etc. También debe señalarse que entre esas omisiones figura el Montepío civil, cuyos recursos se desconocen en absoluto, porque se argumenta las cantidades que ingresan al tesoro fiscal, por ese concepto, tienen un destino expresamente determinado por una Ley especial. -

Al apreciar los impuestos de contribución territorial, al comercio e industrias, expendios de alcoholes, y de caminos, se deja sin mencionar el producto total probable, de cada uno, para sólo establecer las cantidades que ingresarán directamente a rentas generales, suponemos que a pretexto de que el resto se distribuye en las escuelas, las municipalidades y el Patronato de Menores. En cambio, esos mismos datos se consignaron en el mensaje con que se acompañó el proyecto, en vez de estarlo expresamente establecido en la

Ley, desde que es ésta y no el informe con que se remite el proyecto a la Legislatura, lo que tiene valor. Por lo que hace al destino a dar con posterioridad a cada uno de los ingresos a que nos hemos referido precedentemente, la Ley es la que debe determinarlos; pero no es menos fundamental lo otro: La determinación precisa y exacta de todas las cantidades que deben ingresar al erario, como consecuencia de los tributos que se exigen al pueblo para el mantenimiento de los servicios públicos. Ya vendrá el desdoblamiento de esos ingresos, haciendo en los capítulos del presupuesto los descargos que correspondan.-

Pasando a la apreciación del rendimiento de cada impuesto conviene advertir que casi invariablemente se ha procedido a estimarlos con un optimismo no justificado por causa alguna, a no ser que haya entrado en sus cálculos la posibilidad de eventualidades que escapen a toda norma financiera. Tomando las cifras de los diez últimos años, es posible establecer el error en que se incurre al suponer una evolución tan avanzada en el desarrollo económico de la riqueza privada. Así, no se ha advertido que el crecimiento del producto de los impuestos sigue una escala ascendente que no llega,

salvo muy raras excepciones a señalar aumentos tales como para que sean por lo menos aproximados los rendimientos extraordinarios previstos.-

Por último, advertimos que dentro de las distinciones hechas por la ley, figuran como recursos extraordinarios contribuciones y aportes que no son consecuencia de una negociación de carácter transitorio a realizar para obtener fondos, sino entradas ordinarias de la administración a las que por simple comodidad o inexperiencia se las desnaturaliza en absoluto.-

Ahora bien, continuando nuestro examen de la ley encontramos una serie de disposiciones en su gran mayoría generales y permanentes opuestas al carácter especial y temporario del presupuesto. Ellas son propuestas por el Poder Ejecutivo o intercaladas por las Cámaras, con el fin de obtener más rápida y fácil sanción. Una reforma que presenta^{da} aisladamente hubiera encontrado opositores, con seguridad que formando parte de un todo importante, pasará apenas advertida y nunca dará lugar a discusiones que gravemente entorpecerían el funcionamiento regular de la administración pública. La escasez de tiempo generalmente, apresura la votación de tales

disposiciones legislativas que así introducidas, representarían siempre graves peligros.-

Las interpolaciones parlamentarias, como suele llamárselas desde que son debidas generalmente a la intervención de las Cámaras, llevan a menudo por fin obtener la aprobación del Poder Ejecutivo sobre su contenido. Este hecho ha sido frecuente en Estados Unidos. El Congreso sustrae al veto del Presidente las reformas intercaladas en los appropriation bills, pues ante la alternativa de aceptar las interpolaciones o rechazar el presupuesto en bloq del cual imprescindiblemente necesita, el Ejecutivo se decidirá por aquellas. Actualmente, en ambas Cámaras norteamericanas existe un reglamento que prohíbe la inserción de disposiciones extrañas al presupuesto; aún no ha sido aplicado (1) y quizá se haga efectivo cuando la reforma 1921 sea completa.-

Nuestras costumbres requieren la sanción de reglamentos similares que a la vez evitarían el olvido de disposiciones interesantes y la tarea engorrosa que significa

(1). Bogart, Les Finances Fédérales, Rivue de Science et de Legislation Financières, 1913, pág. 71

hallar, transcurridos algunos años, entre el ^{estudio} estudio de previsiones presupuestales, un artículo determinado.-

Observamos también ciertas disposiciones que aunque guardan relación con el presupuesto, no tienen en absoluto porque figurar en todos ellos. Son disposiciones permanentes de tal manera que si por omisión no se incluyen en la ley de presupuesto pueden originarse innumerables trastornos. Nada más práctico más que una ley general a todas ellas comprendan, obteniendo así, su sanción definitiva.-

Casi la totalidad de los artículos restantes se conciben con un falso criterio técnico. Evidencian algunos una errónea interpretación o mejor dicho, el desconocimiento de los derechos que origina la inscripción presupuestal, y los otros o son inútiles aclaraciones o detalles que podrían formar parte de una reglamentación pero nunca de una ley como el presupuesto que reviste carácter tan estricto y delicado.-

Ciertos artículos de la actual ley de presupuesto N° 11260, y de las anteriores en mucho mayor medida, de acuerdo a lo que traemos dicho, se prestan a severas críticas. Por ejemplo: el art. 6° al establecer un salario mínimo para todo empleado o jornalero al ser-

Vicio del Estado, reglamenta una materia extraña al presupuesto; el art. 9° que obliga a los bancos oficiales e instituciones autónomas, someter sus presupuestos a la aprobación del P. E., dando cuenta al Congreso para la correspondiente resolución, es de carácter permanente; el art. 23 que prohíbe acumular dos o más empleos en una misma persona, es ajeno en absoluto a la ley, como también el que más adelante modifica, art. 34, el Código de Procedimientos en lo Criminal; el art. 47 cuando dispone que los autorizados para efectuar gastos, no podrán comprometer suma alguna que no tenga disponible la partida correspondiente en el presupuesto, repite lo establecido por la Ley de Contabilidad, art. 22, infra por el art. 48 declara de utilidad pública los terrenos necesarios para instalar una escuela de aviación, en vez de hacerlo por una ley especial; etc. La falta de hilación que ellos conservan, los bruscos pasajes de una materia a otra completamente opuesta, denotan evidentemente un criterio harto inexplicable.-

La mejor solución es la que sigue Inglaterra. Su presupuesto contiene apenas siete artículos (1) de naturaleza

(1). El art. 1° autoriza según las entradas del fondo consolidado, el pago de los gastos votados por el
(a la vuelta)

raleza exclusivamente presupuestal y ninguna disposición legislativa. Estas sólo figuran en leyes distintas e independientes. -

Así completamente depurada, nuestra ley de presupuesto sólo comprendería unos pocos artículos, los estrictamente indispensables: uno que fija y autoriza los gastos, un segundo que fija y autoriza las entradas; ambos debidamente detallados y completados en cuadros anexos a la ley, y en fin, algunas disposiciones anuales necesarias a su exacto cumplimiento. -

Ahora bien, es sin duda interesante el análisis de los cuadros de gastos y recursos, porque aunque de su ordenación no dependa el equilibrio presupuestal, a ella está íntimamente vinculado el control legisla-

(De la vuelta)

Parlamento; el art. 2 permite obtener mediante la emisión de bonos, la suma necesaria para hacer frente a los gastos públicos; el art. 3 dispone que los créditos abiertos estén de acuerdo a los gastos que indican ciertos cuadros adjuntos a la ley; el art. 4 autoriza el giro entre las diversas partidas de los presupuestos de guerra y marina, mientras exista el consentimiento de la tesorería; el art. 5 sanciona los giros que haya habido durante el ejercicio anterior; el art. 6 declara que toda persona al recibir una pensión o retiro, está obligada a firmar la declaración prescripta por la Tesorería; el art. 7 confirma que el título de la ley es: Appropriation Act, 1922—(D. Franqueville, Le Gouvernement et Le Parlement britannique, tome III pag. 591 y sig.). -

tivo, la honradez de la administración. La claridad, dijimos, es requisito indispensable en todo presupuesto y si éste pretende ser irrenovable debe ante todo agrupar previsiones que respondiendo a principios de ordenación metódica e inteligente, permitan apreciar de inmediato su distribución.-

Casi todos los países siguiendo un principio de orden y claridad, presentan conjuntamente el cálculo de gastos y de recursos (1). Indiscutibles méritos tiene tal sistema: Facilita el conocimiento integral de la situación financiera, reforzando, si hubiera lugar, el crédito del Estado al conocer sus actuales acreedores los medios disponibles que hacen frente a sus préstamos. El doble cuadro de gastos y entradas, hasta puede interpretarse como la imposibilidad material de que haya salidas si no existen los respectivos recursos. Importa así un freno al despilfarro y la facilidad de ordenar aquellas de acuerdo a la importancia de éstas. La marcha de los servicios públicos a satisfacción de la colectividad, debe responder a las necesidades que

(1). En Inglaterra, el fondo consolidado hace excepción a la regla.-

como fácil es comprender, son de urgencia muy variable; presentar los gastos acompañados por el programa de entradas es un maravilloso medio para prefiar según la importancia de cada necesidad, el plan de gobierno a desarrollar. De otra manera, podría suceder que se votaran gastos a los que luego deba hacerse frente, no disponiendo de recursos ordinarios, con entradas extraordinarias, ocasionando pérdida de tiempo, confusión e irregularidad. -

Se ha objetado que con el veto anual de las entradas, no sólo quedan en suspenso muchas actividades, sino que procediendo ligeramente, el Parlamento suele modificar con perjuicios irreparables la organización impositiva. Son críticas sin fundamento. El examen detallado y periódico de los impuestos, mantendrá a éstos siempre dentro de la más adelantada y perfecta armonización. No otra cosa demuestra la unánime acogida que han tenido los cuadros de recursos y gastos inscriptos juntos dentro del presupuesto. Establezcamos así, su primera clasificación fundamental; todo presupuesto presenta dos partes: una para los gastos y otra para los recursos. Estos, a su vez, deben responder a un orden lógico y técnico. -

Es inadmisibles la inscripción de recursos o de gastos, sin sujetarse a ningún método, sin tener en cuenta su naturaleza, su objeto. La dirección de un país adelantado requiere el agrupamiento metódico de recursos y gastos. Su gestión financiera se facilita y resulta clara; sincera, económica.-

Una conveniente disposición de gastos en el presupuesto demuestra las malversaciones por doble empleo, y la necesidad de centralizar ciertos servicios, evidencia los abusos y simplifica la administración, permite comparar servicios similares vinculándolos a sus rendimientos y deducir luego las conveniencias de uno u otro.

Es difícil precisar una clasificación racional y completa, que haga principalmente del presupuesto un reflejo simple y verdadero de la marcha financiera del Estado. Es éste un punto de capital importancia y de acuerdo a él y a los anteriores son muchas las agrupaciones de gastos y recursos que según su naturaleza u objeto se han hecho. Nosotros nos limitaremos a las principales siguiendo las que guarden mayor armonía con nuestras costumbres.-

La distinción entre gastos y recursos ordinarios o

extraordinario, aunque reconozca ventajas indiscutibles tiene para el fin que perseguimos una utilidad práctica muy relativa. La unidad característica de nuestro régimen presupuestal rechaza su práctica y encuentra mayores ventajas en la especificación que de los simples movimientos de capitales pudiera hacerse dentro de los gastos y recursos públicos. La confusión que nace entre patrimonio y ejercicio financiero se había evitado, pues fácil será ya atribuir a éste las entradas y salidas efectivas y a la dinámica patrimonial sólo los ficticios movimientos de fondos. (1). Debemos además recordar los inconvenientes prácticos que impide la esmerada distinción de gastos y recursos en ordinarios y extraordinarios aunque no destruyamos la unidad presupuestal. Necesidades especiales transforman en periódicos ciertos gastos que evidentemente reúnen características de extraordinarios como a menudo pasa también con las entradas. A las ventas de bienes o uso del crédito que tan habitualmente se utilizan parece extraño llamarlas fuentes extraordinarias.

(1). Pisani, Il bilancio dello Stato in Giorn. degli Economisti, serie II, año III, vol. IV, pág. 375.-

Aún la evolución de las necesidades sociales que da lugar a interpretaciones arbitrarias y la mala fe de aquellos gobernantes que obtienen el equilibrio de los presupuestos valiéndose de recursos extraordinarios, restan a la clasificación teórica todo valor práctico.-

El presupuesto italiano separa de las entradas y gastos efectivos, los que representan simples movimientos de capitales, modificaciones del patrimonio, como la venta de bienes fructíferos o la construcción de inmuebles capaces de dar una renta. Conocemos así la verdadera situación económica del Estado, los efectos de la gestión financiera, pero tales ventajas no son esenciales para un plan de gobierno. La cultura, el bienestar y la prosperidad general, verdaderas finalidades de la acción gubernamental distinta a la de una empresa mercantil, no se mide en dinero según la variación del patrimonio público. Por otra parte es ridículo pretender evaluar exactamente los efectos económicos de toda gestión financiera. (1).-

La ley de contabilidad del Estado Italiano (2) sub-

(1). Nitti, F. ob. cit. pág. 766.-

(2). Febrero 17 de 1884.-

divide los gastos ordinarios en fixos (1) y variables según sean o no determinados por leyes orgánicas y separa aquellos gastos y entradas que no ejercen ninguna influencia en los resultados del presupuesto. Son las llamadas partidas de giro por las cuales siendo el Estado a la vez deudor y acreador, compensándose, tienen en el presupuesto un papel puramente figurativo (2). Dan cuenta de las obligaciones contraídas para el cumplimiento de ciertos servicios pero, en definitiva, responden más a una exigencia técnica que a un criterio financiero adelantado.-

La contabilidad italiana clasifica aparte los gastos de orden y los residuos de ejercicios vencidos. Aquellos, son los hechos para percibir las entradas con las cuales guardan tal relación que aumentando o disminuyendo unas, aumentan o disminuyen las otras; y los residuos son elementos activos o pasivos del patrimonio que siempre representarán un estado a conocer.-

Encuadrar los gastos y recursos dentro de grupos

(1). Es el fondo consolidado inglés sin el requisito de la obligatoriedad.-

(2). G. Bellini, Ragioneria Generale, pág. 105.-

filios según el servicio que los origine, no es un procedimiento completo aunque permita un extenso control y el conocimiento de los rendimientos medios. Ciertos gastos, por ejemplo, los hechos para amortizar una deuda no teniendo ubicación, interponen a su régimen las primeras dificultades que luego aumentan al tener que considerarlos con respecto a sus efectos sobre la situación financiera y patrimonial del Estado. Efectivamente, los hay que originan entradas anteriores a la terminación del ejercicio presupuestal y entradas que por el contrario, en idénticas condiciones, acarrearán definitivas salidas, fuera de otros movimientos que resultan ser simples exigencias de contabilidad. (1).-

El país que posee la clasificación más perfecta de gastos es Inglaterra. Su presupuesto distingue los gastos provenientes de servicios con créditos anuales (Supply services) y los previstos con créditos permanentes (charges on the consolidated fund) formados por la lista civil, servicios de la deuda pública, ciertos

(1). Carlos F. Caroncini, Bilancio dello Stato en el Digesto Italiano, volumen V, pág. 753.-

gastos por mejora de casinos, algunas pensiones especiales, sueldos del Speaker de la Cámara de los Comunes, de los jueces, del Auditor general, etc. Los primeros han sido subdivididos en cuatro grandes grupos: armada, marina, servicios públicos civiles y departamentos de ingresos. Cada uno de ellos da lugar a un cuadro de créditos pedidos (estimates) correspondientes los dos primeros a gastos militares, al tercero a los gastos que origina todos los servicios, y el último a gastos por recaudación de las entradas públicas. Estos grupos presentan a su vez numerosas subdivisiones, así por ejemplo, los gastos por servicios civiles comprenden: 1º trabajos y obras públicas; 2º sueldos y gastos departamentales; 3º derecho y justicia; 4º instrucción, ciencias y artes; 5º servicios diplomáticos coloniales; 6º servicios diversos y no efectivos; 7º pensiones, seguros etc. La clasificación está hecha de acuerdo al objeto del gasto, y llega con una última especialización (1) al estudio razonable y completo de la marcha admi-

(1). En efecto cada una de las siete clases enumeradas está formada por capítulos que pueden ser objeto de votación particular. Los capítulos comprendidos, por ejemplo, en la clase 1º trabajos y obras públicas: Pala-
(a la vuelta)

nistrativa del Estado. Aunque permite apreciar de inmediato los gastos de cada servicio en correctos cuadros con las aclaraciones pertinentes, puede prestarse, sin embargo, a la doble inscripción de gastos. El gran control y alto grado de sinceridad que en este país existe, elimina tales peligros. Además cada artículo lleva la indicación de los gastos efectuados por ese mismo concepto durante el último año y de los créditos anulados e inscritos en el presupuesto del precedente ejercicio. Es éste un método que de adoptarlo, evitaríamos muchos inconvenientes, hoy comunes entre nosotros según veremos más adelante.-

Los recursos son clasificados admirablemente por el presupuesto inglés: "La sección I está formada por impuestos aduaneros; sigue luego las trece categorías de Excise (aisas) en la sección II; un impuesto especial

(De la vuelta)
cio real; 2 Parques reales y canchas de juego; 3 Palacio del Parlamento; 4 Diversos palacios de justicia; 5 Edificios diplomáticos y consulares; 6 Edificios afectados al servicio de entradas; 7 Bolsas de trabajo; 8 Servicios de control; 9 Puertos pertenecientes al Board of Trade; 10 Trabajos y edificios públicos en Irlanda; 11 Ferrocarriles en Irlanda; 12 Palacio de la Paz en La Haya etc. (G. Jaze, ob. cit. pág. 183).-

muy remunerativo a raíz de la guerra, ocupa la III sección: Motor vehicle duties. La IV sección va ocupada por un grupo de impuestos todos afines con el de las herencias; la V corresponde a los impuestos aplicables por estampillas fiscales; de la VI hasta la XI, incluye los gravámenes sobre la propiedad raíz; desde la XII a la XIV, las tasas por servicios postales, telegráficos y telefónicos; las secciones XV, XVI y XVII completan, como es posible, esta disposición metódica de los recursos, con los siguientes: los provenientes de la tierras de la Corona; intereses sobre las acciones del Canal de Suez y el denominado Miscellaneous que comprende los menos abordables a una clasificación precisa, y entre ellos, los que gravan servicios profesionales y los de sellos* (1).-

La clasificación adoptada por España para sus gastos, es sin duda muy inferior a la inglesa. No observa un plan definido; sólo revisten interés ciertos detalles. Su presupuesto de gastos se divide en dos partes. Una que consigna todas las Obligaciones generales del Estado distribuidas en cuatro secciones: 1ª Casa Real; 2ª Cuer-

(1). S. Orta, ob. y Rev. cit, pág. 12.-

pos Colegisladores; 3^a Deuda pública; 4^a clases pasivas. (1). La otra parte se refiere a las Obligaciones de los Departamentos ministeriales y abarca las secciones siguientes: 1^a Presidencia del Consejo de ministros; 2^a ministerio del Estado; 3^a a 10^a los distintos ministerios; 11^a gastos de las contribuciones y rentas públicas; 12^a posesiones del Golfo de Guinea; 13^a acción en Marruecos. Cada sección se distribuye en servicios de carácter permanente, servicios de carácter temporal y obligaciones procedentes de ejercicios cerrados. (2). El presupuesto de ingresos consta de seis secciones: 1^o impuestos y contribuciones directas; 2^o impuestos y contribuciones indirectas; 3^o producto de monopolio y explotaciones industriales del Estado; 4^o productos y rentas de las propiedades del Estado; 5^o productos diversos ordinarios; 6^o ingresos o recursos excepcionales. Cada sección de ingresos y gastos se subdivide en capítulos y éstos a su vez en artículos, abarcando cada capítulo, servicios de igual naturaleza. -

(1). No hemos podido comprender a que clase de obligaciones pasivas del Estado se pueda referir. -

(2). Piernas y Hurtado, ob. cit. pág. 385. -

En Francia el presupuesto presenta los gastos clasificados por ministerios, subdivididos en capítulos que integrados por servicios correlativos y de naturaleza idéntica, son objeto de votación particular. Luego intercala un cuadro que reparte tales gastos en la siguiente forma: 1º servicios de la deuda pública: constituye la casi totalidad de su presupuesto; 2º gastos de los poderes públicos: presidente de la República, Senado, Cámara de Diputados; 3º servicios generales de los ministerios: representan el costo de las funciones totales del Estado; 4º gastos de percepción, administración y explotación de los impuestos y rentas públicas; 5º reembolsos, restituciones, fallidos y primas: gastos aparentes por ser deducciones a lo recaudado. (1) Salvo el orden, la distribución es excelente y de por sí tiene un gran interés teórico. Los ingresos están clasificados en sus grupos: 1º Impuestos y rentas: contribuciones directas e indirectas; 2º productos de monopolio y explotaciones industriales del Estado: tabaco, pólvora, fósforos, correos, telégrafos, etc.; 3º Productos y

(1). P. Leroy - Beaulieu, ob. cit. pág. 33.-

rentas de las propiedades del Estado: bosques y ventas de bienes; 4º Productos diversos del presupuesto: patentes de invención, ventas de publicaciones oficiales, trabajo de los penados, etc.; 5º Recursos excepcionales: empréstitos, etc.; 6º Ingresos de orden subdivididos en ingresos que disminuyen gastos: productos universitarios, multas y condenas, descuentos para pensiones, etc e ingresos de orden propiamente dichos, figurativos por compensación: percepciones por gastos de policía, devolución de intereses garantidos a ferrocarriles, fondos de exposiciones, etc.-

Y bien, las clasificaciones enumeradas agrupan en cuadros más o menos técnicos, gastos y recursos separados según su objeto a veces y las más según su naturaleza. Observadas en conjunto, fácil es prever que a la clasificación por ministerios unimos la que pueda hacerse por servicios, obtendremos inmejorables ventajas. Por razones de orden administrativo y de sistemático examen parlamentario, la separación de gastos por ministerios debe conservarse, pero como separa gastos destinados al mismo objeto y engloba partidas completamente heterogéneas, debería para que la clasificación fuera exacta y

completa, acompañarse por otra que sumando todos los conceptos análogos, evidenciara claramente lo que se invierte en cada uno de los fines y atenciones del Estado. Unicamente así podrán ser ciertos los beneficios recordados para toda clasificación inteligente.-

Los cuadros adjuntos a nuestro presupuesto, deben pues aumentarse incluyendo los que analicen cada servicio por separado. Será en complemento necesario al minucioso detalle de gastos que presentan en la actualidad. (1). -

A este respecto nos permitiremos agregar algunas consideraciones. La cuidadosa especificación de gastos, constituye una garantía de buena administración y eficaz control sobre las gestiones del poder ejecutivo, un requisito técnico de positivo mérito. Señala la exacta distribución de gastos votados e impide toda arbitrariedad al respecto. El fondo correspondiente a un ítem as-

(1). En 1894, el P. E. propuso separar dentro de cada inciso e ítem los sueldos de los gastos administrativos, propiamente dichos. Este hecho, que hubiera sido un gran adelanto para aquella época, fué rechazado por la comisión de presupuesto (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Sesiones de prórroga, 1894. Págs. 965 y sig.). -

ria distribuido de acuerdo al capricho del jefe de la repartición, sino es la marcara la partida perteneciente a cada uno de sus subordinados por ejemplo. Por otra parte, la contabilización de los movimientos de cada inciso(1) permitirá en cualquier momento conocer lo que falta o no cumplir, cuales partidas han sido cubiertas con mayor o menor facilidad, etc, todas ventajas que al contrariar las exigencias de nuestra ley de contabilidad no serian posible obtener. Sin embargo, la práctica ha demostrado que evitando así favoritismos por parte de los jefes de reparticiones públicas, los facilitamos enormemente para los encargados de votar los gastos. Un diputado propendra elevar una partida correspondiente a tal empleado y sus colegas no se opondrán ya sea por el escaso aumento relativo que significa o porque en el día de mañana, ellos también querrán hacer un favor a determinada persona.-

Si bien es dable suponer un incremento en la vida administrativa, éste será siempre más o menos proporcional y análogo en todas las reparticiones y nunca po-

(1). Según lo exige el art. 32 de la Ley de Contabilidad.

debes admitir la falta de equidad evidentes que denotan empleos de igual categoría que pocos años antes tenían asignada la misma retribución. Los sueldos se reparten así en forma desproporcionada, experimentando a la vez aumentos considerables. De donde la doble influencia perniciosa que presenta la libre iniciativa en materia tan delicada. -

El grave peligro podría evitarse si se dictara una ley permanente de sueldos que de acuerdo a la categoría y antigüedad del empleado, a las responsabilidades y competencias que el puesto requiere, fije una escala razonable y equitativa de sueldos. Entonces, bastará señalar a cada oficina la suma total para empleados y cada uno de éstos percibirá su sueldo de acuerdo a la ley, sin que haya lugar a injusticias y abreviando notablemente la insoportable discusión parlamentaria. -

Para nosotros la cuestión de una ley de sueldos no es nueva. Los doctores Lobos e Iriondo, entre otros, presentaron interesantes proyectos al Parlamento que no han llegado a sancionarse. Lo mismo aconteció para el que en 1899 presentara a la legislatura de la provincia de Buenos Aires el entonces diputado Dr. W. Muñoz. Como este

proyecto fué adoptado por el Uruguay, su autor explicaba cinco años más tarde, la causa del fracaso que tuvo en nuestro país: "Mis deseos, decía, no pudieron realizarse a pesar de reconocer mis colegas y aun los miembros del poder ejecutivo, que la formación y escalafón administrativo acarrearía la proporcionalidad permanente de los sueldos, dando facilidades además, para la sanción de la Ley de Montepío civil, sobre la base de la más perfecta igualdad junto al avalúo de las cuotas correspondientes a jubilados y pensionistas. No se hizo misterio de las causas del fracaso de mis proyectos de la ley de sueldos; Los empleados los combatieron para conservar el derecho de obtener aumentos anuales, mediante las complacencias legislativas; Los diputados y senadores miraron con malos ojos una iniciativa que limitaba ^{su} ~~la~~ facultad de otorgar favores a costa del tesoro público; y el poder ejecutivo no tuvo el coraje de apoyar francamente un proyecto que venía a subsanar graves defectos del régimen financiero. Se hubiera evitado las injusticias y el favoritismo de los presupuestos anuales, pues, una ley de carácter permanente no ofrecería la grave tentación de discutir todos los a-

ños al aumento de los sueldos. Anularía las requisitos y recomendaciones, permitiendo a la vez un gran alivio al parlamento que no vota así aquellas largas listas de empleos, sino simples partidas globales que la Ley señala".-

En el año 1912 se quiso regularizar el sistema de remuneraciones, fijando reglas de carácter general, cuya correcta aplicación concluiría con las arbitrariedades del presupuesto en la asignación de los sueldos y en el establecimiento de la jerarquía de los empleados de la administración nacional. De acuerdo al concepto de que esa remuneración debía establecerse según "la calidad de las funciones en relación a la importancia del trabajo, a la responsabilidad y demás condiciones que exigen selección de funcionarios y empleados", las reparticiones públicas fueron clasificadas en tres categorías. Buenas eran las intenciones pero debido a su mala práctica fracasaron lamentablemente.--

Establecida la clasificación de las reparticiones en tres categorías, se imponía la distribución correcta de éstas entre aquellas, las que a su vez, recomendaba el informe de la comisión, debían subdividirse en siste

grupos internos según sus necesidades: 1º Direcciones, 2º Divisiones, 3º Secciones, 4º Oficinas superiores o principales, 5º Oficinas, 6º Despachos, 7º Mesas. Sólo el conocimiento vasto y completo de todas y cada una de las reparticiones públicas permitiría que tal distribución se hiciese con estricta justicia y como la falta de tiempo y de estudio es común dentro de nuestro parlamento, forzosamente los hechos han denotado una enorme confusión.-

Aunque una ley tan recomendable no se llevara a feliz término, los cuadros de gastos en lo que al escalafón administrativo se refieren, deben experimentar forzosamente una revisión total evitando las anárquicas designaciones de cargos que establezca.-

Existen en nuestro presupuesto innumerables categorías de auxiliares oficiales, escribientes, etc., cuando procediendo conscientemente debería establecerse una escala jerárquica semejante en todas las reparticiones clasificadas en dos o más grupos, según su importancia. Las personas que ocuparan igual cargo tendrían pues sueldos equiparados y evitaríamos la enormidad para nosotros común, por ejemplo, de no menos cuarenta clases de auxi-

liaras con distintas denominaciones e iguales sueldos en unos casos, y con iguales denominaciones y diferentes sueldos en los más.-

Nuestros presupuestos, traen innumerables ejemplos. El que nos rige actualmente, en el anexo D. Departamento de Hacienda, un sólo ítem, al primero del inciso 2º que corresponde a la Contaduría General, enumera 60 auxiliares repartidos así: 25 auxiliares a \$ 300; 32 auxiliares principales a \$ 250; 1 a \$ 300; 1 a \$ 350, 4 a \$ 400 y 1 a \$ 500; 2 auxiliares primeros a \$ 250, 6 a \$ 350; y 8 auxiliares de 3ª a \$ 200. El análisis se hace más risueño si nos extendemos al inciso 6º del mismo anexo que corresponde a la Administración General de Impuestos Internos y lo comparamos con el anterior. Esta administración tiene: 1 auxiliar a \$ 200, 1 a \$ 225, 5 a \$ 250, 3 a \$ 300; 10 auxiliares principales a \$ 300, 2 a \$ 350; 17 auxiliares primeros a \$ 250; 1 auxiliar de 3ª a \$ 350. Hemos visto apenas dos incisos y solamente una clase de empleados. Imagínese la confusión colossal que presentan los 130 incisos de que se compone la actual ley de presupuesto. Es pues un mal que exige remedio impostergable.-

Otro aspecto vicioso de nuestro presupuesto lo constituye las innumerables leyendas autoritativas de gastos redactadas sin mayores especificaciones, en forma global, que impiden en absoluto fiscalizar la inversión de los dineros públicos e influye notablemente en los continuos aumentos de gastos por los medios censurables que facilitan.-

En el presupuesto general existen autorizaciones de gastos, en partidas globales, por un valor no inferior a 100 millones de pesos. Figuran empleos de todo monto: desde la modestísima partida 5 del anexo 2, inciso 4º ítem 27, que asignan \$ 23,50 a cada uno de los asadores de menores para "gastos de movilidad, adictos y gastos de oficinas" hasta la tréculenta inscripción que figura en el anexo I, inciso 3º, ítem 1, partida 8, que fija en pesos 12.025.000 lo que se podrá gastar "para dragado, balizamiento y su conservación en los rios de la Plata, Uruguay, Paraná y sus afluentes y tráfico y conservación de los puertos de Buenos Aires y La Plata y adquisición de materiales" (1).-

(1). La actual administración trató de eliminar esta partida descomponiéndola según las respectivas asignaciones. También, el proyecto de presupuesto para 1925 (a la vuelta)

Sea cual fuere en suero que examinemos, observamos numerosos y graves defectos estructurales y de técnica que exigen la inmediata y cuidadosa revisión de todas sus partidas.-

En el anexo A, por ejemplo, a pesar de que la simplicidad del mecanismo burocrático y la limitación de los servicios que prestan las dependencias parlamentarias, facilitan la mayor minuciosidad deseable en las cuentas del costo respectivo, figuran partidas globales por un millón de pesos, más o menos. Allí, están inscriptos pesos 120.000, "para suscripciones, "buffet" y gastos diversos"(1), pesos 43.251, "para gratificación del personal de taquígrafos, presupuesto y hacienda, encargados del control en el recinto y personal de servicio" (2); pesos 16.800, "para suscripción

(De la vuelta)

Regulariza las innumerables partidas que determinan los sueldos y jornales de la Administración Nacional para eliminar la partida global de 82.000.000 de pesos que fija el presupuesto en vigor, con destino al cumplimiento de los artículos 6º y 7º, sobre aumentos de sueldos y salarios mínimo.-

(1). An. A, inc.2, it.6, part.2.-

(2). Anexo A, inc.2, it.6, part.6.-

de revistas y diarios, gastos de correo, encuadernación eventuales" (1) pesos 92,550, "para alumbrado, calefacción, fuerza motriz y gastos de secretaría" (2) etc. La confusión de conceptos que encierran tales leyendas, impide toda fiscalización por el tribunal de cuentas según expresamente lo requiere la ley de contabilidad. Esta ley establece que se conceptuará malversado el dinero que no tenga el uso previsto por la respectiva autorización legal y es evidente que cuando las autorizaciones son expresadas ambigüamente, como los casos citados, nadie tendrá derecho a impedir el total de la partida asignada sea invertido en uno sólo de los muchos objetos incluidos en la inscripción.-

En los demás anexos, las partidas globales no son menos comunes que las del que acabamos de ver; por el contrario, algunos de ellos, como el que corresponde al departamento del Interior, tiene autorizaciones de tal naturaleza por más de 20 millones de pesos. no nos detendremos en su análisis, pero sí conviene recordar algunos de sus pintorescos aspectos.-

(1). An. A, inc. 3, it. 2, part. 1.-

(2). An. A, inc. 1, it. 10, part. 1.-

En el inciso correspondiente al Departamento Nacional de Higiene, anexo B la partida 1 del ítem 19 que fija 250.000 pesos para los servicios de vacuna, termina diciendo: "y los demás gastos que demande la sanidad nacional". Fuera de que dicho concepto habría servido como expresión del origen de todos los gastos autorizados en esta parte de la ley, porque, según siempre se ha entendido, todos los servicios que incumben a aquel Departamento tienden al mantenimiento de la sanidad nacional, es indudable que ~~este~~ su significado como así también el de la palabra "etcétera", por lo demás extraños como causa determinante de gastos públicos, y tan corrientes en las leyendas de innumerables partidas, permitirá que las autorizaciones así votadas sean empleadas de cualquier manera sin que el tribunal de cuentas pueda nunca llegar a la probanza de transgresiones al régimen de contabilidad fiscal. Si se objetara que los demás gastos a que pueda referirse deben ser afines a los que encierran la partida y pretendiera el tribunal impugnar erogaciones hechas con referencias a esas inscripciones ambiguas, sobrevendrían una larga cuestión después de la cual tendría

que reconocer su incapacidad para establecer si hubo o no "afinidad" entre lo gastado y lo que se autoriza a gastar.-

Frecuentemente encontramos atribuidos a un ministerio ciertos gastos que sólo en apariencia le corresponde, cuando en realidad, por su fin o naturaleza, por la verdadera calidad del servicio que los reclama, deben distribuirse en diversos departamentos. Inversamente y con mayor frecuencia, aparecen en distintas leyendas las cifras de un mismo gasto (1). Es esta una práctica condenable, pues su único fin, no siendo la falta de criterio, es disimular el monto total de un gasto.-

La necesaria revisión a que hacíamos referencias en párrafos anteriores resulta ya imperativa cuando continuamos el análisis. Gastos de distintas reparticiones, pero completamente análogos, figuran inscriptos por muy

(1). Ejemplo: en la partida 1 del ítem 16, inciso 5, anexo B está unido a otros, el concepto "instrumentos" como causa de un gasto que puede representar una parte o el total de los 36,000 asignados. A continuación, la partida 2, ítem 22 de dicho inciso, repite el concepto cuando fija en 24,000 pesos los gastos votados para "aparatos, instrumentos de y vidros". Con estos últimos pasa lo mismo: sólo dos renglones más abajo, ítem 24, figuran nuevamente.-

distintos montos. Así se fijan 9600 pesos, "para uniformas del personal de servicio" en la Cámara de Senadores, (1), y casi el doble, 18.000 pesos para el de Diputados (2). La partida 2 ítem 10 del Senado, autoriza la inversión de 50.000 pesos para gastos que referidos luego, aún por menores conceptos, a la Cámara de Diputados, partida 1 del ítem 9, se amplian "hasta" 200.000 pesos. Otro ejemplo: En el anexo B del ítem 3 del inciso Presidencia tiene asignados "para eventuales, impresiones y gastos de oficina" pesos 23.520 y el ítem 6 (3) correspondiente al inciso Ministerio, pesos 47.800 para "eventuales y pago del personal extraordinario, impresiones, publicaciones y encuadernaciones, gastos de oficina y escritorio". La escasa ~~o~~ mayor importancia de una u otra íntegridad, nunca puede justificar ^{diferen-} ~~las~~ ~~diferen-~~ ~~cias~~ tan notables en el costo de una misma cosa. Mientras no queramos achacar faltas de honorabilidad, tales ^{diferen-} ~~diferen-~~ ~~cias~~ sólo demuestran una absoluta despreocupación por parte de los encargados de preparar los presupuestos

(1). An. A, inc. 1, it. 10, part. 3.-

(2). An. A, inc. 3, it. 8, part. 5.-

(3). Partidas 1, 2 y 3.-

parciales y más aún, el general. No otra cosa evidenciaba la inconveniente y anticuada leyenda de muchísimas partidas. Así, por ejemplo, en el inciso Culto, anexo C, leemos que los gastos del obispado de Cuyo, se consigna con las palabras "igual al de Salta, ítem 27" (1) y éste a su vez dice "igual al de Paraná", los de curia "igual a la de Salta" (2), los de vicaría "iguales a los de La Rioja", (3), los de cabildo "igual al de Paraná", (4) etc. Dentro de este mismo inciso 5, ya que en él que estamos podemos señalar ciertos gastos, los de limosna (5) no justificables como acto gubernativo a expensas de todo el pueblo, que si reconoce sus bondades, los hará para quienes crea que los merece.-

Entre otras irregularidades de nuestra ley general de gastos que podríamos anotar, nos referiremos por último, a la partida 6, ítem 5, del inciso 1 anexo C. Según la ley 4711, en el presupuesto debe incluirse todos

(1). Ítem 35.-

(2). Ítem 37.-

(3). Ítem 41.-

(4). Ítem 40.-

(5). Ítems 13, 20, 28, 36, 46, 54, 64, 72, 80 y 86.-

los años una partida destinada a "abonar los gastos eventuales" de nuestra representación exterior. Dicha partida es la que menciona el ítem 3 del inciso 2º y que dice: "Para uso de la ley 4711, del 29 de Septiembre de 1905 (diplomática) 225.000 pesos". Sin embargo el ítem 5, partida 6, inciso 1, asigna 100.000 pesos para para imprevistos y eventuales de representación interior y exterior". La redundancia e incorrección es pues enorme.-

No necesitamos extendernos más para demostrar la conveniencia de someter los cuadros de gastos a una completa revisión. Ellos deben redactarse siguiendo un método uniforme y que permita apreciar los costos de cada servicio, los gastos totales más o menos vinculados. Deben ante todo ser sinceros y a la vez suficientemente explícitos, acompañados si se quiere por informaciones complementarias. Sólo así, llegaremos a afirmar que el presupuesto argentino, es técnico y es científico.-

La gran reforma presupuestaria norteamericana - Ley del 10 de Junio de 1921 - Beneficios que obtendríamos de su adopción.-

El origen del desequilibrio que casi invariablemente ha presentado el presupuesto argentino creemos encontrarlo en la forma misma de prepararlo y en la técnica de su votación. Es necesario modificar una y otra si deseamos llegar a la nivelación de sus previsiones. A tal fin, en lo que respecta a la primera la ley norteamericana de junio 10 de 1921 concibe a nuestro parecer, un método perfecto e ingenioso. Por ello nos detendremos en su estudio previo un rápido análisis del régimen presupuestal inglés, dignísimo antecedente de la maravillosa reforma norteamericana.-

Un Consejo, el Treasury Board, tiene sobre sí el peso de la responsabilidad en la preparación del presupuesto. Forman parte de dicho Consejo: el First Lord of the Treasury (Primer Lord de la Tesorería) jefe del gabinete o primer ministro; el Chancellor of the

Exchequer (Canciller del Tesoro); y los junior lords and joint secretaries of the Treasury (generalmente tres comisionarios y dos secretarios). Este Consejo formado a voluntad de los Comunes, a perdido gran parte de su antigua importancia, retenida hoy en día por el canciller del Tesoro, verdadero ministro de Hacienda. -

La Tesorería exige cada año a las diferentes administraciones, la presentación de sus respectivos estimates sujetos a ciertos requisitos y acompañados por los comprobantes necesarios. Estas evaluaciones son hechas antes de diciembre, dentro de cada servicio bajo la dirección del Accounting officer, nombrado por la Tesorería y responsable ante ella y el Parlamento. Examinadas por el Consejo se presentan a fines de febrero y rigen desde el 1º de abril. Las entradas se proveen, comenzando el ejercicio, de acuerdo a los resultados del año financiero que termina. -

El Canciller del Tesoro es quien debe verificar y revisar bajo su responsabilidad, los estimates de cada ministerio. El control es riguroso y toda previsión que no ha sido aprobada con anterioridad por la Tesorería es suprimida de aquellos presupuestos parciales que luego debe presentar a la Cámara de los Comunes. Conserva

va, como verdadero jefe del presupuesto de gastos, cierta supremacía sobre los demás ministros que contribuye notablemente a la estabilidad de las finanzas inglesas.-

La revisión de la Tesorería no ^{es} sujeta a una rigidez teórica, sino que por el contrario, discute amigablemente, a veces transando y siempre teniendo en cuenta la justa medida, con los mismos jefes de cada servicio.

El procedimiento varía para las previsiones anuales de los departamentos de guerra y marina; pierde la Tesorería todo derecho a rectificarlos y sólo puede oponerle su veto cuando considere que las modificaciones propuestas alteran el equilibrio.-

Parte del presupuesto inglés es simplemente evaluada sin ser luego sometida al voto expreso del Parlamento; son los gastos y recursos invariables que constituyen el fondo consolidado. Los restantes deben obtener anualmente la autorización correspondiente, para los gastos (supply services) por medio del Appropriation Act y para las entradas valiéndose del Finance Act. Se tiene en cuenta para ello una serie de proyectos, informes presentados aisladamente, relacionados luego por el budget speech que expone el Canciller del Tesoro, quien

se detiene con preferencias en las entradas, en las modificaciones que estas deben experimentar de acuerdo al monto total de los estimates. -

La iniciativa acordada así casi exclusivamente a la Tesorería, asegura al presupuesto la unidad de dirección indispensable y la responsabilidad que recae sobre el Canciller del Tesoro, evita debido a la gran influencia y conocimientos de éste, gastos inútiles, obteniéndose por todo, adelantado y eficaz ordenamiento técnico. -

Siguiendo un concepto muy elevado, el presupuesto inglés sacrifica a veces la teoría a las exigencias prácticas; de allí, que se le haya achacado la falta de caracteres esenciales, la poca claridad. -

Inglaterra es una nación de mercaderes e industriales, donde el genio de los negocios es la cualidad más meritoria y predominante. Para estos hombres de acción lo esencial no es preparar un presupuesto que responda a los requisitos de unidad, de claridad, axiomas y principios respetables en otros países; lo que les importa, es asegurar por el medio más directo y eficaz, el equilibrio y la estabilidad de sus previsiones. Alcanzan

plenamente sus fines; la inelegancia de los procedimientos desaparece pues ante sus magníficos resultados.-

La Reforma Presupuestal Norteamericana de 1921.-

El derecho presupuestal inglés había inspirado los lineamientos generales del norteamericano, pero éste conservaba rasgos propios que el medio ambiente desarrolló.-

Las previsiones inglesas siguen las normas básicas de un verdadero presupuesto; sin embargo, el Book of Estimates que desempeñaba el papel de presupuesto en Estados Unidos, no observaba los requisitos que lo hubieran definido como tal.-

Hasta 1921 la preparación de la ley de gastos (appropriation bill) y de recursos (revenue bill) era igual como la de las otras leyes; función especial de la legislatura. No queremos con esto decir que se desconociera al Ejecutivo el derecho de presentar su plan de acción, mejor dicho, sus opiniones al respecto, pero es que luego, para nada se tenían en cuenta y con

mayor razón después de 1965 cuando diversos estatutos dieron a entender que la preparación de ley de recursos y gastos era prerrogativa exclusiva de las Cámaras. Extrapolación de derechos, esta evolución sintemática; desmiente lo que hemos afirmado sobre la iniciativa presupuestal?. Desconoce las ventajas en la preparación del presupuesto por el poder ejecutivo, rama administrativa del gobierno?. La desnaturalización de este derecho se ha debido ante todo a los vicios de su constitución. En Norte América como hoy en día se hace entre nosotros, las autoridades departamentales eran las encargadas de redactar las previsiones pero delegaban dicha función a los jefes de reparticiones quienes a la vez lo hacían a sus subordinados. Los ministros y luego el Presidente podían controlar los gastos previstos pero no estaban obligados a hacerlo y por lo tanto ninguna responsabilidad tenían. Así, el Secretario del Tesoro encargado de presentar el Book of Estimates a las Cámaras, era un simple compilador de cifras, automático, preocupado sólo por la forma que revestía el documento. De ahí que los funcionarios al preparar sus presupuestos actuaran como agentes departamentales del Congreso. Una fun.

ción administrativa totalmente en manos del poder legislativo.-

El presupuesto debe seguir un premeditado programa de gobierno de manera que sus partes, convenientemente relacionadas, respondan a un sólo plan de acción. Aunque fuere preparado por el Congreso puede ser coordinado en sus fines. Sin embargo, la anarquía de los appropriation bills era deplorable. Ocupábanse de ellas numerosas comisiones parlamentarias completamente independientes que luego sometían sus conclusiones separadamente a la aprobación de las Cámaras. Los 14 Bills así sancionados encerraban toda clase de gastos, no haciendo distinción de ninguna especie.-

El Congreso americano no votaba todos los años un cuadro general de las entradas y gastos públicos que a la vez que los avaluara permitiera compararlos. Los impuestos, establecidos por leyes permanentes y ciertos gastos fijos no formaban parte de aquel cuadro. Las Cámaras sólo votaban unos pocos gastos variables.-

Y bien, E. E. U. U. cuya grandeza asombra al mundo entero, presentaba esta inexplicable ordenación presupuestal disimulada quizá por su misma potencialidad; antes

de la última guerra de 1914- 18, era una preocupación del gobierno el empleo de sus superavits y demás estaban las advertencias y consejos del poder Ejecutivo. Pero en 1919 la situación cambia y aparece el déficit.-

Con anterioridad la opinión repetida exigía la reforma del régimen presupuestal estableciendo la responsabilidad del Ejecutivo. El presidente Taft había nombrado en 1912 para que estudiara el caso, una comisión que meses más tarde se expidió tomando por base los más adelantados presupuestos europeos. (1). Tuvo la virtud de avivar la opinión favorable a un presupuesto nacional hasta que en mayo de 1920, impulsados por el desequilibrio que amenazaba repetirse, se dicta al respecto un bill vetado luego por Wilson creyéndolo inconstitucional. Reconsiderado, obtiene su sanción definitiva como ley general de presupuesto y contabilidad en junio 10 de 1921. (2).-

El admirable mecanismo presupuestal consagrado por

(1). R.L. Bogart. Un budget national. Revue de Science et de Legislation financières, 1913, pág.75 y sig. Analiza extensamente dicho informe publicado como el The need for a National budget en Washington, el 27 de junio de 1913.-

(2). Bulletin de Statistique et de Legislation Comparée. Septiembre de 1921, pág.620 y sig.-

el Budget and Accounting Act de 1921 reposa en el funcionamiento de una Dirección General encargada de preparar el presupuesto en colaboración con funcionarios especiales para cada departamento.-

La simple transcripción y comentario de la ley nos dará a conocer clara y brevemente su ingenioso ordenamiento técnico.-

Comienza por establecer la responsabilidad del presidente en los Estados Unidos en la preparación del presupuesto. Es redactado bajo el control de la rama administrativa y sometido al Congreso imprescindiblemente el primer día de cada período ordinario de sesiones. Deberá contener las evaluaciones de los gastos necesarios a juicio del Poder Ejecutivo y el cálculo de los recursos de acuerdo a las leyes rentísticas que estuvieran en vigor y a las nuevas incluidas en el proyectado presupuesto. La Legislatura y la Suprema Corte de los Estados Unidos remitirán con anterioridad sus evaluaciones al presidente quien las inscribirá sin revisión de ninguna especie. De modo que el presupuesto comprenda todos los gastos, aún los permanentes y todos los recursos que hubiera durante su ejercicio. Si se presen-

tara un programa de gastos cuya duración fuere mayor, sólo se inscriben en el presupuesto los que se realizarán en el año. Deberán adjuntarse aquellos documentos y datos que puedan informar sobre la marcha financiera del gobierno con especial mención de los gastos y recursos del último año fiscal y del cálculo correspondiente a los del año en curso; del monto total y detallado de los créditos anuales y saldos disponibles a fines del año precedente; de la situación del Tesoro y de las deudas del Estado al terminar el último año y de la que se calcule que será al finalizar el año fiscal en curso y el correspondiente a la evaluaciones propuestas.-

El presidente incluirá en el presupuesto los proyectos de impuestos, empréstitos, etc que crea necesarios a fin de mantener el equilibrio y satisfacer los intereses públicos. También, a medida que las necesidades lo requieran, deberá presentar al Congreso los períodos de créditos adicionales, debidamente justificados, dando las razones por las cuales han sido emitidos en el presupuesto y los medios a que se podría recurrirse para cubrirlos. Deberán acompañarse estados demostrativos de la

forma como han sido utilizados los créditos anteriormente concedidos y como se piensa hacerlos con los solicitados. Luego, con gran tacto se establece que ningún gasto o aumento de crédito podrá ser sometido al Congreso por funcionarios o empleados de cualquier departamento o establecimiento, sino es solicitud de alguna de las Cámaras. (1) Por lo demás, la nueva ley no altera las prescripciones referentes al contenido, orden y disposición de los cuadros evaluativos de los gastos y recursos.-

Si bien, hasta ahora, ninguna novedad presenta la reforma de 1921, advertimos en ella la iniciativa presupuestal y perfectamente concebida, con los requisitos indispensables al riguroso control de una evaluación verdadera.-

(1). Entre nosotros, durante la presidencia Uribe, en fecha Abril 1º de 1898 se dictó un decreto reglamentando la ley de Contabilidad en lo que se refiere a la preparación del presupuesto, cuyo art. 5 idéntico al transcripto, dice: "Queda absolutamente prohibido a todo funcionario o empleado, iniciar o gestionar directamente en el Honorable Congreso modificaciones en el proyecto del Poder Ejecutivo, so pena de suspensión o pérdida del empleo, según la gravedad del caso, debiendo ellas gestionarse ante el ministerio respectivo por intermedio de sus jefes inmediatos".-

A continuación de la ley establece la parte fundamental de su engranaje: un ingenioso mecanismo que respondiendo a los principios enunciados sobre la iniciativa, es a la vez un notable arbitrio para la obtención de presupuestos equilibrados. Crea en el Departamento del Tesoro, una Dirección del Presupuesto (Bureau of the Budget) formada por un director (el secretario de la Tesorería) y un director adjunto designados por el presidente. (1) Las atribuciones del director son importantes y remarcando su necesaria independencia, tiene otorgadas numerosas facultades en la administración interna. (2) El director adjunto cumple los deberes que el

(1). Se les ha fijado un sueldo de 10.000 dólares anuales al primero y 7.000 al segundo. -

(2). "Sección 208 - a) El Director, según las reglamentaciones que el presidente prescriba, designará los agentes y otros empleados, fijará la remuneración y hará gastos de alquiler en el Distrito de Columbia, de impresión, encuadernación, telegramas, servicios telefónico, libros de leyes, de informes, periódicos muebles, útiles de oficina, dentro del crédito concedido al respecto". "b) Ninguna persona nombrada por el Director podrá percibir un sueldo superior a 6.000 dólares anuales; y nada más que cuatro personas, así designadas, podrán recibir sueldos superiores a 5.000 dólares anuales". "c) Todos los empleados de la Dirección cuyo sueldo fuere igual o menor que dólares 5.000 anuales serán nombrados de acuerdo a las leyes y reglamentaciones del servicio civil". -

director le indique y lo reemplaza durante su ausencia o incapacidad.-

La Dirección depende directamente del presidente de la República; prepara el presupuesto y cualquier evaluación de créditos suplementarios o adicionales. Con este fin tiene el derecho para reunir, correlacionar, revisar, reducir o aumentar los cálculos de los diferentes departamentos ministeriales o servicios. Se establece así una entidad libre de todo razonamiento, influencias perjudiciales o intereses creados. El ministro de Hacienda en nuestro régimen, inevitablemente cede en parte sino renuncia, ante los insistentes requerimientos de colegas y amigos. Reemplazado por un organismo completamente aislado, que depende única y exclusivamente de la persona que tiene en sus manos la dirección general administrativa, sólo podrá influir con perfecta exactitud, la voluntad directriz de toda la acción gubernamental. Que el ministro de hacienda tenga o no supremacía sobre sus colegas de gabinete no será ya una cuestión que de lugar a controversias, no podrán a ella referirse cuando quieran aumentar los gastos de su respectivo departamento, no habrá lugar a imposiciones de ninguna na-

turalidad, y lo único que puede resultar al preparar un presupuesto según la gran reforma norteamericana, serán los cálculos imparciales de un organismo completamente que persigue la verdad.-

Antes de examinar las funciones de la Dirección, conviene advertir que las evaluaciones (estimates) de cada ministerio son hechas por un funcionario especial, llamado funcionario presupuestal, (budget officer), bajo la dirección del ministro que los nombra. En la misma forma, ellos también preparan los períodos de créditos suplementarios e adicionales que pudieran ser necesarios para el funcionamiento del departamento ministerial. El jefe de cada ministerio, después de haber revisado los estimates correspondientes a los mismos, los envía a la Dirección del presupuesto antes del 15 de Septiembre de cada año. En su defecto, el Presidente hace preparar de todo oficio el presupuesto del ministerio que no cumpla para poderlo incluir así, en el general. Aquellas evaluaciones deberán ser preparadas en la forma, manera y detalles que el presidente, asesorado por la Dirección, prescriba. La responsabilidad que a tales funciones imprime la ley, es una condición nece-

saría para que el Presidente, por intermedio del director general pueda procurarse elementos de juicio exactos desprovistos de todo carácter político.-

Observamos en esta parte de la ley la intención de que no sólo sean informes los presupuestos parciales presentados, sino también de que sean técnicamente irreprochables. El budget officier conserva estrecha vinculación con el bureau central y al redactar sus estimates estará pues influenciado por una mentalidad común. Además, es sencillamente admirable poder decir con seguridad: antes de tal día se habrán presentado los presupuestos parciales de todos los ministerios. No otra cosa significa la imposición anteriormente recordada.-

Y bien, presentado los presupuestos a la Dirección es natural que para poder ésta cumplir eficazmente su función de contralor, necesita tener empleados que continua y sistemáticamente investiguen la administración pública. La Ley obliga a que toda repartición, de acuerdo a la reglamentaciones que el Presidente prescriba, suministre a la Dirección las informaciones que pueda reunir, y agrega: "al Director y el Director adjunto, o cualquier empleado de la Dirección debidamente autorizado,

con el propósito de conseguir aquellas informaciones tiene acceso a todo departamento o establecimiento independiente y al derecho de examinar los libros, documentos, papeles y registros de los mismos". La situación del bureau of the budget se encuentra así perfectamente definida y sus condiciones no pueden ser mejores para apreciar las verdaderas necesidades de cada servicio.-

Además, deberá hacer un estudio detallado de los departamentos ministeriales que permita al presidente de los Estados Unidos determinar los cambios a efectuarse para obtener mayores economías y eficacia de los servicios, en: 1º la organización existente, las actividades y los métodos de tales departamentos; 2º los créditos acordados al efecto; 3º la adjudicación de actividades especiales a servicios determinados; 4º la agrupación de servicios. Los resultados de estos estudios se presentan en un informe al Presidente, quien podrá, total o parcialmente, enviarlos al Congreso con las recomendaciones que crea conveniente hacer.-

Las comisiones parlamentarias que se ocupan de gastos y recursos, pueden también solicitar el concurso de la Dirección del presupuesto. Su situación especialísima per-

mite asignarle muchas otras obligaciones. (1) Entre ellas, una de gran importancia para la economía general del Estado: la Ley establece las agencias coordinadas (coordinating agencies) dirigidas por un "jefe coordinador" (Chief Coordinator), bajo la dependencia inmediata de la Dirección del Presupuesto, cuya finalidad es obtener el aprovechamiento racional de la riqueza pública. Estas agencias, integradas por funcionarios existentes en todas las reparticiones del Estado a simple título de informantes responsables, sin remuneración extraordinaria por las nuevas obligaciones impuestas, actúan en la rama administrativa ordinaria (routine business methods), desvinculadas absolutamente, como lo

(1). "Sección 210 - La Dirección redactará para el Presidente una codificación de todas las leyes o partes de leyes relativas a la preparación y transmisión al Congreso de los estados de los recursos y gastos del gobierno y de las evaluaciones de créditos. El Presidente transmitirá las mismas al Congreso el primer lunes de diciembre o después de esta fecha, con recomendaciones sobre las modificaciones que, en su opinión deberán hacerse en aquellas leyes o partes de leyes". - "Sección 211 - Los derechos y deberes referentes a la compilación de evaluaciones, conferidos e impuestos a la División de Teneduría de Libros y Libramientos de la Secretaría del Tesoro, se transfieren a la Dirección etc". -

está también la Dirección de todo interés político. (1)

El Gobierno Federal de los Estados Unidos es una organización enorme que gasta cerca de cuatro millones de dólares por año. El dinero se expende por once departamentos y treinta y dos establecimientos independientes. Las agencias coordinadoras introduciendo paulatinamente la cooperación entre todos ellos, que por lo general tratan de operar separadamente sin tener en cuenta lo que hacen los demás, obtiene así una gran economía. Los innumerables técnicos distribuidos en la administración informan a la oficina central, de esta manera capacitada para coordinar las compras de materiales y señalar las transferencias necesarias para su propia utilización.-

Es interesante recordar algunos ejemplos: La Oficina de Inmuebles (Real Estate Board) establecida a fin de hallar los medios que permitieran reducir la enorme suma de alquileres gastados en los Angeles, encontró que el gobierno poseía terrenos pertenecientes

(1). Para los gastos de establecimiento y funcionamiento de la Dirección se ha acordado un crédito de 225.000 dólares.-

a un Departamento sin destino, mientras otros pagaban elevadas sumas por terrenos de propiedad particular. Se evitó que varias Reparticiones vendieran los exescedentes sus materiales a vil precio, cuando otras compraban los mismos objetos a la cotización de plaza. Las compras de provisiones en grandes cantidades para los empleados públicos, centralizadas bajo la dirección de personas competentes, llega a reportar considerables beneficios. Los gastos de transportes han sido reducidos notablemente por la Oficina General De Tráfico (Federal Traffic Board) que estudiando las rutas y naturaleza de los embarques pueda imprimirles mayor rendimiento. -

Transcurridos tres años desde el establecimiento de la Dirección del Presupuesto, ya nadie duda sobre su utilidad. Se creó precisamente cuando el bienestar social requería que se cortaran los grandes gastos, que se eliminaran las organizaciones de la guerra y se volviera al ordenamiento estrechos de los tiempos de paz. Sin los servicios de una Dirección agresiva y fuerte, la tarea habría sido punto menos que imposible. Las mejoras en los métodos y las economías efectuadas por el

Bureau of the Budget, han fortalecido la fé del pueblo en la eficacia del gobierno, a la vez que se ha demostrado la posibilidad de suprimir fácilmente todo gasto inútil.-

TRAMITACION Y SANCION
LEGISLATIVA.-

I

Atribuciones de las Cámaras en materia financiera; prioridad de la Cámara de Diputados - Revisión del presupuesto.-

El Congreso otorga al proyecto de presupuesto fuerza ejecutiva; en ese fin se somete a su estudio y votación de acuerdo con la facultad que le reconoce la Constitución Nacional. (1).-

En los países de gobierno representativo ejercen el poder legislativo dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, llamada también Cámara de los Lores, alta Cámara, etc. Sólo el presupuesto puede considerarse como tal cuando ha sido aprobado por ellas.-

Si bien es cierto que generalmente en materia legislativa ordinaria, ambas cámaras conservan idénticos derechos, en materia financiera, por el contrario, son casi siempre distintos. Así, de acuerdo a la doctrina según la cual el derecho de consentir los impuestos y autorizar

(1). Art. 67, Corresponde al Congreso: inc. 7^o fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación.-

los gastos públicos, pertenecen al pueblo que los paga, la Cámara de Diputados formada directamente por sufragio popular, goza ciertas prerrogativas sobre la de Senadores, electos éstos por el príncipe a veces y otras por sufragio restringido e indirecto.-

Este privilegio varía según los países; con relación al hecho que por ahora nos interesa -quien inicia el examen y voto del presupuesto- podemos distinguir aquellos donde la asamblea más popular tiene un simple derecho de prioridad de aquellos otros donde ella no sólo posee el derecho de prioridad sino que se completa por una limitación de los poderes financieros de la alta Cámara.-

Entre los primeros podemos citar a Italia, Estados Unidos, Francia y Bélgica. En Italia, la iniciativa se reparte entre ambas cámaras, pero "todo proyecto de ley que estableciera un impuesto o aprobara presupuestos o cuentas del Estado, deberá ser exclusivamente presentado a la Cámara de Diputados". (1) Podrá pues el Senado, según la Constitución italiana, modi-

(1). Constitución de marzo 4 de 1848, art. 10.-

ficiar las disposiciones votadas por la Cámara de Diputados, viéndose solamente limitado a examinar las leyes de finanzas, una vez que lo hubiere hecho la Cámara baja. La Constitución Federal de Estados Unidos establece que "todo bill concerniente a la percepción de un impuesto deberá iniciarse en la Cámara de los representantes, pero el Senado puede proponer y votar enmiendas como a los otros billos." (1) Siendo los Estados igualmente fuertes en la Cámara alta, las prerrogativas de la Cámara popular es un amparo de los grandes Estados contra las coaliciones que pudieran hacer los pequeños. -

Toda prioridad en materia presupuestal otorga a quien la ejerce, cierta supremacía. La primera revisión imprime al presupuesto una determinada política, un carácter propio que sólo podrá modificarse en parte. Representa una gran fuerza decisiva pues difícilmente se harán reparos que trastorne tan complejo engranaje y más si como generalmente pasa, la falta de tiempo obliga a la cámara revisora a abreviar su examen. -

(1). Constitución Federal de los Estados Unidos de Septiembre 17 de 1787, art. 1, sección 7ª. -

Un desacuerdo origina de entre ambas Cámaras, retarda el voto del presupuesto y hasta puede ocurrir que se inicie el año financiero sin que a nada concreto se haya llegado. Como el presupuesto es temporario y debe ser sancionado en determinada época para que los servicios públicos se hagan con regularidad y el gobierno pueda cumplir debidamente sus fines, la práctica del derecho de revisión que en aquellos países conserva el Senado, presenta entonces gravísimos peligros.-

Estos conflictos en la apreciación de los hechos, conflictos de opiniones y no de procedimientos, dependen más de la bifurcación del poder legislativo que de la existencia y ejercicio del derecho de iniciativa acordado a la cámara de diputados como suponen algunos autores. Aunque el privilegio no existiera y como pasa en Suiza, el presupuesto debe ser presentado indistintamente a cualquiera de las Cámaras, el desacuerdo de una de ellas frente al voto de la otra, daría inmediatamente vida al conflicto.-

Así la preponderancia de la Cámara de diputados sobre el Senado, perfectamente justificable cuando sólo se refiere al derecho de prioridad en la discusión del

presupuesto, da lugar a controversias cuando ella se extiende a la misma Ley financiera. (1) En esta situación el Senado puede aceptar o rechazar en blok el presupuesto y hasta disminuir los créditos y las tasas de los impuestos, pero no tiene la facultad de aumentar o restablecer créditos o impuestos rechazados por la Cámara de diputados; pierde pues el derecho de iniciativa. Es la solución más viable de las sostenidas en defensa del los derechos del Senado. Otras, lo autorizan a restablecer los créditos rechazados o aumentar los reducidos por la Cámara popular, si figuraban en el proyecto del ejecutivo, fundándose en que así, el Senado no hace un acto de iniciativa propia. También se ha sostenido que mientras las modificaciones propuestas importen una economía deben siempre ser aceptadas o cuando el aumento de un impuesto sea acompañado por la correlativa disminución de otros. (2) Pero, tales tesis no han sido nunca expresamen

(1). A. Esmein, Elements de Droit Constitutionnel, Paris 1931, tomo II, pág. 428 y sig.-

(2). Leroy Beaulieu considera que como debe haber continuidad en el gobierno de la Nación, en los casos de desentendimiento irreductible entre las Cámaras, prevalecerá la opinión que quiera mantener el estado de cosas existentes.-

te reconocidas y los conflictos originados se solucionan por simples transacciones. (1).-

Un ejemplo típico y característicos entre los países donde los poderes de la Cámara alta en materia financiera, son completamente reducidos, lo constituye Inglaterra.-

A los Comunes, desde sus orígenes se les reconoció el derecho de fijar los impuestos y gastos: son los verdaderos representantes del pueblo, único poseedor de todo derecho presupuestal, y no los Lores, órgano de una clase particular de intereses. Estos últimos, sólo confiaban los resultados de la iniciativa financiera de los Comunes; Tal consentimiento era absolutamente indispensable.-(2).

En 1909 los Lores negaron la aprobación al presupuesto liberal de Lloyd George, pero al año siguiente, triunfando los Comunes en las elecciones generales se les reconoció autoridad exclusiva en materia financiera.

El Parliament Act de 1911 limita la intervención de

(1). Sasin, op.cit. tomo II, pág.487.-

(2). Sasin, tomo I, pág.176 y sig.-

los Lores al simple consentimiento que deben dar y que no puede ser negado, sobre todas las leyes financieras (money bills) votadas por los Comunes. (1) Su intervención en materia de presupuestos, no tiene más que un carácter honorífico, análogo al de las solemnidades con que el poder real sanciona el Act d'appropriation (2) y distinto al que conservan en las otras ramas legislativas. Por ello, los Comunes no pueden incorporar a los money bills, fines no financieros (tacking), pues anularían los poderes de los Lores. Con respecto a aquellos bills cuyo objeto principal no es el financiero pero que contiene cláusulas de tal naturaleza, las Cámaras guardan las mismas atribuciones que para con los anteriores salvo el veto suspensivo a que tienen derecho los Lores, limitado a dos años, transcurridos los cuales, si los Comunes insisten, el proyecto se convierte en ley. (3).-

(1). Se entiende como money bills todo proyecto exclusivamente financiero, que se refiera por ejemplo a impuestos, créditos, empréstitos, contabilidades, etc. El presidente (Speaker) de la Cámara es quien decide si el proyecto en discusión es o no money bill.-

(2). Steurs, ob.cit. págs 45 tomo II.-

(3). H. de Franqueville, ob.cit. tomo III, Pág. 447 y sig.

Particularidades interesantes presenta el nuevo régimen establecido en Alemania. La Constitución de agosto 11 de 1919, establece una sola Cámara Legislativa, el Reichstag, elegida por sufragio universal directo; ella sola vota las leyes, pero el Consejo del Imperio (Reichsrat), formado por los representantes de los distintos estados alemanes, posee un considerable poder de posición en defensa de los intereses particulares de cada país. Una Ley propuesta al Reichstag por el gobierno debe haber obtenido el visto bueno del Reichsrat también indispensable para aumentar gastos e impuestos previstos en el proyecto de presupuesto. El puede oponer su veto a la Ley votada por el Reichstag; si reconsiderada no es posible llegar a un acuerdo, el presidente del Imperio somete la cuestión a un referendun, y cuando en la reconsideración hubiera habido una mayoría de dos tercios tiene derecho a publicarla tal cual fué votada por el Reichstag. -

Entre nosotros, "a la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las Leyes sobre contribuciones". (1) La justicia de esta regla es indis-

(1). Constitución Nacional, art. 44. Con anterioridad, idéntica disposición encerraban las Constituciones de 1819, art. 7; de 1826, art. 15 de 1853, art. 40; y el proyecto de Alberdi, art. 65. -

sutible: debiendo ser las "contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación" (1), la Cámara de Diputados representa justamente a la totalidad de los habitantes en proporción de su número y no el Senado que representa las Provincias, constituidas en gobiernos o Estados. (2). -

La práctica legislativa del país, interpretando fidedignamente el texto constitucional, ha entendido que pertenece a la Cámara de Diputados no sólo la iniciativa de las leyes impositivas propiamente dichas, sino también la de toda otra ley que, no llevando el propósito directo de crear impuestos, lo contenga implícitamente en sus cláusulas o que en una forma o en otra crea algunos de los recursos que deben formar el tesoro. (3). Quien tiene derecho de establecer los recursos a percibir, debe, naturalmente, fijar la forma en que tales recursos se invertirán. De aquí que si a la Cámara

(1). Constitución Nacional, art. 67, inc. 2. -

(2). J. V. González, *ob. cit.*, pág. 236. -

(3). Sin duda es equivocado el arbitrario deducir de la enumeración que trae el art. 4 de la Constitución el derecho que asista al Senado de poder iniciar las leyes que versen excentuando las contribuciones, sobre los recursos que según dicho artículo, forman el tesoro. -

de Diputados corresponde en primer término crear los impuestos, ella tendrá la iniciativa en materia de gastos.- En varias oportunidades se pretendió desconocer estos principios. Así por ejemplo: en 1855 la Cámara de Diputados resolvió, dividiendo la Ley de presupuesto, tratar la parte pertinente a los recursos y pasar la de gastos al Senado para que, mientras tanto, este la considerara. El poder ejecutivo se opuso enérgicamente anunciando que formar un sólo cuerpo, un sólo acto, el presupuesto, e imposible de subdividir. La resolución fue luego nuevamente considerada e interpretando con certeza el verdadero significado del presupuesto, se dejó sin efecto. (1) Otro caso se presentó con motivo del arrendamiento de las obras de salubridad; la Ley creaba los recursos necesarios para sufragar tales gastos había sido iniciada en el Senado. Se objetó su constitucionalidad y después de largos debates terminaron afirmando que el proyecto estaba bien iniciado: lo que se paga por concepto de las obras de Salubridad no es un impuesto, sino una tasa cuya iniciativa corresponde a ambas Cáma-

(1). Citado por A.B. Martínez, ob.cit. pág. 47, nota 1.-

ras. Debemos por último recordar que el Senado interviene en la discusión de estas leyes lo mismo que en las demás, pudiendo pues enmendar o rechazar gastos y recursos (1) este derecho no es sólo lo que ejerce sobre in-sisas e itens, sino también sobre cualquiera de las partidas. -

El retardo con que se efectúa la remisión del proyecto a la Cámara de Diputados, limita a términos precarios su estudio y sanción y da margen a que todos los años nuestro Senado reclame sobre la prerrogativa de estudiar con tiempo y detenimiento ese proyecto. La necesaria revisión consciente se convierte así en una simple tarea de fé de erratas. (2). Esto importa un verdadero desconocimiento del Senado como Cámara colegisladora, una especie de capitio diminutio que lo afecta seriamente disminuyendo su prestigio, cuando solamente debe estar

(1). Art. 69 al 73 de la Constitución Nacional. -

(2). En 1881, próximo al fin del período Legislativo y tratando de evitar los perjuicios que el retar de originaria, se remitió al Senado los presupuestos de algunos ministerios ya sancionados por la Cámara de Diputados. Pero fundándose en que sólo un proyecto de ley puede pasar de una Cámara a otra, el Senado no tomó en consideración aquellos artículos parciales de una ley. -

privado en la praxidad en la discusión y votación del presupuesto. Su importancia y las múltiples cuestiones que comprende, no han sido óbice para que por lo general fuera tratado apresuradamente bajo la presión que ejerce el final de todo período legislativo, o el carácter de las sesiones de prórroga o extraordinarias. Las votaciones se precipitan sin dejar a la reflexión el tiempo necesario para considerar los asuntos con el detenimiento que exigen.

Así, no es de extrañar que al poco tiempo de ser sancionados los presupuestos, hayan comenzado a señalarse sus errores o omisiones. No es posible volver sobre hechos consumados. Aquellos errores engendran otros de parte de la administración y las leyes impositivas, no obstante que la opinión general se ha pronunciado a favor de su reforma, no sufren mayores modificaciones. -

La manera como por lo común se ha procedido hasta ahora, es tan inconciliable con la seriedad del asunto y tan contraria a los intereses del país, que da grima pensar que el caso pueda repetirse, máxime si se recuerdan las circunstancias de la actualidad económica. La tarea del Congreso debe cuidarse mucho y reglamentarla

prolijamente ya que en raras oportunidades se ha des-
vuelto en normalidad.-

Diversos factores concurren al éxito de tales idea-
les y entre ellos, el que da pie para que sea posible
que los demás entren en juego, es el que se relaciona
con el tiempo de que dispone el Congreso para tratar
estas cuestiones. Es necesario pues que el Poder Ejecu-
tivo envíe cuanto antes su proyecto de presupuesto. Si
no se les da el tiempo que necesitan para estudiarlo,
las cámaras no podrán pronunciarse con la madurez de
juicio que es de desear sobre las reformas que se in-
troduzcan en el mecanismo general, observando sus venta-
jas y la certeza de que no afectarán servicios indis-
pensables para la marcha del país.-

Estudio previo del proyecto - Comisión de presupuesto; verdadera naturaleza de sus funciones - Diversos sistemas - Nuestros vicios.-

Presentado el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados, es sometido a un amplio examen anterior a toda discusión y voto.-

La votación del presupuesto sería arbitraria sino la precediera un estudio conciente y detallado, una comprobación sincera y desapasionada de los recursos y gastos proyectados.-

La discusión parlamentaria se ha considerado insuficiente por casi todos los países debido a la falta de competencia y serenidad que denota toda asamblea numerosa. Sin desconocer sus derechos, puede formarse una comisión con miembros elegidos de su mismo seno, capaces y debidamente informados, que procediendo con calma y exactitud presenten luego al parlamento las conclusiones de sus estudios, facilitándose a la vez que se asegure un control exacto.(1).-

(1). Según su objeto, Stourm define la comisión de presupuesto así: "Un grupo de individuos de la Cámara (a la vuelta)

Una comisión, se ha objetado, reemplazará al gobierno en la responsabilidad que a éste le corresponde. El presupuesto es ante todo un programa de la acción gubernamental que debe ser directamente examinado por el Congreso, y nunca transformarse en trabajo original de unos legisladores así ilógicamente responsables de un acto administrativo. La objeción pierde su importancia, mientras se determinen los poderes de la comisión preparadora y ésta no se atribuya derechos que no le corresponden. La mala práctica de un sistema, su desnaturalización, nunca puede fundamentar crítica alguna. -

Es de importancia suma el nombramiento de los miembros que integran estas comisiones. Hoy en día, dominados los parlamentos por una ambición sin límites, las forman sin ningún criterio técnico, tratando de obtener mayorías que correspondan a despreciables intereses políticos que para nada tendrán luego en cuenta la necesidad, los fines, las ventajas de un gasto o de un recur-

(De la vuelta)

encargados especialmente del estudio del proyecto de presupuesto y de suministrar conclusiones respecto al particular, antes de que comience la discusión pública del mismo". (ob.cit. tomo I, pág. 268). -

90.-

Si bien, es cierto que para la normalidad del trabajo, para que éste pueda influir sobre las decisiones de la Cámara, debe en la comisión tener mayoría la misma tendencia política que tiene el la Cámara, es ante todo fundamental la gran competencia financiera de sus miembros pertenecientes a todos los partidos. De ahí, las dificultades que se oponen a una elección racional.

Atribuir al presidente de la Cámara el derecho de elegir los miembros de la comisión es favorecer manipulaciones poco honrosas y excluir con seguridad a las minorías como también ocurre si la elección es hecha a criterio de lista por la misma asamblea o a simple sorteo. Tales inconvenientes se evitan otorgando a cada grupo político, el derecho de elegir los miembros de acuerdo a su importancia numérica. En el sistema, adelantado y justo, de la representación proporcional de partidos, puesto en boga por numerosos Estados, -

Las comisiones, según los países, pueden ser abiertas o cerradas. En las primeras, cuyas sesiones son públicas, se libre el acceso a cualquier diputado, no así en las segundas, a las que sólo pueden asistir los

miembros que las integran. -

Con la publicidad será posible la vigilancia, evitaremos arreglos, pero la presencia de correligionarios políticos influirá perniciosamente, destruirá la independencia de juicio, anulará las ventajas naturales del estudio en comisión. De aquí, las preferencias que casi toda Europa, salvo Austria, da al segundo sistema de los enumerados. -

Otro carácter formal de la comisión de presupuesto es la duración de sus poderes. Ella puede ser anual o permanente según se renueve o no en cada ejercicio el mandato conferido. -

El asiduo estudio de los hechos económicos, la experiencia adquirida por los individuos de una comisión permanente, es sin duda una promesa de capacidad y competencia en materia presupuestal; Pero, esa misma permanencia facilita que la acción del Ejecutivo y aún de la asamblea, sea substituída por la de la comisión, cuando teóricamente carece del poder de decisión y sólo debe limitarse a pedir explicaciones, revelando sus ideas sin poder imponerlas. En la práctica, el proyecto primitivo sufre modificaciones y entences, sirviendo

Este de base en la discusión general, la iniciativa de la comisión reemplaza lamentablemente a la del ejecutivo.-

Es éste un serio inconveniente agravado por la inmutabilidad que observa ante los continuos cambios de la política gubernamental. Su criterio administrativo y financiero, casi siempre invariable en una comisión permanente, chocará con el de los nuevos gobiernos, haciendo imposible toda obra de cooperación inteligente y sana.-

El examen del proyecto de presupuesto es una función delicada, de gran importancia y con finalidades propias, constructivas y no demoleadoras. Debe ser obra crítica y rectificativa, sincera y consciente, de índole técnica y económica, no política en el sentido vulgar de la palabra, ya que este aspecto, se presta a sutiles interpretaciones. Con sereno criterio, el examen debe extenderse sobre los gastos total o parcialmente considerados, según su naturaleza u objeto, sobre los recursos, según sus montos o las fuentes que los originan. Se tendrá en cuenta las necesidades, la situación general y en fin, todo lo que pueda haber influencia-

do al prepararlo. Pedrán requerirse los documentos justificativos, las planilla correspondientes y las aclaraciones por parte de los ministros que se crean indispensables, procediendo con la dedicación y rapidez debida a fin de que pueda sancionarse y entrar luego en ejecución apenas se inicie el nuevo año financiero.-

Una de las prácticas gubernativas más censurables, consiste en las modificaciones que introduce la comisión de presupuesto a pedido de ciertos ministros en el proyecto que tiene a su estudio. La circunstancia de que nuestro gobierno no sea parlamentario y de que, en consecuencia, no haya jefe de gabinete, no ha de ser aducida como argumento para justificar la falta de orden que se originan cuando los ministros se acercan a las comisiones de presupuestos de las cámaras para solicitar modificaciones o acceder a las que les propongan.-

Procedimientos de esta especie no sólo contribuyen al deterioramiento financiero, sino que sobre todo ataca la unidad de pensamiento que debe tener la acción gubernamental.-

Señetido el proyecto a las cámaras, los ministros

actúan con las comisiones parlamentarias al sólo efecto de ilustrarlas. Si se trata de corregirlo, el ministro de Hacienda es el que debe llevar la palabra, porque en la preparación de un presupuesto entran conceptos que son independientes a las razones de utilidad que pueda tener la realización de una idea.-

Y bien, discutidas y votadas las cuestiones que se hayan originado debe presentarse en proyecto de presupuesto, completamente resuelto en todos sus puntos y con las observaciones que se consideren necesario hacer en dictámenes especiales, a la correspondiente cámara terminando así, la comisión del presupuesto, el desempeño de sus funciones. (1).-

Inglaterra practica para el estudio del presupuesto un sistema distinto al que hemos visto. Allí, la Cámara de los Comunes se transforma en un comité general (Committee of the Whole House) reemplazando su presidente (Speaker) por uno especial (Chairman of the committee) (2). Desde ese momento las sesiones pierden la apar-

-
- (1). Nos parece obvio advertir que, sin embargo, sus miembros toman parte luego, en la discusión pública.-
(2). Hace varios siglos, cuando trataban todas las cuestiones sobre impuestos, para librarse de la presidencia del Speaker considerado como un espía del Rey,
(a la vuelta)

tosidad acostumbrada, no se tiene en cuenta ningún reglamento en la discusión, la palabra puede solicitarse cuando se quiera, no existe entonces la solemnidad de las discusiones corrientes, triunfan los más capaces, y así, va reduciéndose continuamente el número con aquellos que iniciado el estudio, consideran oportuno y salvable abandonar el trabajo a los que tengan mayor aptitud y voluntad.-

Un grupo parlamentario, sin mandato específico determinado, es pues Inglaterra el que desempeña las funciones de nuestra comisión de presupuesto; (1) examina sucesivamente los períodos de créditos (estimates), llámesele entonces comité de subsidios (committee of supplies), y luego, transcurridos unos días, los recursos destinados a cubrir los créditos pedidos (committee of ways and means). Ante él hace el ministro de Hacienda (chancellor of the exchequer) su exposición financiera

(De la vuelta)

Los Comunes imaginaron reunirse en comité con un presidente elegido por ellos. Es el origen que se atribuye a estas costumbres. (M. de Franqueville, ob.cit. pág. 350 y si

(1). Las sesiones en comisión también son permitidas por los reglamentos de las cámaras argentinas (artículos 102 al 107) siempre que con anterioridad se haya dictado una resolución al efecto.-

(financial statement) sobre el estado de la hacienda pública y sobre el plan presupuestal previsto que con seguridad no será luego destruido ni transformado por el comité que lo examina.-

Terminado su cometido, el chairman somete, en un informe oral, a la discusión general de la Cámara de los Comunes, reunida bajo la presidencia del Speaker, los resultados a que llega el comité; debidamente aprobados pasan a la cámara de los Lores; aceptados (1) obtienen el consentimiento del soberano bajo el nombre de Finance and Appropriation Bill, lo que equivale a decir, ley general de presupuesto.-

Entre las ventajas que reúne el sistema inglés podemos recordar la publicidad, garantía de correcta administración; un estudio más técnico por la mayor capacidad de los que los comprenden; la rapidez no sólo conseguida en el trabajo del comité, sino también en la Cámara desde que todos sus miembros habrán podido hacer con anterioridad las observaciones que creyeron oportuno. Así, el genio anglo-sajón, sobrio, conciso, prefiere

(1). Los Lores sólo pueden aceptar o rechazar en bloc el presupuesto.-

de al vano palabrerío la elocuencia decisiva de los hechos, llega al fin sin detenerse en los recodos del camino. -

El sistema de las cámaras en comisión, dice Leroy Beaulieu, uno de sus más entusiastas defensores, satisface plenamente los intereses a que debe responder el voto del presupuesto; estos son: "el interés político: las Cámaras deben realizar un control tan completo y eficaz como sea posible; el interés parlamentario: todo diputado, sea cual fuere su opinión política, su notoriedad, su competencia, debe poder estudiar el presupuesto a fondo y emitir su opinión con pleno conocimiento de causa; el interés nacional, respecto al extranjero: ciertos secretos que pueden tener los Estados, en estos tiempos de armamento y paz precaria, no deben ser divulgados demasiado; y por último, el interés administrativo y técnico: los servicios públicos deben tener cierta estabilidad y no ser modificados o reducidos a cada instante; éste interés será tal vez secundario en un país aislado como los Estados Unidos, pero es considerable actualmente en un país continental, rodeado de

vecinos ávidos y poderosos".(1).-

Sin embargo, graves defectos anotan contra el sistema examinado. Sólo la notable psicología del pueblo inglés puede explicarnos su subsistencia cuando es posible achacarle la menor eficacia del trabajo por ser un comité generalmente numeroso, la imposibilidad de realizar un estudio técnico por la intervención activa y abstruccionista de opositores políticos, la supresión definitiva del examen parlamentario sobre las proposiciones gubernamentales.-

En general podemos afirmar que ninguna utilidad tiene una seguida discusión, ningún fin lleva un estudio preparatorio así hecho si sobreviene la discusión en la Cámara por los mismos individuos. Tales defectos han infundido seguramente en las mismas reformas llevadas a cabo en Inglaterra, que abandonando un sistema tradicional, responden a la moderna tendencia, quizá más conveniente, de comisiones limitadas y especiales: En febrero de 1919, a simple título de ensayo se decidió que todos los presupuestos de gastos y créditos adi-

(1). Ob.cit. tomo II, pág.51.-

cionales, exceptuando los capítulos referentes a guerra y marina, fueran sometidos a una Comisión permanente en lugar de serlo al comité de subsidios.-

La permanencia característica de las comisiones ^{presupuestales} norteamericanas. Ellas, ^{antes} ante de la reforma de 1921 preparaban también la ley, limitan ahora sus funciones al examen detallado de recursos y gastos por dos comités, el de Ways and Means y el de Appropriations respectivamente, renovables cada dos años por las Cámaras (1). Formado por ~~12~~ sub-comités, (2) proceden sin mayor acuerdo. La independencia de acción de cada subcomité, destruye la armonía necesaria entre los distintos gastos y ya que la centralizada administración ejecutiva, según la ley del 10 de junio de 1921, admirablemente prevé este punto pero en respecto a los preparadores, ningún perjuicio irrogaría que el bureau of the budget prestara obligatoriamente su concurso técnico a las comisiones del

(1). Hasta 1911 el speaker nombraba sus miembros; en el Senado han sido siempre nombrados por la misma asamblea.-

(2). Sólo el Committee on Appropriation reúne a quince comisiones.-

Congreso, la vinculación más estrecha reduciría antojadizas apreciaciones y el examen podrá entonces ser completo y armónico.-

En Francia las cámaras, de acuerdo al sistema de la representación proporcional, nombran los miembros de sus respectivas comisiones. (1) Estas duran un año, subdividiéndose en secciones cada una de las cuales estudia diferentes partes del presupuesto. El rapporteur general encargado de presentar por escrito a la Asamblea los gastos y recursos proyectados, consigna las conclusiones a que lleguen los miembros informantes de cada sección y junto a estos que defienden sus propuestas, sostiene la discusión parlamentaria del presupuesto general. (2).-

Análogo al sistema francés es el que seguimos no-

(1). Hasta 1926 se denominaban: Comisión de presupuesto a la Cámara de Diputados, y de hacienda a la del Senado. Hoy en día ambas se denominan Comisión de Finanzas.-

Eligen sus miembros al mismo tiempo, de manera que cuando el proyecto de presupuesto pase a la comisión del Senado, ésta ya podrá tener listo el despacho correspondiente.-

(2). Debemos advertir que deben ser sometidos también a la comisión del presupuesto para su conformidad o despacho, todas las leyes referentes a finanzas.-

otros. Entre las diversas comisiones en que se dividen las Cámaras legislativas, una de ellas, la llamada Comisión de presupuesto tiene a su cargo el estudio previo de gastos y recursos proyectados por el Poder Ejecutivo y de todo otro asunto que directa o indirectamente se relacione con el sistema de impuestos. (1). -

Son comisiones cerradas y no permanentes; se renuevan al iniciarse cada ejercicio. Formadas por 19 diputados que los designa el presidente de la cámara, eligen a simple pluralidad de votos su presidente y secretario. - En 1885 fué reformado el sistema hasta entonces seguido, aumentándose los miembros de la comisión de cinco que eran a quince y con carácter permanente, es decir que durarían en su cargo todo período de mandato legislativo, debiendo presentar el respectivo dictamen dentro de los cuarenta días de haberle sido entregado el presupuesto a su estudio. (2) Por falta de unidad en el trabajo y mala distribución, por las demoras que origi-

(1). Arts. 51 y 90 del Reglamento de la Cámara de Diputados. A una comisión auxiliar corresponde dictaminar en las cuestiones relacionadas con los créditos suplementarios. -

(2). Proyecto Dávila Zeballos, julio de 1884. -

naba y mayores asistencias alentadas, fracasó el ensayo y se volvió a la antigua práctica. Diez años después en 1895, la Cámara limita a nueve en número de los miembros de la comisión de presupuesto y a fines de 1920, el el nuevo reglamento los aumenta hasta 19.-

La limitación que fijaba el artículo 53 del antiguo reglamento era una de las causas que contribuyó aumentar las deficiencias en la consideración de la ley, pues aún cuando, como ha ocurrido en algunos anexos del presupuesto general, los diputados entre quienes fueron distribuidos para su estudio realizaron una tarea apreciable, ésta ha debido resentirse por falta de tiempo y por la importancia de las cuestiones que involucraba. No era humano, en realidad, exigir en las condiciones establecidas por el reglamento y las prácticas parlamentarias, que la comisión pudiera realizar un análisis detenido de problemas tan importantes.-

Cada uno de los anexos en que se divide el presupuesto presenta al estudio del legislador, cuestiones a veces antagónicas, aunque conexas a las finanzas generales. Esto, unido al escaso tiempo de que se dispone, obliga a los diputados miembros de la comisión a una

parquedad que se hace visible en la forma superficial en que aparecen rezados, más que tratados, los asuntos de trascendencia que pueden suscitarse en el año financiero o si alguna intervención toman, trastornan lamentablemente el plan de acción gubernamental, ya entonces influenciados a la vez por intereses poco recomendables.

Ciertas cuestiones interesantes planteadas durante la discusión contaría con el apoyo de la cámara si ésta pudiese formar con tiempo su opinión. Empero, presentadas en el curso de los debates no siempre mantenidas dentro del diapason sereno y levantado que el análisis de tales problemas reclama, sin haber pasado antes por las comisiones respectivas que hubieran podido llevar con el prestigio de su despacho la opinión quizás coincidente de otros diputados, esas iniciativas se verían malogradas, y no tendrían otro caracter que el de simples nociones, desechadas de inmediato e irremisiblemente fracasadas.-

Con la ampliación del número de diputados en la comisión de presupuesto, es posible el equilibrio regional y político. En esa forma la comisión lleva al salón de deliberaciones un despacho prestigiado por el con-

sense de los representantes de todos los partidos políticos que en ella actúan; se consultan las necesidades de todas las provincias, reduciendo a límites precarios los discursos con vista al electorado; se rodea a ese despacho de un alto concepto sobre los intereses generales del país, que ve así concretada en un documento meditado la colaboración inteligente del Ejecutivo y del Congreso.-

Nuestras comisiones persisten en no hacer informes escritos a pesar de los antecedentes favorables que a cada momento se recuerdan. Los informes verbales en materia de presupuestos que requieren una exposición minuciosa y clara, dificultan la completa y exacta comprensión del proyecto presentado. Aunque fueran concientes, estas piezas oratorias pierden su eficiencia por la falta de un espacio entre el informe y el debate, necesario para la digestión mental sin el apremio y los estímulos perturbadores de una discusión en marcha. Además, debe transmitirse al público, con anticipación al debate esos elementos de juicio en que las comisiones apoyan sus despachos.-

La publicación de los proyectos y la síntesis expresiva de sus fundamentos hecha en un discurso falto de esa documentación son concepciones más bien abstractas que describen escasas bases y sobre las cuales no puede hacerse el debate público amplia y seguramente. -

Varios proyectos fueron formulados con la idea de mejorar la organización de las comisiones encargadas del estudio previo del presupuesto. En julio de 1895 presentó el diputado Llobet un proyecto que modificaba las bases a que debía sujetarse la comisión. Subdividía la comisión en cuatro subcomisiones de dos miembros cada una para el estudio de las leyes de impuestos cada subcomisión debía presentar un informe a la comisión en pleno, a la que redactaba los despachos correspondientes y designaba en cada caso los miembros informantes. Para el estudio de presupuesto de gastos propuso que la comisión se dividiera en dos subcomisiones, una de cinco miembros y otra de tres, que presentarían también informes separados. -

Lo notable del proyecto era que obligaba a los miembros de la primera de estas dos últimas comisiones

a establecer la jerarquía de los empleados y las retribuciones correspondientes que luego servirán de base para una ley general de sueldos.-

Años más tarde un nuevo proyecto, tratando de simplificar el largo procedimiento que se repetía, sin omitir ningún detalle, en cada una de las cámaras, creaba una comisión mixta de senadores y diputados. (1) Se esperaba fijar así, por lo menos, los lineamientos generales de la ley, dando cierta unidad a las diversas tendencias y pretensiones. Pero tal proyecto fué rechazado pensando que el procedimiento no daría resultados apreciables, produciendo por el contrario, una nueva complicación; se ha dicho, acaso con mayor fundamento, que ese procedimiento no se ajustaba a los principios estrictos del sistema bicameralista. En efecto, este último reposa sobre la actitud expectante y absoluta-

(1). A principios del corriente año (1924) el diputado A. Poblet Videla presentó a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires un proyecto que tuvo gran ambiente por el que se establecía una comisión interparlamentaria formada por los cinco senadores y los nueve diputados actuales miembros de las comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras. Se constituiría la comisión a iniciativa de su presidente cuando se recibiera el proyecto de ley de presupuesto.-

mente imparcial de una mitad de cuerpo legislativo, desligado de los actos a cuya evolución asiste, hasta que le llega el turno de pronunciarse sobre ella. El compromiso, por lo menos moral, que contraerian las comisiones del senado y de la cámara de diputados, arribando a un acuerdo sobre puntos determinados, se apartarian de las formas que los garantizan en la revisión de los actos de una cámara por la otra. Esta propuesta fué también rechazada y hoy en día, los trámites bien sencillos por cierto que se siguen para el estudio previo, apartándose de tales ideas se inspiran totalmente según dijimos en los franceses:*

Informada la Cámara de Diputados por el secretario de la misma de que ha sido presentado el proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo, el presidente de dicha cámara lo pasa a la correspondiente comisión. (1)

Esta comisión, dividida en varias subcomisiones, procede al estudio del presupuesto, a cuyo fin tiene a-

(1). Es un hecho por muy pocos conocidos el de que durante los primeros años de nuestro régimen constitucional, la Cámara para tratar el presupuesto se reunía como actualmente lo hace Inglaterra: primero en comisión y luego en sesión ordinaria. -

cordadas amplias dificultades. "Puede llamar a su seno a los ministros y funcionarios públicos para pedirles explicaciones y datos, y pueden exigir informes escritos sobre toda constancia que se ligue con el presupuesto, ya sea en cuanto a los gastos, a los recursos, a las existencias y al pasivo".(1).-

Terminado el estudio, el presidente da cuenta a la cámara de que la comisión se ha expedido.(2) Impreso el despacho, a fin de ser distribuido a quienes correspondía tratarlo, el miembro informante expone ante la cámara en su oportunidad, las conclusiones que ha llegado la comisión, cuyo proyecto de inmediato, convenientemente discutido, se procede a votar.-

Dos graves defectos presenta nuestra práctica: el retardo con que la comisión se expide y el absoluto desconocimiento de su función simplemente examinadora de las proposiciones gubernamentales.-

La presentación del presupuesto durante las últimas sesiones y aún en las de prórrogas, limita eviden-

(1). J.A.Terry, ob.cit. pág.69.-

(2). A.B.Martínez, ob.cit. pág.59.-

tenente el derecho de control de las cámaras. Estas se ven obligadas debido al escaso tiempo disponible, a votar con ligereza el presupuesto sometido a su consideración sin entrar a examinar la conveniencia y legitimidad de todas sus partes, convirtiéndose así la comisión en árbitro del plan fundamental de gobierno. (1). Si bien es cierto que estos retardos se deben en gran parte al poder ejecutivo, no menor responsabilidad cabe a la comisión generalmente lenta y despreocupada por el pronto despacho del presupuesto.-

Es fácil advertir que invariablemente, el proyecto que pasa a examen de la cámara, dista mucho de ser igual al primitivo. Nuestra comisión se cree encargada de preparar el presupuesto como si fuera el ministro, sirviéndose del proyecto de éste a simple título informativo. No otra cosa significa las modificaciones y desbarajuste general impuesto a las proposiciones administrativas, confundiendo lamentablemente el control y la acción.-

(1). Tales demoras dan lugar a los décimos provisionales, de cuyos peligros e inconvenientes nos ocuparemos más adelante.-

Los presupuestos durante las administraciones de Mitre, Sarmiento y avellaneda representaban el verdadero plan de la futura acción gubernamental. Entonces el Congreso se mostraba parco para enmendar el proyecto y toda modificación se discutía y acordaba con el ministro. Fue en la primera administración del general Roca que la comisión de presupuesto comenzó a disputar el predominio ejecutivo en la materia y la personalidad dominadora de su presidente, señor Tagle, será recordada como la del que planteó la innovación y la llevó adelante. -

En nuestros días tales problemas han tomado ya un carácter harto grave. Son quizás defectos propios de la naturaleza humana y no inconveniencias de un determinado régimen o sistema. Adoptar nuevos métodos será fracasar; sólo pues resta conseguir que las comisiones de presupuesto no se extralimiten en sus atribuciones, usurpando las que corresponden a la Cámara y al Gobierno. -

Aspecto político de la votación - Discusión en las Cámaras - El principio de la especialidad en la votación. Facultades que acuerda el derecho presupuestal; rechazo del presupuesto, sus consecuencias.-

Con la vida moderna a adquirirle el presupuesto una gran importancia política. Su voto, el derecho presupuestal en sí, se considera en todos los países de gobierno representativo, como la atribución más sagrada de las cámaras.-

El hecho de que sea necesaria el voto del parlamento para que un gasto legítimamente se realice significa para quien lo otorga el derecho de examinar el servicio que los origina, el de solicitar los informes pertinentes sobre la marcha de la administración pública. De aquí que pueda ser entonces criticado por las Cámaras el programa que encierra el proyecto de gobierno. (1).-

Dicha ingerencia preventiva del Parlamento en la

(1). Arcoles, il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare, pág. 51.-

administración financiera del Estado, se manifiesta por la discusión pública del presupuesto.-

Es regla común a casi todos los países que de acuerdo a exigencias de orden técnico, la discusión detallada del presupuesto sea precedida por una general.-

Reviste la discusión general un carácter complejo. Se refiere a la política financiera del gobierno, al plan de acción que proyecta. Es la crítica que el parlamento hace al conjunto de la ley, sin importar la aprobación de todas sus partes.-

Materia de estas discusiones es el aumento de los gastos, la necesidad de hacer economías, los vicios de la administración, las indispensables reformas, hermosos ideales, nada concreto, todas intenciones, ninguna realidad. En una palabra, simples generalizaciones hechas casi siempre por quienes buscan renombre, empeñados en divagar extensamente sobre cosas indiscutibles. Se habla de reformas, se presentan proyectos pretendiendo haber obtenido con ello la anhelada sistematización de los servicios públicos, sin advertir que en realidad, las cosas pueden como estaban, cuando no incurrir en frecuentes agravaciones de los vicios que se

creen combatir; toda la vanidad consiste en aumentar los sueldos y multiplicar ciertos destinos creando nuevos campos de siembras a la ya terrible difusión de nuestra burocracia. Ni siquiera la apariencia engañadora de la alquimia oficialista disimula la falta de un espíritu nuevo para la organización administrativa; todo se reduce al cambio somero de las Leyendas y al aumento considerable de las expensas totales.-

Las opiniones de tratadistas en la materia, los conceptos de derecho y sociología traídos a la colocación sin lógica alguna y la porfiada intención en presentar la economía del país en un estado de florecimiento que permite todas las fantasías de los poderes gubernamentales, representan los medios elegidos para predisponer a la opinión pública en favor del aumento de los impuestos y creación de otros nuevos. Ningún estudio serio, ni elementos fehacientes de estadísticas sustentan las conclusiones adoptadas; menos aún, encuestas serias autorizan a aceptar los puntos de partida elegidos para las modificaciones que se proyectan.-

La obra científica que ha menester nuestro régimen de finanzas como instrumento de justicia social, de

equidad individual y sobre todo, el fomento para la economía del país, no será el fruto de improvisaciones, ni de felices resultados de móviles partidistas. Hay una previa labor de investigación desapasionada, lenta suma de esfuerzos experimentales y la dirección de hombres de Estado que tengan una conciencia clara del difícil cometido. En cambio, un conglomerado político, fiel a una consigna y dispuesto a cumplirla de cualquier modo, no puede ser otra cosa que alianza de errores y de ineptitud. -

En estos debates, con gran sutileza el profesor Stearn distingue tres clases de oradores: "Primero; el de la oposición, que ataca sin piedad el conjunto de la política financiera, declarando que se corre a la ruina, que se dilapida la fortuna pública, o bien que se observa una fatal inercia, etc, ya pertenezca el orador a la extrema derecha o a la extrema izquierda; otra clase es la del orador moderado, partidario indudablemente del sistema gubernamental, y defensor de las leyes intangibles, pero que erse de su deber no escasean los consejos; bajo este caracter se hace cargo con más anterioridad de las críticas corregidas de sus predecesores, obtenien-

de aplausos unánimes del centro de la Cámara; por último, el orador oficial, ministro, miembro de la comisión etc". (1) Los diputados que pretendan subvenciones para sus amigos, para sus distritos, agrega, intervendrán luego, en la discusión del articulado. Esta empieza una vez que se ha cerrado el debate general de la Ley, pero sólo tiene lugar para ciertas partidas, pues generalmente es reemplazada lisa y llanamente por la votación. (2).-

Entre nosotros se reputa la Ley de presupuesto una simple autorización prestada por el Congreso al Poder Ejecutivo para la realización de los gastos del Estado. Este criterio, fundado en la excesiva intervención parlamentaria, se debe en gran parte al abandono que a menudo hacen nuestros ministros de sus derechos a intervenir en los debates de las Cámaras.-

Como Poder colegislador, el Ejecutivo, sin embargo, tiene la obligación -no sólo el derecho- de esta-

(1). Ob.cit. tomo I, pág. 353.-

(2). Es costumbre en nuestras Cámaras dar por aprobadas todas aquellas partidas que leídas no se objetan: Así se procede por indicación que alguno de sus miembros hace al comenzar el debate.-

blecer sus vistas y orientaciones en cada una de las especialidades de esa Ley. Su discusión anual ha sido prefijada justamente para permitir un examen prolijo y detenido de toda la política del gobierno. La minuciosidad de sus partidas, la detallada enumeración de todas las funciones políticas, administrativas y sociales que contiene los anexos en que se divide, facilitan las investigaciones que los representantes creyeran conveniente hacer para apreciar la necesidad del servicio o de una función determinada. Y esa misma enumeración prolija y minuciosa revela de cada destino ha sido -la ficción legal no deja sino esa constancia- objeto de un examen y de una resolución positiva.-

El momento de oponer reparos a la creación de un nuevo servicio o al establecimiento de una nueva tarifa administrativa, sería pues, el de la discusión del punto en las Cámaras, y en tal caso no se comprende que el Poder Ejecutivo considere la Ley como simplemente autoritativa y no como obligatoria e imperativa.-

La discusión del presupuesto cuya importancia política es tan grande, presenta en la práctica graves peligros. Corrientemente los opositores del gobierno,

resisten a ella como a un excelente medio de obstrucción parlamentaria que por desgracia acarrea perjudiciales demoras en el voto definitivo.-

Contra tales tentativas numerosas medidas han sido tomadas, principalmente en Inglaterra, donde el éxito más rotundo justifica su serenidad. Allí, se limita a veinte días la discusión del presupuesto, transcurridos los cuales se procede a votar de inmediato los capítulos que faltan; la cámara podrá acordar tres días de discusión suplementaria. Puede también, si lo cree conveniente, fijar la fecha que se clausurará el debate de una determinada parte de presupuesto. Además, según sus reglamentos, el presidente tiene derecho de evitar toda discusión extraña al presupuesto e impone grandes miramientos con respecto a las proposiciones gubernamentales.-

En muchos Estados, con idéntico fin suelen utilizarse, entre otros, los siguientes medios: limitar al orador el tiempo de su exposición y las veces que puede usar la palabra; evitar toda moción de orden o interpe-lación mientras se esté discutiendo el presupuesto; pre-cisar quienes particip^{han} en el debate; no permitir in-

terrupciones; etc. Son todas medidas, consideradas ^{las} ~~estas~~ ilegales ciertas veces, pero siempre necesarias y con mayor razón dentro de nuestro ambiente tan propicio a los desplante declamatorios y de política rastrea.-

En el Senado los hechos no presentan caracteres tan alarmantes. Aunque en la discusión sigue exactamente el mismo procedimiento que la Cámara de Diputados, sin embargo el tiempo que en ella invierte es mucho menor ya sea por sus costumbres parlamentarias más austeras o ya porque la mayoría de las cuestiones han sido suficientemente discutidas y a veces, porque algunas ni tan siquiera son vistas con el fin de evitar conflictos con la cámara baja. Para la votación el caso es el mismo: lo que se suscite en una pl^ustien también según veremos originarse en la otra.-

La votación de cada articulado de la ley se efectúa a medida que se considere agotada la discusión o se cierre su debate. Iniciando el examen de esta parte, ante todo cabe preguntarse si el voto debe ser público o secreto. Teniendo en cuenta los graves defectos que la práctica parlamentaria presenta en todos los países

no dudaremos un momento de las ventajas que ofrece un voto secreto: el perturbador interés egoísta de la ostentación puede así evitarse; Efectivamente según dice Barthélemy: "el hombre público teme la impopularidad. Es un hecho al cual deben adaptarse las instituciones. El voto secreto es la expresión de la conciencia del diputado; el voto público es el reflejo de sus preocupaciones electorales. La diferencia entre uno y otro es notable; el Tesoro es aniquilado en virtud del voto público. Si queréis ateneros filosóficamente a principios abstractos, sed fieles a la publicación del voto. Pero suprimidlo, por lo menos durante un tiempo, si deseáis sinceramente el bienestar público, las buenas reformas administrativas y las economías". (1) Algunos autores, muy pocos, opinan que el voto en materia financiera debe ser público; los diputados, entonces, deberán tener el necesario coraje para emitir sus opiniones y como esto en nuestros días es imposible, la única solución reside en mantener secreto el voto de cada representante. -

(1). Cit. por Jèze, ob.cit. pág. 269. -

Ahora bien, el voto se dará más o menos especializado según el grado de autoridad reconocida al poder administrador. Donde el poder ejecutivo conserva su libre actitud en perjuicio de los derechos parlamentarios, el voto de los gastos es global o por lo menos autorizará al gobierno a invertir, según su discernimiento, una suma determinada entre varios servicios. Por el contrario, si el Parlamento interviene directamente en la administración, en las marchas de los servicios públicos utilizando al poder administrador como simple órgano ejecutivo de sus ínfimos caprichos, el voto de todos los gastos se hará detallado, especializando el destino de cada recurso y señalando minuciosamente lo que debe invertirse en cada erogación.-

Mr Troplong argumentaba oponiéndose al principio de la especialidad en el voto del presupuesto. "El emperador es el encargado de administrar; por consiguiente tiene en virtud de su mandato, el derecho de hacer, de una manera más o menos amplia los gastos necesarios para el cumplimiento de su cometido, y es de alta política dejarle a este respecto una latitud conveniente. Si el poder legislativo tiene el derecho de votar in-

puestos y de fijar los límites de las grandes divisiones del servicio público, el gobierno, encerrándose en estos límites infranqueables, debe por sí sólo asignar a las partes tan numerosas de los servicios confiados a su cuidado, los gastos necesarios a su acción. Sólo así podrá poner en juego los resortes de la administración, coordinarlos con sus pensamientos y hacerlos concurrir al fin fiscal". (1).-

Fundado en un raciocinio ingenioso, Boyer Collard sostenía la necesidad de subdividir el voto: "La razón del impuesto, decía, es el gasto; la razón del gasto son los servicios; así los servicios son la última y verdadera razón del impuesto... Son las cifras abstractas del gasto las que el gobierno presenta para obtener el impuesto? No; el consentimiento sería imposible por falta de motivos; pero el gobierno alega los diferentes servicios de que está encargado, los anuncia, los expone, los detalla; él dice cuales son indispensables, cuáles muy útiles. La Cámara escucha, y según se convenza o no, acuerda o rechaza el dinero que se le pide. En el hecho la alegación de un servicio encierra segura-

(1). Cit. por L. Beaulien, ob. cit. tomo 3. pág. 76 y sig.

mente la suposición de que ese servicio será hecho, ese y no otro; así los servicios, tales como son expuestos son la causa y condición de los votos sucesivos de la Cámara y la reciprocidad de estas dos cosas: los servicios y el dinero, el dinero y los servicios, forman un verdadero contrato que obliga al gobierno con las cámaras y la Nación. Si fuese de otra manera, habría sido arrancado por sorpresa el consentimiento de la cámara, habría sido dolo. -

"El poder absoluto es muy inmoral; pero lo es mucho menos que el poder constitucional que colocase el dolo en el número de sus prerrogativas". Y agregaba, "yo soy completamente insensible a la observación eterna de que con la especialidad la Cámara administra. No sólo es esto falso en el hecho, sino que es imposible. Ella no hace otra cosa que acordar dinero o no acordarlo. Es cierto que ejerce de esta manera una influencia considerable en la Administración, que puede molestarla y contrariarla, pero tal es su derecho y su deber". -

Únicamente este último sistema, el de la especialización, (1) permite un exacto control de todos los gus-

(1). No debe confundirse la especialización de los votos con la especialización de presupuestos ya vista, pág. 80. -

tos, evitando arbitrarias inversiones de los fondos públicos. Sin duda alguna es inconveniente exagerar dicho sistema, pues así, no sólo desconocer^á las funciones del poder legislativo sino que anulará la responsabilidad del gobierno. Además se facilitan los aumentos de gastos desde que exactamente podrán determinarse los recursos que irán a mano de determinada persona. -

No es admisible que la consideración particularizada de las necesidades públicas permita apreciarlas en su justa medida, destinando a ella los recursos que verdaderamente correspondan. Sólo la distribución que su práctica señala, la clasificación racional de los gastos de acuerdo a la realidad, reportará justa economía sin afectar el funcionamiento de los servicios. Esto puede obtenerse si el poder administrativo tiene los medios necesarios, la libertad de obrar de acuerdo a las circunstancias. -

La naturaleza de los gastos varían según los servicios que mantienen; estos justifican a aquellos. El voto debe referirse a cada período de crédito, distinto según la naturaleza del gasto; la especialidad deberá hacerse entonces por servicios y nunca por capítulos ce-

no sucede en Francia. (1) "A veces, a dicho Leroy Beau-
lien un capítulo es demasiado vasto y comprende gastos
que no son absolutamente idénticos o que no guardan co-
nexión entre sí: entoces el poder ejecutivo no está sufi-
cientemente sometido al control de las cámaras, dejándose
le una latitud de la que puede abusar, disminuyendo a su
voluntad un gasto esencial y proveyendo a otro cualquie-
ra con exceso. Otras veces las cámaras cometen el error de
querer multiplicar los capítulos del presupuesto: enton-
ces la administración no tiene ya la libertad y la respó-
sabilidad que le son necesarias. Esto constituye un gra-
ve defecto: el espíritu de iniciativa disminuye en la
administración, o bien surge en ella en deliberado propó-
sito de engañar a las Cámaras abultando la dotación de
todos los capítulos, único medio de que dispone en este
caso el poder ejecutivo para reservarse cierta indepén-
dencia en sus actos" (2). -

Entre ambos extremos, la práctica y el buen sentido
público revela no sin dificultad, la más conveniente so-

(1). Entre nosotros cada partida es objeto de un voto: "
"el secretario va leyendo todos los ítems, y si ni
die hace observación, se dá por aprobado". Terry, ob. cit.
pág. 77. -

(2). Ob. cit. tomo II, pág. 85. -

lución, sujeta al grado de independencia que haya entre el Ejecutivo y las Cámaras, quienes a su vez, observarán en todo momento, la debida armonía y mutua confianza; "de lo contrario, no es posible que la administración sea inteligente, previsora y económica".-

Este problema de la mayor o menor especialización en el voto de los gastos no se presenta para los recursos. Dividiendo su voto facilitamos la discusión pero ello no es indispensable para poder percibirlos. Es que su voto reviste en cuanto al rendimiento probable un carácter simplemente evaluativo. Si bien es cierto que el poder administrador está obligado a no alterar el objeto y cuota de cada impuesto, no puede esto significar que él deba percibir las cantidades previstas, estimadas por las Cámaras; éstas si el rendimiento lo permite, podrán sobrepasarse. Por el contrario, el voto de los gastos implica la fijación de un límite; toda erogación superior a dicho límite será ilegítima. (1) Ahora, que deba o no ser alcanzado es cuestión de orden

(1). Como recordáremos existe una excepción importante para los créditos evaluativos.-

institucional; sin embargo, podemos afirmar que en la mayor parte de los Estados las Cámaras acuerdan al gobierno la facultad y no la obligación de gastar hasta la suma presupuestada. (1). Es una consecuencia natural de la especialidad en la votación, principio que a la vez implica la necesidad de obtener el crédito antes de realizar el gasto y que implícitamente supone la prohibición de utilizar el giro de partidas o acrecer el crédito acordado valiéndose de recursos ocultos y residuos de ejercicios vencidos.-

El derecho de especializar el voto que asiste al Parlamento, reviste gran importancia política evidenciada cuando lleva a la práctica sus opiniones, o mejor dicho, las de la mayoría. (2).-

Votando una simple modificación nominal de un crédito, dice Bismarck (3) se advierte al gobierno la conveniencia de reorganizar cierto servicio; pero si la modi-

(1). V. Supra, pág. 68.-

(2). Dispone para ello de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos y recursos. De sus manifestaciones y características, de sus consecuencias, trataremos más adelante.-

(3). Ob. cit. tomo II, pág. 423 y sig.-

ficación es considerable, el caso ya cambia de especie: la cámara impone al gobierno la reforma del servicio.-

Supongamos que se rechazara el crédito afectado al pago de los gastos que origina el cumplimiento de la pena de muerte. Esta ^{de} hecho quedaría suprimida, pero los funcionarios encargados de cumplirla conservarían sus derechos hasta que un acto administrativo no los revocara. Si el crédito no se vincula a ningún derecho subjetivo, su rechazo obligará al ministro a suspender el funcionamiento total del servicio público, sea o no establecido por una ley, sin que ningún individuo pueda considerarse facultado a reclamar. (1).-

Bajo el punto de vista político, estas desidencias de opiniones en gobiernos parlamentarios, originan crisis ministeriales. Bien distinta es la solución dentro de nuestro régimen, donde los ministros son elegidos directamente por el presidente de la República.-

Continuando el análisis surge la cuestión de si el Parlamento, estando en desacuerdo con la política guber-

(1). Muchas otras relaciones jurídicas suelen presentarse. Para estudiarlas detalladamente, ver Jòze, ob.cit. pág. 410.-

namental, podrá rechazarse no ya una parte del presupuesto, ^{sino el presupuesto} ~~o~~ ^{en} ~~blok~~; de si el voto parlamentario, la necesaria autorización para ejecutar las provisiones administrativas, podrá negarse totalmente. -

Es sin duda una consecuencia lógica del derecho de examinar el presupuesto reconocido al Parlamento, la facultad que éste tiene de negarle su aprobación; facultad necesaria para el ejercicio normal del derecho que las leyes fundamentales del Estado acuerdan a los representantes de la Nación, pero que razones de conveniencia y exacta apreciación del valor que el voto del presupuesto representa, conducen su ejercicio a una esfera de acción más limitada y justa. -

Ciertos autores atribuyen al rechazo del presupuesto una influencia perjudicial enorme. Importa, dicen, la detención de todo el mecanismo administrativo y de la vida política-social del país; ya no se podrán percibir las entradas ni pagar los gastos, viéndose el Estado sin los medios materiales necesarios a su existencia(1).

(1). En contra, G. de Santis, *ob. cit.* pág. 426 y sig. -

Defendiendo su tesis agregan: El derecho presupuestal ha sido conferido a las cámaras para el buen funcionamiento de los servicios públicos pero no para detener su marcha, por lo que debe desconocérselas la facultad de rechazar el presupuesto; este rechazo no es el ejercicio regular de un derecho, sino el abuso de ese derecho. (1) Bajo el punto de vista filosófico se argumenta que el Congreso no puede dejar de votar los gastos, por que sobre su voluntad está la del pueblo y el pueblo ha querido que el gobierno tenga recursos cuando ordena al Congreso que los vote. (2).-

Para que el rechazo del presupuesto implique la ilegitimidad de toda percepción de impuestos, sería necesario que el presupuesto fuera una ley capaz de acordar al gobierno el derecho impositivo y el ordenamiento material de la hacienda pública. Estas suposiciones son completamente arbitrarias: tales atribuciones pueden sólo originarse por leyes especiales en las cuales el parlamento interviene con derecho y voto absolutamente distinto al que le corresponde con respecto al

(1). G. Jèze, Le Budget, Paris 1910 pág. 114.-

(2). Constitución Nacional art. 67 inc. 7.-

presupuesto.-

Además cuando no es posible obtener el consentimiento necesario para que un proyecto de ley tenga fuerza ejecutoria, éste no ejercerá ninguna influencia sobre las leyes existentes que seguirán rigiendo hasta que una ley especial deje sin efecto parte o la totalidad de sus disposiciones. Las leyes tributarias no son periódicas; (1) el derecho que ellas acuerdan mientras no haya sido modificado, dura hasta más allá del ejercicio financiero aunque no autorizado el empleo de los recursos que originan pueden estos considerarse como útiles. Es fácil deducir pues, que la no aprobación del presupuesto, sólo impediría realizar los gastos necesarios sin detener en lo más mínimo, la percepción de los recursos fijada por leyes preexistentes. (2).-

La enormidad del peligro desaparece, y más si, como lo admiten varias constituciones modernas y lo recomiendan distinguidos financistas contemporáneos, el go-

(1). Esto, naturalmente ^{para} ~~los~~ ~~países~~ ^{que} aquellos países como Alemania o Italia, no requieren que la autorización sea renovada todos los años para poder percibir legalmente cualquier impuesto. Ella resulta de la ley que les crea y por lo tanto, figurarán en el presupuesto a título simplemente evaluativo.-

(2). Orlando, ob.cit. pág.145.-

bienno que haya visto rechazar su presupuesto está en la obligación y en el derecho de sujetarse durante el nuevo ejercicio, al presupuesto del año anterior.(1). Siendo éste indispensable sólo podría admitirse el rechazo de aquellos gastos que hubieran variado. Esta doctrina encuentra su justificación en el fondo consolidado inglés.-

En Alemania, donde conserva el gobierno gran autoridad, se ha negado a las asambleas el derecho a rechazar el presupuesto: allí sólo puede ^{ser} una indicación para el poder ejecutivo y nunca un medio para someterlo. Estas ideas han sido ardientemente defendidas por Bismark(2), y años más tarde, por la mayor parte de los autores alemanes quienes sostienen que si al Parlamento

(1). La Constitución prusiana de 1850 autoriza al gobierno, cuando no se haya votado el presupuesto al término del año financiero, a realizar los gastos necesarios para el funcionamiento normal de los servicios establecidos por leyes, cubriéndolos con obligaciones del Tesoro que tendrá entonces derecho a emitir.-

(2). A fines de 1863 la Cámara de diputados desaprobó un plan de reorganización militar que proyectara el gobierno; Bismark prescindió de ella y presentando luego a la Cámara otra obtuvo su aprobación. Cuando en 1866 la victoria de Sadowa prestigia la actitud gubernamental, el conflicto se remueve con la sumisión de la Cámara (Leroy Beaulien, *ob. cit.* tomo II, pág. 16)-

dista leyes, no podrá proceder igualmente con el presupuesto, acto administrativo por excelencia y sólo ley desde el punto de vista formal: al examinarlo no realiza una función legislativa sino simplemente de control administrativo y su consentimiento no será la autorización necesaria al cumplimiento del mismo sino tan sólo el descargo de responsabilidad para el gobierno. Dabiendo únicamente el presupuesto proveer a las necesidades públicas, el Parlamento no podrá pues entorpecer la administración. (1). -

Antiguamente los Estados Generales, Los Comunes, las Cortes tenían como admirable freno contra los arbitrios y usurpaciones de la monarquía, el derecho de negar, por ejemplo, subsidios al monarca. Hoy en día tales razones son ilógicas y aunque se comprenda y reconozca el derecho que existe al Parlamento para rechazar el presupuesto, siempre se lo considerará como un peligroso anacronismo con la situación actual del gobierno y del Estado, con la vida y funciones de la sociedad, usado excepcionalmente por el Parlamento como medida de imposición a simple título cominatorio. -

(1). M. Boucard, *ob. cit.* tomo I, pág. 170 y sig. -

El derecho presupuestal únicamente se concibe aplicando a la obtención del bienestar público. Pero a veces los representantes del pueblo dominado por ambiciones políticas, por deseos repugnantes, niegan al gobierno los medios necesarios para cumplir sus funciones; entonces, sólo notamos la substitución del absolutismo parlamentario al absolutismo de la monarquía con la diferencia de que esta última, deja al arbitrio de una persona el ordenamiento administrativo y financiero del Estado, y aquella desorganiza y destruye los intereses vitales de la nación. Es éste el aspecto político del problema que examinamos: la falta de acuerdo entre Parlamento y gobierno, la única forma que según dijimos, puede hoy en día revertir y que encuentra su solución en la crisis ministerial. (1).-

Esto naturalmente dentro de un régimen parlamentario. En un país de gobierno no parlamentario es de admitir que presentado el caso se solucionaría de la misma manera, porque de lo contrario, los perjuicios que sobrevienen, entonces evidentes, exigirían negar al Parla-

(1). Así pasó en Chile con Balmaceda, y últimamente durante la presidencia de Alessandri.-

mento el derecho a rechazar el presupuesto.-

Entre nosotros casi nunca se han observado verdaderas existencias por parte de las Cámaras a sancionar el presupuesto. En la Provincia de Buenos Aires, el año 1867, durante el gobierno de Alsina, por oposición política o tal vez por inercia aproximábase el nuevo ejercicio sin que nada se hubiera hecho y fué necesario para que el presupuesto se sancionara, evitando el conflicto, que el gobernador advirtiera a las cámaras su especial situación iniciada que fuera el año sin presupuesto: estaría obligado a detener la máquina administrativa, dijo lo que significaba la anarquía, o a declararse dictador. Otro claro ejemplo se produce el 25 de Enero de 1909, cuando el entonces presidente de la República Dr Figueroa Alcorta, en vista de que no se sancionaba el presupuesto, cierra las Cámaras y declara en vigor el presupuesto de 1908.-

Evidentemente pues, nuestra Constitución debe ser reformada a este respecto. La de la provincia de Córdoba nos ofrece un hermoso ejemplo cuando al enumerar las atribuciones del poder legislativo establece: "Sancionar anualmente las leyes de impuestos y el presupuesto

general de gastos. Si así no lo hiciera, seguirían en vigencia, para el año entrante, las leyes de impuestos y el presupuesto de corriente, en sus partidas ordinarias. Proceder a sancionar dicho presupuesto tomando por base el vigente, si el P.E. no presentase el proyecto antes del último mes de las sesiones ordinarias". La disposición transcripta es sin duda previsorá y la única solución que lógicamente el problema admite.-

Ahora bien, puede presentarse el caso de que no sean ya las cámaras quienes rechazan el presupuesto, sino el Poder Ejecutivo el oponerle su veto. Es este un derecho perfectamente reconocido por nuestra constitución .(1).-

La simple lectura del art.72 que confiere tal facultad evidenciá un presupuesto vetado, aunque fuera sólo en uno de sus incisos, debe volver íntegro al Congreso. Como generalmente se sanciona al finalizar el período, podría acontecer la falta de la ley, peligro que no lo consideraran probable distinguidos constitucio-

(1). Art.72- "Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen; etc.-"

nalistas argentinos fundados en que la frase, en todo o en parte que encierra el artículo, autoriza el veto parcial. En Córdoba se aceptó esta teoría, de acuerdo con la opinión de Dr. J. V. González, quien observando en el presupuesto caracteres distintos a la ley y la simple autorización facultativa que acuerda, reconocía la facultad que asiste al Ejecutivo de vetarlo en parte si así lo desea. -

Cuatro de nuestras provincias han adoptado el veto parcial: Catamarca, Jujuy, Tucumán y Buenos Aires. En esta última, por ejemplo, el art. 104 de su Constitución establece que "cuando la ley general de presupuesto fuese observada por el Poder Ejecutivo, sólo será reconsiderada en la parte objetada, quedando el resto en vigencia". -

Hace unos años, en el presupuesto correspondiente a 1918 vetáronse las disposiciones contenidas en cuatro artículos y una de las partidas del inciso C. En tónces el P. E. fundó su veto^{en} que ~~el~~ el Congreso había extralimitado sus facultades en la sanción de las disposiciones observadas, "por cuanto agregaba, incluye en la ley de presupuesto prescripciones extrañas a su na-

turalidad y que corresponden a las respectivas leyes orgánicas. El presupuesto es una ley destinada exclusivamente a calcular y fijar con la mayor previsión posible los recursos y gastos que han de dar vida y movimiento a la administración general del país, no debiendo legislar ni referirse a otros asuntos, sino a aquellos que sean concordantes con esas finalidades dentro de la armonía y equilibrio de los poderes." -

A nuestro parecer, la independencia que guardan los distintos ítems paraes claramente señalar la posibilidad de suspender la ejecución de algunos de ellos sin afectar a los otros. Además, el hecho de que los inconvenientes que sobrevengan al tener que suspender el cumplimiento total del presupuesto sean mayores que aquellos que se pretendían evitar con el veto parcial, permiten afirmar que aún no otorgado textualmente este último derecho, debe siempre reconocerse en bien del ordenamiento económico y social.-

El principio de la intervención de las Cámaras en la fijación del presupuesto - La iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos; peligros que presenta; remedios.-

La intervención de las Cámaras en el ordenamiento del presupuesto responde a la necesaria publicidad y al más exacto y cuidadoso examen a que deben ser sometidos los actos de gobierno. Encuentra su justificación en el derecho presupuestal que les asiste aceptados indiscutiblemente por todos los Estados modernos.-

Esta intervención supone ciertas atribuciones y la práctica evidencia que no sólo son de examen sino también de iniciativa en los recursos y en la votación de los gastos públicos. Vista la primera, nos restaría analizar las dos últimas.-

Las Cámaras intervienen en la fijación de los recursos por múltiples razones de orden jurídico y económico, semejantes para todos ellos. (1) El impuesto es pagado por la nación: sus representantes tienen pues el

(1). Nuestra Constitución claramente lo establece; art. 4 y 67, inc. 1 al 4º y 22.-

derecho de fijarlo. Su importancia e influencia en la vida económica, exigen un estudio detenido; su aplicación normal y justa sólo podrá asegurarse con el procedimiento legislativo. Además, siendo el impuesto una ley, se justifica sobradamente para las Cámaras su derecho a intervenir, no sólo en cuanto a la autorización necesaria sino también en la determinación de la materia imponible, cuota, modo de percibir y duración del impuesto. -

La colaboración parlamentaria para todos los recursos provenientes del dominio del Estado, la justifica razones similares a las aducidas con anterioridad y con respecto a los que originan los empréstitos, entran en juego algunas más: El poder ejecutivo debe estar impedido de procurarse con un empréstito, los recursos que el Parlamento le negó al rechazar impuestos; el crédito público requiere que los acreedores tengan confianza; el empréstito reemplaza a impuestos que debían votarse por el Parlamento y por último siendo todo empréstito peligroso, la conveniencia de su emisión debe reconocerse por aquellos a quienes afecta. -

El derecho parlamentario de intervenir en la fija-

ción de los recursos es admitido por todos los países, entre los cuales cabe diferenciar los que requieren el voto periódico del presupuesto de entradas de los que así no lo exigen. Francia, España, Italia, forman parte del primer grupo; Inglaterra y Estados Unidos del segundo. -

Además, dicha atribución sufre o no limitaciones según se trate de un Estado federal o unitario. En los Estados federales debe respetarse los derechos reconocidos a las entidades locales y los principios fundamentales del régimen impositivo; en los Estados unitarios, aunque exista libertad, es natural que las cámaras deban también tener en cuenta estos últimos requisitos. En ambos estados la existencia de una constitución rígida ha sido siempre complementada por necesarias restricciones al poder financiero del Parlamento. Es ésta una nueva y última distinción. Las mismas pueden hacerse con respecto a los poderes de las cámaras en la fijación del objeto, monto o duración de los gastos, poderes que naturalmente sufren algunas limitaciones especiales como sería la obligación jurídica de votar los créditos necesarios para el pago de deudas existentes; esta li-

limitación fundada en el principio del respeto de derechos subjetivos, ha sido reconocida por muchos Parlamentos como así también la que impide rechazar, principalmente dentro de Estados más o menos anárquicos, los créditos que exige el funcionamiento regular de los servicios públicos esenciales. (1).-

Todo gasto sólo debe tener en cuenta las necesidades de interés general, cuya apreciación y enmienda corresponde a los contribuyentes, o mejor dicho, a sus representantes.-

La facultad de introducir modificaciones, supresiones o aumentos al proyecto de presupuesto de gastos, constituye la segunda faz del derecho de iniciativa reconocido a las Cámaras. Sin embargo, en la práctica cuando hacemos mención de la iniciativa parlamentaria, siempre nos referimos a los aumentos. Es que dicha atri-

(1). Un ejemplo, característico si se quiere, que señala una limitación al poder de las Cámaras, lo ofrece Suiza, donde las constituciones cantonales obligan a someter los gastos que pasen de cierta suma, a la votación popular. Otro caso lo tendríamos en la Constitución de los Estados Unidos: al prescribir que los impuestos se establecen con fines de utilidad pública, (public purposes), implícitamente prohíbe a las Cámaras acordar subvenciones a empresas privadas (appropriation for private purposes).-

función sólo presenta un grave problema: el crecimiento de los gastos con funestas consecuencias para el equilibrio presupuestal. Es además un germen de desorganización; entorpece el funcionamiento de los servicios públicos y disminuyendo la responsabilidad de los administradores la tumultuosa intervención parlamentaria, permite al gobierno tomar arbitrarias medidas financieras.-

Nunca se ha hecho el análisis jurídico que permita distinguir el presupuesto de las leyes propiamente dichas y al votarlo se lo ha considerado como una simple ley y tratado como tal, sin tener en cuenta que esta confusión, entre las materias presupuestales o financieras y las cuestiones legislativas no financieras, destruye el verdadero carácter de aquél.-

La función administrativa implica la doble facultad de organizar los servicios y de proveer a los medios de costearlos. Lógico es que el ejecutivo, en su carácter de tal, trace de antemano el plan y que el congreso le deje la responsabilidad o el mérito de sus resultados.-

El poder ejecutivo es el único que se halla en con-

diciones adecuadas para palpar, por una parte, las necesidades de la administración y los medios de satisfacerlas, y para determinar, por otra, la cuantía de los recursos que es posible poner a su servicio. Porqué la iniciativa entonces, va a pasar íntegramente al poder legislativo? Este sólo debe tener la facultad de negar o acceder a lo que se le pida, pero nunca proponer; es simple poder de control y no administrativo.-

Todo régimen ordenado en materia financiera requiere unidad de dirección como factor indispensable para lograr el justo equilibrio de los gastos y de los recursos. Si una entidad determinada se reserva el derecho de autorizar inversiones como mejor le plazca, dejando a otras el cargo de afrontarlas, bien se comprende que no hay modo de establecer un ajuste racional entre los ingresos y los egresos. Por este procedimiento se cae insensiblemente en las finanzas de improvisación y de azar, sin un plan de conjunto que abarque todos los renglones del balance para armonizarlos en una distribución racional. Al mismo tiempo se fomenta la discordia entre los dos poderes, y el desorden que es su consecuencia, porque a falta de una norma directriz es-

de uno de ellos se considera autorizado para arrojar sobre el otro la culpa de cualquier contraste, sin que pueda discernirse en definitiva cuál es el que tiene la razón.-

La experiencia reconocida a este respecto debe ser tomada en cuenta como un tema interesante de estudio cuando se proyecte la reforma de nuestra Constitución. Es tan evidente la anomalía del régimen actual, que el mismo Congreso ha sentido más de una vez la necesidad de poner limitaciones a su franquicia, para defenderse, contra sus propias liberalidades. A este género perteneció la Ley que obligaba a declarar comprometida la gratitud nacional como requisito previo para toda pensión graciable o la cláusula reglamentaria que impide votar sobre tablas cualquier autorización de nuevos gastos. Pero las restricciones que el Congreso quiere imponerse inspirada en laudables propósitos de enmienda, las destruye sin mayor dificultad el mismo Congreso cuando llega el momento de poner a prueba su eficiencia. Necesitarían en su favor la valla infranqueable de una cláusula constitucional que exigiera la iniciativa del ejecutivo para los gastos públicos y que estableciera así sobre

su verdadera base el orden de la gestión financiera. -

Nuestro régimen presupuestario es inconveniente. La absoluta autonomía legislativa para la preparación y esencialmente votación del presupuesto, con atribuir un papel decisivo a esa rama del Poder, mantienen un principio de anarquía para todo plan de gobierno. La cuidadosa alineación dada a las funciones públicas, que llega a un último ajuste al través de estudios meditados y detalles precisos de administración y de política, está expuesta a las más rudas alteraciones cuando no al involuntario "sabotage" de la inventiva parlamentaria. -

No es necesario la investigación para tener conciencia de lo que acontece; basta recorrer cualquier debate sobre el presupuesto para encontrar ejemplos inagotables de tales vicios que así pueden calificarse, dada la incidencia funesta sobre el orden administrativo y financiero del país. -

Este derecho de enmienda se ejercita ya dentro de la comisión encargada de estudiar el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, o bien durante la votación del mismo. Indirectamente suele también inter-

venir la iniciativa parlamentaria, cuando los Legisladores piden a los ministros que incluyan en sus respectivos proyectos, las partidas que les conviene. Es ésta una forma de difícil individualización, con grandes probabilidades de éxito dado que, auspiciadas por el Ejecutivo, las defenderá tesoneramente el interesado adicto político, se supone, de la mayoría.-

El principio fundamental a que responde la iniciativa parlamentaria ha sido algunas veces negado por altas razones de estabilidad en las finanzas públicas. No otra cosa debía esperarse de personas concientes, si la libertad en el ejercicio de aquel derecho lleva irremisiblemente al abuso más desenfrenado de los recursos propuestos. Es necesario, se ha dicho, imponer ^{un} freno a este despilfarro que sólo es posible encontrar en la responsabilidad del gabinete. Con un Ejecutivo fuerte, con un Ministerio de Hacienda poderoso, con una voluntad firme que fuera signo de un pensamiento superior, el Congreso no podría hacer del presupuesto lo que hace. Por lo tanto, se agrega, la iniciativa debe corresponder a una autoridad responsable, al Poder Ejecutivo, y apartarla de una colectividad irresponsable. Debemos dar

al Ejecutivo toda la independencia, toda la explicitud de facultades que requiere tan delicada materia, para que pueda con verdad afirmarse que es él el administrador general del país, para que sea posible en la hora oportuna hacer caer sobre él toda la responsabilidad que le corresponde cuando por sus faltas de vistas o de previsión halla llevado al país al malestar o a la bancarrota. Así no podrá invocar en su defensa el haberse visto desalojado en sus funciones por un poder extraño, colgado que nunca admitiría responsabilidad alguna. -

Hoy en día la gravedad de este problema es alarmante. Con la participación siempre creciente de las clases inferiores, todo freno legal o consuetudinario puesto a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos es ineficaz o débil. "Antes, un diputado que propusiera aumentos de gastos era impopular; ahora, los aumentos son propuestos para conservar u obtener la popularidad". (1). -

Salvo raras excepciones, los representantes del

(1). Nitti, F. ob.cit. pág. 756. -

pueblo no alcanzan a comprender la función que desempeñan. Dominados por un egoísmo sin límites, a veces, el simple prurito de ostentación ligando su nombre a cualquiera obra que fuere, y otras, satisfaciendo apetitos de amigos, otorgando favores a quienes puedan asegurarle su ~~relación~~^{relación}, desprecian los intereses de la patria. -

Sin tener en cuenta para nada la verdadera necesidad, el mejor servicio, crean nuevos puestos tratando de dar ubicación a determinadas personas, alientan la empleomanía; persiguiendo fines mezquinos aumentan los sueldos a ciertos funcionarios o las partidas de gastos correspondientes a algunas oficinas; irreflexivamente, por complacencias de todo género, acuerdan innumerables pensiones, gravosos subsidios; y por último, buscando popularidad, alagando a sus electores destinan inconscientemente enormes sumas a obras públicas. -

He ahí los distintos aspectos de la ineluctiva par lamentaria, facultad constitucional y legítima dentro de un régimen democrático, pero que, según es fácil deducir, origina al aumentar desproporcionadamente los gastos, el fantasma del déficit. -

La única relación admisible será pues aquella que

asegurando el derecho presupuestal, evitara a la vez el desequilibrio financiero(1).-

En diversos Estados, los mismos miembros de Parlamento, aunque parezca extraño, han tomado medidas al respecto. Ello se debe a que todo legislador bien intencionado, justamente limita sus facultades, teniendo así en que escudarse contra las exigencias de sus electores y no motivar luego los ataques de políticos contrarios.(2)

Como una ley ordinaria no puede restringir el ejercicio de un derecho que asegura la Constitución, la reforma se ha llevado a cabo por medio del reglamento interno de las Cámaras. En efecto, ellas son absolutamente libres de fijar la manera que entienden hacer uso de los derechos que poseen; así una Cámara de Diputados

(1). En el mensaje de apertura parlamentaria del corriente año (1934) señálase la amplia iniciativa del Congreso en materia de gastos públicos y sin poner vetos a esa capacidad constitucional, enumera en el citado documento algunos antecedentes de legislación extranjera que consagran principios casi opuestos. De esto hablaremos más adelante.-

(2). La Constitución Griega de 1864 establece: "Ninguna proposición relativa a aumentos de gastos públicos para sueldos y pensiones, o en general para todo interés personal, pertenece a la Cámara de Diputados". La Constitución japonesa de 1889 trae una disposición análoga.-

puede determinar los límites dentro de los cuales cree conveniente encerrar el ejercicio de un derecho eminentemente propio sin que de ninguna manera se considere suprimido, sino reglamentado solamente su ejercicio (1).-

La Cámara de diputados francesa por ejemplo, ha definido su intervención de la siguiente manera:

1.º El derecho de iniciativa en materia de gastos y de recursos, es limitado cuando se ejerza con motivo del presupuesto, de la ley de impuestos directos o de toda ley que abra un crédito. En el caso contrario la iniciativa es ilimitada y los diputados pueden, valiéndose de leyes especiales, pedir aumentos en los gastos o reducciones de las entradas. 2.º Los diputados tienen el derecho de presentar enmiendas referentes a algunas de las tres leyes enumeradas, siempre que lo hicieran dentro de los diez días de distribuido el informe de la comisión sobre el punto materia de la iniciativa. 3.º Ninguna propuesta que tienda a aumentar sueldos, subsidios o a la creación de servicios, empleos pensiones, fuera de los límites previstos por leyes en vigor no puede ser hecha bajo la forma de enmienda a la ley

(1). A. Esmein, ob.cit. tomo II, pág. 441.-

de presupuestos, a la de impuestos directos o a la que origine un crédito. 4º No pueden ser hechas durante la discusión de esos proyectos, ninguna moción; tampoco existirán las órdenes del día ni las interpelaciones.-

En Grecia, la iniciativa corresponde tanto al Rey como a la Cámara pero el art. 24 de la Constitución de 1864 establece que "ninguna disposición relativa al aumento de gastos públicos, para la creación de sueldos o pensiones, o en general para el interés particular, puede emanar de la Cámara". (1) Verdad es que esta disposición no reviste los caracteres de generalidad que sería de desear para que la iniciativa parlamentaria quedara totalmente proscrita en la materia que nos ocupa pero ella sin duda, la limita, prohibiendo todo proyecto que no logre inspirarse en las necesidades e intereses generales.-

No sucede lo mismo en el reino de Württemberg donde la iniciativa en materia financiera está totalmente excluida. Así el artículo 172, inc. 1º de su Constitución dispone: "Los proyectos de ley relativos a la crea-

(1). La Constitución japonesa de 1889 trae una disposición análoga.-

ción de un impuesto, a la adopción de un empréstito, a la fijación del presupuesto o a los gastos no previstos por el mismo, no pueden emanar sino de la iniciativa real. Ningún artículo de gastos puede aumentarse de la evaluación hecha por el Ejecutivo".-

El ilustre profesor Mr. A. Esmein después de recordar que el rol primitivo de todas las asambleas representativas, el rol esencial de los parlamentos es contener al gobierno en sus proyectos de gastos, poner un freno a sus deseos de hacerlo todo y de mejorarlo todo, oponerse a la tentación de crear nuevas cargas, después de apreciar que el régimen representativo ha sido creado para hacer economía en las finanzas y no para derrochar, hace presente que en Inglaterra las Cámaras de los Comunes ha abandonado su derecho de iniciativa en provecho exclusivo al Ejecutivo dando así una prueba de sabiduría política y sentando una regla que tiende a convertirse en axioma de la ciencia política. Los comunes ingleses han comprendido, agrega, que aquel que lleva toda la responsabilidad del gobierno y de la administración debe también tener exclusivamente el derecho de proponer aumentos de cargas y de gastos públicos.

En 1706 se iniciaron los trabajos a fin de obtener la renuncia del derecho de iniciativa consiguiéndose resultados más o menos favorables, hasta que en 1866 se han votado dos standing orders más severos que los anteriores y que están aún en vigor, en virtud de los cuales la iniciativa queda reservada al Ejecutivo; es de advertir, que tales disposiciones están solamente incorporadas al reglamento de las Cámaras y no hacen parte de ley alguna. -

En Inglaterra la Cámara de los Comunes a pesar de su indiscutible supremacía financiera, no vota créditos que no hayan sido pedidos por la Corona, no crea ni aumenta contribuciones mientras no sea necesario para cubrir nuevos gastos o una disminución en las entradas, no autoriza la supresión de un impuesto si no es acompañada por el establecimiento de uno nuevo y equivalente. La iniciativa de los Comunes en materia presupuestal es entonces mínima: derecho de suprimir o disminuir créditos, derecho de proponer impuestos por reemplazarlos. ~~De~~ Aún este último derecho aunque expresamente se le reconoce, casi nunca ha sido ejercitado. (1) Sin embargo

(1). Es regla tradicional en Inglaterra: "sólo la Corona pide dinero, los Comunes acuerdan y los Lordes consienten". -

desde hace unos años, los miembros del Parlamento suelen votar nociones que implican para el gobierno la obligación de solicitar nuevos créditos o a veces obtienen de los mismos ministros la inclusión de nuevos gastos. Estas pequeñas desviaciones no privan al presupuesto inglés de su carácter absolutamente gubernamental, no desmienten la colaboración íntima que el Parlamento y el Gobierno mantienen siempre inalterable.-

En la fijación del presupuesto, el Canciller del Tesoro ejerce a nombre y en interés del Parlamento, una acción tan preponderante, un control de tal severidad, que las Cámaras inglesas han visto la posibilidad de renunciar a sus derechos de iniciativa en materia de gastos, sin comprometer ninguna de las garantías del régimen parlamentario. (1).-

El gabinete inglés es "simplemente el comité director de la mayoría, la reunión de hombres a quienes la mayoría delega el derecho de dirigir los negocios del país". (2) La Cámara de los Comunes no niega ni su confianza, ni su apoyo, ni su concurso a los hombres de

(2). Ephraim, Armand. Revue politique et parlementaire, tome VII, pág. 134.-

(1). La Constitución australiana siguiendo las costumbres (a la vuelta

(De la vuelta)

inglesas dispone que: "Ningún proyecto de ley tendiente a la afectación (appropriation) de entradas o fondos públicos será votado, sino se presentara recomendado por un mensaje del gobernador general, a la Cámara donde la proposición ha sido hecha". La limitación no es ya simplemente reglamentaria como en Inglaterra sino que reúne toda la fuerza de un verdadero principio constitucional impuesto al legislador. -

Estado que aplican como jefes de gobierno, sus ideas políticas. Indudablemente, el gabinete podrá tolerar sin menoscabo de su autoridad, una modificación parcial de su programa financiero; pero nunca serán admitidas aquellas que comprometan el equilibrio del presupuesto.-

La Cámara de los Comunes evidencia, abandonando su derecho de iniciativa, sacrificando una satisfacción de amor propio al interés superior de una buena administración financiera, el notable espíritu de disciplina y la gran educación política de todos sus miembros, elevado ejemplo que tarda en cundir dentro de nuestras costumbres parlamentarias.-

En la Argentina, la tradición no admite el abandono ni tan siquiera un ejercicio más moderado del derecho de iniciativa; los proyectos gubernamentales no guían las decisiones legislativas y así, el presupuesto que debería ser un medio de colaboración mutua se transforma, por el contrario, en un verdadero campo de batalla, donde, bajo el pretexto de discutir las concepciones financieras del gobierno, los políticos contrarios anulan y destruyen la administración pública.-

Casi siempre ha dominado en la ^{poli} ~~poli~~ tica argentina,

un personalismo prepotente; el programa de cada partido es el de su jefe y rara vez éste sigue el de aquél. Aquellos grupos de individuos que se presentan a una elección nunca han respondido a un programa definido, nunca han sido partidos estables. Nuestras Cámaras fraccionadas en una multitud de grupos, rebeldes a toda unidad de acción, abusan irreflexivamente de sus derechos dirigiéndose a la vez la rama administrativa. No es ya la alianza de poderes, sino su confusión.-

En Inglaterra, la educación política está muy avanzada; se presentan en la lucha grupos de compactos, disciplinados, con un programa político perfectamente definido; reconocen a un jefe (chief), representante del partido en todo momento. Si éste triunfa, el rey a él encarga como primer ministro, de constituir el gabinete. Así, el poder ejecutivo pasa a manos de la mayoría de la Cámara; el gabinete podrá contar con la decidida cooperación del Parlamento. La mayoría no trata de contrariar ni de limitar la iniciativa gubernamental del primer ministro quien aplicará el programa que defendía como leader del partido.-

Este modo de interpretar el principio de la sepa-

ración de los poderes, tan distinto a nuestra práctica constitucional, se traduce en dos ventajas a primera vista contradictorias: un ejecutivo fuertemente organizado, en plena posesión de todo el poder gubernamental; y, por otra parte, un Parlamento que, sin intervenir directamente en la marcha de la administración, inspira y domina sin embargo, toda la actividad política del país, delegando en los hombres que tienen su confianza, las altas funciones del Estado. (1).-

Y bien, aunque el sistema inglés sea perfecto, las consideraciones que anteceden bastarían para demostrar su inaplicabilidad entre nosotros. Una de las principales reformas debería afectar fundamentalmente al pensamiento de los representantes y como esto no es posible, como la conciencia humana no admite reglamentación de ninguna especie hecha por empíricas disposiciones, debemos limitarnos aminorar sus efectos, a evitar el desarrollo de los males que el libre ejercicio de la iniciativa reporta.-

La Constitución actual de la provincia de Santa Fé reformada a iniciativa del gobernador Iurraspe, estable-

(1). A. Ephraim, ob.cit. pág. 141.-

es que "de ninguna manera el presupuesto votado por la Legislatura podrá aumentar los gastos y sueldos ^{proyec} ~~proyectados~~ - tados por el Poder Ejecutivo, salvo el caso en que deban cumplirse leyes especiales". (1) La Constitución de Santiago del Estero dispone que "en ningún caso la legislatura podrán votar aumentos de gastos que excedan al cálculo de ~~los~~ recursos"; (2) la de la provincia de Tucumán coincide con el espíritu de las reformas que se proponen cuando en su artículo 27, inc. 8 dice: "la legislatura no podrá aumentar los sueldos propuestos por el P. E. para los empleados de la dependencia de ésta"; la de Mendoza dispone en el inc. 2 del artículo 50: "en ningún caso el presupuesto votado por la legislatura podrá aumentar los gastos ordinarios y sueldos proyectados por el P. E. salvo la ejecución de leyes especiales" y por último la de San Luis, cuyo artículo 55 inc. 6 dice: "los gastos, el número de empleados y el monto de los sueldos proyectados por el P. E. en el presupuesto no podrán ser aumentados".-

La Constitución de la provincia de Entre Ríos, en-

(1). Art. 61, inc. 6º.-

(2). Art. 60, inc. 6º.-

cierra adelantadas disposiciones, cuya mención es harto elocuente. Son estas: Art. 51 "La Legislatura no podrá acordar pensiones ni jubilaciones por leyes especiales". Art. 124, inc. 8 "Corresponde al Poder Legislativo fijar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos. La ley de presupuesto será la base a que deba sujetarse todo gasto en la administración general de la Provincia, y en ella deberán figurar todos los servicios ordinarios y extraordinarios de la administración aún cuando hayan sido autorizados por leyes especiales. Si los recursos para cumplir estas leyes no se incluyeran en la de presupuesto se considerarían derogadas sino hubiesen tenido principio de ejecución, y suspendidas si lo hubiesen tenido.-"

"En ningún caso podrá la legislatura aumentar el monto de las partidas del cálculo de recursos presentado por el P.E., ni autorizar por la ley de presupuesto una suma de gastos mayor que la de recursos, salvo el derecho del poder legislativo de crear nuevos impuestos o aumentar la tasa".-

En realidad de verdad, estas limitaciones constitucionales no desconocen la iniciativa parlamentaria en ma-

teria de gastos como lo hace el nuevo proyecto de constitución de la provincia de Córdoba; solamente importan pequeñas trabas; pudiendo aumentar los impuestos fácil les será aumentar los gastos.-

En el año 1910 se presentó al Congreso Nacional un proyecto que con el fin de evitar los excesivos aumentos de gastos, imponía numerosas trabas al derecho de iniciativa. (1) Sus autores, los diputados Montes de Oca y Peña lo concebían en los siguientes términos:

Art. 1º- Toda iniciativa parlamentaria que importe un gasto por cualquier concepto, deberá ser materia de un proyecto de ley especial, que no podrá ser tratado sobre tablas ni con preferencia sobre otros asuntos.-

Art. 2º- Las Cámaras no podrán tratar una iniciativa parlamentaria que importe gasto, sin tener presente un informe escrito del Ministro de Hacienda que contenga:

- a) La expresión circunstanciada de las cantidades que el presupuesto en vigor y leyes especiales destinan a objetos análogos o semejantes al del presupuesto.
- b) Indicciones precisas sobre los recursos con que la

(1). Cit. por Terry, ob.cit. pág.137.-

Nación cuenta para atender nuevos gastos.-

Art. 3º - Las Cámaras deberán asimismo tener presente una relación de las sumas que proyectos en tramitación destinan a fines análogos o semejantes al del proyecto en debate.-

Art. 4º - Los pagos ordenados en virtud de ley o cláusula de ley iniciativa parlamentaria, dictadas sin llenar las formalidades establecidas en los artículos precedentes, serán observados por la Contaduría nacional, sin que a su respecto pueda insistirse por acuerdo de ministros. No regirá esta regla cuando la ley de que se trata hubiera creado recursos especiales para sufragar las erogaciones que autorizan.-

La única soluciónistirían en limitar el derecho de iniciativa. Como la Constitución Nacional, ha dejado al Congreso las más amplias facultades para fijar el presupuesto de gastos se hace necesario entre nosotros proceder a su reforma. (1) De aquí las dificultades de realización que se opondrán a todo proyecto que lleve tales inspiraciones.-

(1). Lebougle, Alfredo. Concepto del crecimiento de los gastos públicos; Anales de la Facultad de Ciencias Económicas tomo III 1922 - pág. 161.-

Francia nos da un hermoso ejemplo reprimiendo con medidas de orden este aspecto grave de la peligrosas crisis que se opera en los Congresos, cada vez menos capaces de contener sus propios extravíos. De acuerdo a dicha práctica y teniendo siempre en cuenta las distintas materias en que se ejerce la iniciativa parlamentaria, ya sea durante la votación o con anterioridad a ella, debemos pues dictar disposiciones legales y reglamentarias que la limiten sintéticamente, encaminándola por los senderos justos y normales de su legítima función.-

Voto anual del presupuesto - El fondo consolidado inglés
Los desdésminos provisionales; inconvenientes.-

La autorización dada por las Cámaras puede no tener prefijado el tiempo durante el cual es válida. En este caso, el derecho de ordenar gastos y percibir recursos se renueva automáticamente, y para aquellos créditos cuyo monto es limitado, queda a criterio del Poder Ejecutivo su realización. Si por el contrario, el Parlamento fija el tiempo que durará la autorización acordada, debe el gobierno sujetarse periódicamente a las indicaciones que encierra el presupuesto que cumple ejecutando exactamente la voluntad de aquél. La necesaria renovación de las facultades conferidas es la garantía principal de los derechos políticos de las Asambleas.-

Así, por múltiples razones (1), se ha recurrido en la casi generalidad de los países a la votación anual del presupuesto. Sin embargo, ésta sufre en algunos de

(1). V. Supra pág. 113 y sig.-

ellos, dos clases de excepciones: 1^o cuando una parte del presupuesto se vota por un período mayor que el año; 2^o cuando la autorización es acordada por un tiempo menor al año. Examinaremos sucesivamente ambos casos.-

Puede considerarse como un atentado al principio de la anualidad presupuestal, el fondo consolidado inglés que según tenemos dicho comprende los gastos y recursos permanentes, no sometido al voto anual del Parlamento. (1).-

De inmediato, una grave limitación al derecho presupuestal nos parecerá tal procedimiento simplificador. El presupuesto es a nuestros ojos un todo indivisible, un cuerpo del que no podrá aislarse ninguna parte (2);-entonces, el voto ^{de} su periodicidad es esencial al presupuesto, no puede ser fraccionado y debe abarcar el conjunto de las previsiones financieras de un ejercicio.-

(1). Dentro de este grupo debemos colocar a Estados Unidos donde los permanently appropriations comprende los créditos no votados periódicamente por el Congreso y a todos aquellos otros países, como Italia y Alemania, donde las entradas por impuestos no requieren la autorización periódica para ser legítimas; figuran en el presupuesto como simples evaluaciones con fines ~~comparativos~~ ^{comparativos}.-

(2). L. Say con gran penetración supo descubrir los órganos y atributos de aquella persona metafísica: el presupuesto.-

Esta teoría quizás se justifique en países nuevos, recién iniciados en la vida parlamentaria, donde la libertad absoluta es un culto, donde se quiere por manifestaciones frecuentes, renovar y afirmar la supremacía de la Asamblea legislativa. Pero el Parlamento Británico en íntima relación con la Corona depositaria de toda la confianza de aquél, sabiendo que sus derechos no corren peligro abandona inútiles precauciones, y con mayor razón si le parece superfluo votar todos los años partidas que no varían así substancia a la discusión anual la tercera parte de los gastos y alrededor de las cuatro quintas partes de los recursos, partidas que sólo experimentan modificaciones cuando las leyes que las originan se derogan.-

Hasta fines del siglo XVIII se votaban para toda la duración del reinado y constituían un presupuesto aislado. Hoy ha cambiado su carácter: sólo en una parte del presupuesto general no sometida anualmente a la autorización común. (1).-

Entre los gastos del fondo consolidado debemos men-

(1). R. Stourm, ob.cit. tomo II, pág. 18 y sig.-

cionar: los intereses de la deuda pública, la lista civil, las pensiones, los sueldos de los altos funcionarios de justicia, los del personal diplomático, etc. (1).-

El fondo consolidado comprende además todos los impuestos cuya cuota, percepción y necesidad son indiscutibles sin embargo, el impuesto a la renta y los derechos al té han sido excluidos, como así también los gastos necesarios para percibir las entradas. De esta manera la Cámara de los Comunes considera asegurada con gran fundamento sus prerrogativas financieras.-

Otro ejemplo de provisiones hechas por un período mayor que el año lo constituye el septenio militar alemán establecido en 1874.-

Alentando las ambiciones guerreras del pueblo germánico se otorgó siempre grandes facilidades al establecimiento de sus ejércitos y fué respondiendo a esta tendencia que se acordó la fijación de gastos militares y cada siete años (2) durante los cuales no podrían ser reducidos pero sí aumentados. En realidad se votaban to-

(1). Todos los otros gastos constituyen los Supply services; los enumeran los estimates anuales: para la marina (Navy), para la armada (Army), para los servicios civiles (Civil services).-

(2). A partir de 1899 se redujeron a cinco años.-

des los años, pero las limitaciones impuestas anulaban el derecho, satisfaciéndose entonces una simple formalidad. (1).-

Unos años más tarde en 1878, análoga disposición se adoptó para la marina, limitando a cinco años el período durante el cual permanecían invariables los efectivos militares. (2).-

La necesidad de sancionar el presupuesto con anterioridad a la época de su vigor es una regla fundada no sólo en el carácter jurídico del presupuesto sino también en su significado político. Las autorizaciones de gastos, tanto como las autorizaciones de impuestos, deben ser precisamente anteriores a la realización de ambas operaciones fiscales, y conviene, evidentemente, que se lleven a efecto de manera orgánica en todo el período al cual se refiere la ley.-

A fin de obtener la sanción antes del comienzo del ejercicio se han adoptado diversos expedientes, tales

(1). M. Boucard, ob. cit. tomo I, pág. 197 y sig.-

(2). Entre nosotros podemos citar como ejemplo de excepción al principio de la anualidad en sueldo de que disfrutaban el Presidente y Vicepresidente de la República pues, según el art. 79 de la Constitución Nacional "no podrá ser alterada en el período de sus nombramientos".-

como la indicación de fecha para su presentación, la limitación de modificaciones introducidas durante los debates y el cierre automático de la discusión parlamentaria. Pero esas reglas se ven con frecuencia negadas por los hechos. Sólo en Estados Unidos se cumple el principio constantemente y sin excepción; ello depende del procedimiento especial que se sigue en la preparación de los proyectos y de las fechas que se someten al Congreso, así como de la data en que da principio el ejercicio financiero.-

La ineficacia de los expedientes establecidos para sanción previa del presupuesto ha sugerido tres sistemas diversos a fin de cumplir el principio de la autorización parlamentaria, derivada de la soberanía popular, para legitimar los compromisos contraídos por cuenta del Estado. Son esos sistemas: la prórroga del presupuesto anterior, el acuerdo del duodécimo del presupuesto anterior y el adelanto de créditos sobre el presupuesto futuro con cargo de oportuna imputación. Forman pues la segunda excepción recordada más arriba.-

La prórroga del presupuesto no es práctica nueva en la legislación; hay muchos Estados que la tienen adop-

tada en sus leyes fundamentales, como una necesidad contra la desidia o la intemperancia política de las legislaturas. En España existe una cláusula constitucional que autoriza la prórroga del presupuesto anterior por decreto real cuando las Cortes no aprueban la nueva ley; en varios Estados de la Unión hay también disposiciones que legitiman; en algunas del Reich alemán, en la Rusia de los zares y en Turquía las Constituciones permiten el vigor del presupuesto durante varios años. Para ello, estas dos últimas requerían que así lo dispusiera un u-caso o un irradío en acuerdo de Gabinete. El ejemplo más notable, con todo, está entre nosotros: es el de la provincia de Santa Fé, que antes de la reforma última de su Constitución ha gozado durante ocho años del presupuesto del año 1913. (1). -

Ahora bien, desde que el gobierno no tiene derecho de efectuar gastos ni de percibir ningún impuesto sin estar debidamente autorizado (2), es forzoso que si no se desea detener la marcha de los servicios públicos al no

(1). El actual P.E. por acuerdo de ministros de fechas 29 de diciembre de 1933, resolvió que durante el año 1923 y mientras no se sancione el presupuesto respectivo, rija para ese año, únicamente, el presupuesto real del año 1922. Se evitaron así los gastos excesivos por acuerdos de gobierno. -

(2). El presupuesto es por naturaleza previo desde que autoriza y nunca ratifica. V. supra pág. 61. -

votar en su tiempo el presupuesto general se vote por lo menos una parte de él de manera que se acuerde al gobierno, aunque precaria, una autorización debidamente anticipada. Son estos los duodécimos provisionales que Stourne con toda claridad define así: "Autorización de percibir los impuestos y de pagar los gastos públicos durante un cierto número de meses, según una repartición provisoria", (1), aproximada, ya que no puede ser exacta, a la decava parte del presupuesto anterior: las cosas pues quedan en un status quo provisoria.-

La normalidad característica de una administración correcta presenta un parentesis con los ejercicios provisionales del presupuesto, arbitrio que facilita la continua marcha de aquellos. Es pues, un mal necesario que en lo posible debe evitarse.-

Unicamente se concibe su existencia en casos excepcionales, cuando crisis políticas o trastornos graves impiden materialmente votar el presupuesto antes de que comience el año financiero. Pero en tiempo normal, el duodécimo es indicio de desorden y consecuencia lógica

(1). Ob.cit. pág.25, tomo II.-

de un ruinoso régimen parlamentario. (1). -

Entre nosotros han tomado el carácter de un vulgar recurso que evita ciertos reparos constitucionales, por otra parte, al parecer muy simples. Hasta el año 1912 no se conocieron; la Ley N° 2256 fué la primera que lo puso en práctica y a partir de entonces, nunca más pudo iniciarse el ejercicio sin la sanción de varios de ellos. Fácil será aseverar lo dicho si anotamos las fechas en que fueron aprobados los últimos presupuestos:

El de 1915	se aprobó el	9	de Febrero	1915
" " 1916	" " "	12	" Enero	1916
" " 1917	" " "	16	" Febrero	1917
" " 1918	" " "	19	" Marzo	1918
" " 1919	" " "	4	" Julio	1919
" " 1920	" " "	30	" Junio	1920
" " 1921-22	" " "	30	" Septiembre	1921
" " 1923-24	" " "	26	" Noviembre	1923

Hubo seis duodécimos en 1919, cinco en 1920, ocho en 1921 y quizá hubiera habido doce sino se declaró en

(1). Discusiones absurdas; partidos sin disciplina; minucias obstruccionistas y continuas interpelaciones; política rastrera, y en fin, todo lo que observamos dentro de nuestra pintoresca y por cierto denigrada Cámara de Diputados, explica en la Argentina la inevitable necesidad de los duodécimos provisórios. -

vigencia para dicho año el presupuesto y las leyes impositivas que rigieron durante el año 1920. Sólo se modificó los anexos de trabajos públicos y subsidios, aumentando el salario mínimo que fijaba la ley anterior hasta \$ 160. En el año 1922 se votaron siete duodécimos y luego, en agosto se puso en vigencia el presupuesto del año 1921 por los meses restantes. Más o menos igual número hubo en 1923.-

Recordaremos un sólo hecho que evidentemente demuestra las causas de nuestra ridícula situación. A mediados de julio de 1921, el Poder Ejecutivo pidió al Congreso "que se sirva adoptar para este año los cinco duodécimos que faltan del presupuesto anterior y tomar por base para la sanción del año 1922 el despacho de la comisión de hacienda". Esta expresión confusa de los cinco duodécimos que "faltan", revela que para aquel Ejecutivo el presupuesto no era un cuadro de previsiones inderrogable conforme a su esencia técnica y constitucional. Empeñado en no guiarse por la experiencia que han acumulado los tratadistas, improvisaba con arreglo a su empirismo rutinario. El caso pues no puede ser más elocuente.-

Des distintas classes de duodécimos ha habido entre nosotros. Unos con carácter realmente provisorio, es decir, que los gastos que autorizan deben reintegrarse al presupuesto general una vez sancionado y otros definitivos podríamos decir, porque los gastos que autorizan son cargados al mismo duodécimo, y la ley de presupuesto que luego se sanciona rige sólo para los meses subsiguientes al último duodécimo. Sea uno u otro, las críticas de que son objeto tienen indudablemente gran fundamento.-

En efecto, los duodécimos provisionales asignan a cada ministerio un conjunto de créditos no votados unilateralmente por el Parlamento debido a la urgencia que presentan, sino ejecutables por simples decretos del Presidente de la República; faltará pues el control libre y la aprobación oportuna del parlamento. El peligro es mayor si el ejercicio provisorio debe iniciarse sin que el nuevo presupuesto haya sido presentado, porque entonces, la autorización parlamentaria sólo podrá fundarse en cálculos muy atrasados para que las Cámaras alcancen a valorar la verdadera situación en el momento que acuden sus votos. Los que observan el aspecto jurídico de

la cuestión opinan que la vigencia provisional debe regularse por el presupuesto del período que termina, mientras que según aquellos que sólo consideran la parte política, debe regularse conforme al presupuesto que entrará en vigencia. (1).-

La rapidez con que se procede en estos casos origina trastornos y a la vez que retarda la ejecución de las reformas que tras el nuevo presupuesto, falsea las previsiones de éste hechas para doce meses. Un impuesto que se crea con el fin de cubrir deficiencias de caja por ejemplo, no se percibirá hasta que no sea ejecutable el presupuesto que lo incluye. De acuerdo a las leyes existentes serán las entradas y por lo tanto, no se habrán hecho efectivos los aumentos correspondientes a los meses durante los cuales rijan duodécimos provisionales. Incluir en estos las próximas reformas sería desconocer abiertamente el derecho de examen que asiste al Parlamento y por el contrario, si demoramos su voto, no tendrían ya ninguna aplicación.-

Por su carácter fragmentario los duodécimos se im-

(1). Flara, F. ob. cit. pág. 134.-

paghan siempre como una causa de desorden que impiden la concepción y la ejecución de todo plan articulado. No hay modo de formular cálculos de conjunto sobre los gastos y sobre los ingresos, y de mutilar racionalmente en asignaciones mensuales las partidas aprobadas en globo para todo el año. El Poder administrador tiene que marchar a tientas, en medio de las dificultades creadas por la duración efímera y la forma accidental de las acciones en vigor. Además, con ellos, teóricamente, el presupuesto definitivo abarca todo el año financiero, pero prácticamente no, pues en él están incluidas las provisiones del ejercicio provisorio, lo que equivale a decir, que en realidad, la Cámara ha votado un presupuesto normal para un período menor al año de tantos meses cuantos sean los decésimos. (1).-

El sistema que estudiamos ha sido adoptado por la mayor parte de los grandes Estados: Francia, Italia, Ale

(1). En Francia, durante la última guerra no se votaban presupuestos anuales sino duodécimos de carácter especial. Cada tres meses una ley autorizaba a percibir las entradas públicas necesarias y habría créditos provisionales aplicables al trimestre que al fin del año se reunían en un estado recapitulativo. Los demás países beligerantes habían adoptado procedimientos similares. -

mania, etc. pero, en algunos otros: Inglaterra, Bélgica, da lugar a aplicaciones originales que permiten sin inconveniente de ninguna especie, aproximar la preparación del presupuesto a su ejecución. -

En Bélgica, votada el presupuesto de entradas comienza la discusión de los gastos públicos; generalmente se prolonga hasta mediados del año en que deben efectuarse. Mientras tanto, las necesidades se habrán previsto por sucesivos cuodécimos que será posible cubrir con los recursos ya autorizados. Es pues un sistema que asegura la exacta evaluación: los preparadores podrán hasta el último momento rectificar sus cálculos de acuerdo a los hechos, evitando el desequilibrio común a casi todo presupuesto preparado con anterioridad a la iniciación del ejercicio financiero. Pero, graves inconvenientes presenta su práctica: existe incertidumbre respecto al plan general de gobierno; retarda la aplicación de las reformas y economías que el presupuesto realice, grave y fundamental objeción, y por último, si el Parlamento debe estatuir sobre un presupuesto ya ejecutado en gran parte, pierde la integridad de sus derechos. -

En Inglaterra se mantienen los servicios públicos acordando igualmente una serie de votos parciales -votos en accounts- desde que se inicia el año financiero -1º de abril- hasta fines de agosto, época en que se sanciona el Appropriation Act donde van incluidos los accounts votados al establecer los gastos y recursos definitivos. (1). Este sistema ha dado muy buenos resultados debido a ciertas costumbres que la práctica inglesa considera absolutamente legales y que permite realizar las reformas financieras sin esperar el voto final del presupuesto. Aunque los créditos no hayan sido aún afectado a los servicios civiles que correspondan por el Appropriation Act, pueden perfectamente utilizarse y en cuanto los gastos militares especializados sin fondos disponibles, es posible cubrirlos con el simple giro provisorio de partidas; la razón es muy sencilla: existe la certeza de que el Parlamento acordará luego la autorización indispensable. Los nuevos impuestos permanentes y las modificaciones que de éstos y sobre los derechos al té proponga el Canciller del Tesoro son realizables desde que la comisión de recursos (committee of

(1). Allix, B. *Traité de Science des Finances*, Paris 19²⁴
pág. 174 y sig.-

ways and means) los aprueba. Para el income tax como se paga recién a principios de Enero, el voto retrazado no acarrea tampoco inconvenientes. Este procedimiento se aplica por la preponderancia extraordinaria que poseen los Comunes en materia financiera y el papel casi nulo que desempeñan los Lordes.-

El rasgo característico de los votes on accounts estriba en que fijan sólo una suma, mientras que los duodécimos provisionales se refieren a una suma y al período de tiempo dentro del cual debe aquella gastarse. Hay quienes prefieren a estos últimos considerando que siempre es más fácil calcular el tiempo necesario para terminar la votación del presupuesto que conocer los gastos a realizar hasta dicha época. Es una ventaja de detalle que no cubre los inconvenientes que irroga todo estudio precipitado.-

En Inglaterra y Bélgica, la práctica usual de los créditos provisionales, su funcionamiento normal, demuestran que son en absoluta compatibilidad con una buena administración, pero que evidentemente, es indispensable no acordar al voto fraccionado del presupuesto el carácter de un arbitrio rápido, de un último recurso para

el cumplimiento regular de las funciones públicas. Esto justamente ha desacreditado su institución dentro del ordenamiento técnico financiero fundamentando las críticas de que ha sido objeto.-

Modificaciones de las cantidades presupuestadas -
Acuerdos de gobierno - Créditos suplementarios y extra-
ordinarios - Inconveniencias de los créditos adicionales;
medidas tendientes a evitarlas.-

- - - - -

Dijimos refiriéndonos al derecho presu-
puestal, que el gobierno debía en todo momento sujetar-
se en materia de gastos y de recursos a la autorización
previa acordada por las Cámaras siguiendo en lo posible
las indicaciones de las mismas. Pero, las necesidades
varían y aún admitiendo arbitrariamente su inmutabili-
dad, es casi seguro que la práctica de las medidas previas
alterará los medios requeridos para su debido cumpli-
miento: trátase de provisiones humanas y por ende suje-
tas a los desmentados de su realización. Los hechos
pues impiden que se respeten exactamente los créditos
votados. Así, las entradas realizadas no corresponden
jamás a las previstas: o hay un excedente o bien una
disminución; y correlativamente con respecto a los gas-
tos, habrá pues: o reducción de gastos o bien, como su-
cede con mucha frecuencia, aumento sobre los que fija

el presupuesto. -

Las desnivelaciones entre los recursos percibidos y las verdaderas necesidades que la práctica evidencia da lugar a indispensables rectificaciones de las cantidades presupuestadas que según haya excedente o déficit consistirán en anulaciones de créditos o voto de créditos adicionales. Sea cual fuere, la modificación debe ser siempre aprobada por el Parlamento. -

En el primer caso la reducción operada sobre créditos no gastados puede ser aparente o real. Si al terminar el ejercicio financiero, entidad administrativa perfectamente definida, ciertos créditos no han sido consumidos quedan de hecho anulados para ser de inmediato inscriptos en el presupuesto siguiente; el pago pues sólo se difiere. Si como raramente sucede las anulaciones hechas durante el ejercicio, importan verdaderas economías que deben evitarse dando a las evaluaciones presupuestales la mayor precisión posible; pues de lo contrario las sumas disponibles serán fácilmente malversadas. -

En el caso de que durante el período de gestión, por sobrevenir causas imprevistas se extinguieran los

créditos votados para poder continuar determinados servicios o se manifieste la oportunidad y a veces hasta la necesidad de cumplir ciertos actos que al no figurar en el presupuesto no pueden ser autorizados, los administradores deberán ejecutar tales actos aún sin tener la facultad para hacerlos o desatendiendo las verdaderas conveniencias deben limitarse a realizar únicamente lo previsto?. Esto último de hecho queda descartado: hay servicios que no es posible diferir sin detener completamente la marcha de la administración. Tampoco puede admitirse que baste probar la oportunidad del gasto para poder efectuarlo; resultaría ineficaz todo control parlamentario y las ~~disposiciones~~^{leyes} de una determinada política; bastará presentar un presupuesto escasamente dotado para obtener luego mayor libertad de acción. Es imprescindible entonces y por exigirlo el derecho presupuestal, la autorización legislativa previa; presentada la necesidad, el gobierno debe solicitar a las Cámaras un crédito adicional, es decir, una autorización suplementaria antes de realizar el nuevo gasto.-

Sin embargo, estando las Cámaras en receso si se presentara una necesidad que no admite dilación, el

principio enunciado no puede respetarse. La urgencia misma del gasto y lo engorroso que resultaría convocar expresamente el Parlamento para acordar a veces un crédito mínimo, fundan la excepción a la regla enunciada: el gobierno podrá abrir los créditos indispensables, sujetándose naturalmente a determinados requisitos. Así por ejemplo, en Francia las Cámaras no deben haber sido disueltas ni aplazadas por el presidente de la República; además el gobierno no puede crear nuevos servicios ni modificar la naturaleza de los existentes; sólo proveyerá a las insuficiencias debidamente justificadas y urgentes de los servicios enumerados en el presupuesto y estará obligado a indicar los recursos que harán frente a los nuevos gastos. Por último, tales decretos dictados en consejos de Estado serán sometidos a la ratificación de las Cámaras durante la primera quincena del próximo período de reuniones. A principios de la última guerra, las limitaciones recordadas no rigieron; el gobierno no sólo podía abrir créditos suplementarios sino también extraordinarios.-

Entre nosotros la Ley del 31 de julio de 1885 dispone: "el Poder Ejecutivo no podrá hacer gasto alguno

que no estuviere autorizado por la Ley de presupuesto o por una ley especial, excepto cuando se produjese alguno de los casos de los artículos 6 y 23 de la Constitución, encontrándose el Congreso en receso, en los cuales podrá autorizar aquellos que exijan las circunstancias. Reunido el Congreso, el Poder Ejecutivo le dará cuenta por medio de un mensaje especial, en el primer mes de sus sesiones, de los gastos que hubiese hecho o autorizado en virtud del artículo anterior". (1).-

Los únicos gastos que de acuerdo a dicha disposición pueden autorizarse por el gobierno estando las Cámaras en receso, son los originados por intervenciones federales, ~~inconvenciones~~ ^{movimientos} revolucionarios, ataques exteriores, sediciones políticas. Importa pues una limitación excesiva que la práctica siempre ha sobrepasado llegando a cometer verdaderos abusos; debe entonces reglamentarse la facultad gubernamental ampliándola a todo gasto de carácter indispensable y cuya urgencia no permitiera aplazarlo hasta cuando sesione el Congreso, según dijimos más arriba, pero fijando con cuidado los

(1). Esta ley N° 1606 deroga la disposición análoga pero confusa contenida en el art. 23 de la ley de Contabilidad. -

casos en que pueda ejercitarse, y no como lo proponía en 1913 el ministro de Hacienda Dr. N. Piñero en forma tan vaga - "Cuando lo exigiese la salud pública, la defensa común y los intereses económicos y financieros". - que siempre podría tenerse el derecho de hacerlo. Durante las sesiones del año 1914 presentó al Congreso el entonces diputado Gallo, un proyecto por el que se acordaba al Poder Ejecutivo la facultad de autorizar gastos en acuerdo de ministros con el fin de atender, además de los casos previstos en los artículos 6 y 23 de la Constitución, a los servicios necesarios para la percepción de la renta, o para atender una necesidad importante y urgente, o los que demande el cumplimiento de una ley especial, o para satisfacer una entrega ordenada por sentencia judicial contra la Nación. Finalmente, cuando se trate de gastos previstos por la ley de presupuestos, para proveer a ellos en tanto esa ley no sea sancionada. -

Sólo en virtud de acuerdo en Consejos de Ministros disponía el artículo 23 de la ley de Contabilidad, podrá autorizarse los gastos que requieran las circunstancias etc. Esta exigencia es bajo todo punto de vis-

ta conveniente: el gobierno en pleno decide sobre la necesidad del gasto. A pesar de su fácil cumplimiento, el Poder Ejecutivo solía a bris créditos sin que se realizara el respectivo acuerdo de gobierno; un empleado a veces, hasta el mismo interesado se encargaba de recoger las firmas de los ministros. El presidente Saenz Peña tomó medida contra estos abusos pero todo esfuerzo ha resultado siempre estéril. El gobierno parece empeñado en desconocer las reglas que les imponen. Amenudo, no sólo no da cuenta al Congreso, como debía hacerlo, de los acuerdos que ha celebrado, sino que ni cumple con la formalidad de insertarlos en el Registro nacional.-

De lo que traemos dicho, nos parece ahora harto fácil colegir que tanto aquella autorización previs acordada por las Cámaras como su excepción -los acuerdos de gobierno- tienden a procurar los indispensables créditos adicionales. (1). Así, evidentemente, estos comprenden

(1). Sólo es posible efectuar un pago, según el artículo 22 de nuestra ley de Contabilidad, por los gastos votados en el presupuesto, o el acuerdo del Poder Ejecutivo que los ordena, o la ley especial que los autoriza. Para el primero el crédito figura en el presupuesto y para los dos últimos no existiendo debe crearse por una ley o bien por un acuerdo.-

"todas las consignaciones presupuestales otorgadas con posterioridad a lo fijado en la ley anual de hacienda.

(1).-

Los créditos adicionales se explican y justifican por la naturaleza misma de los créditos inscritos en el presupuesto. En efecto, algunos de ellos son simplemente evaluativos y por lo tanto susceptibles de variar según las necesidades (2), y otros limitativos, que sólo admiten adiciones de créditos por hechos absolutamente imprevistos; causas normales y excepcionales respectivamente que originan créditos extraños al presupuesto original.-

Entre los diferentes grupos de créditos adicionales conviene distinguir los que complementan a un crédito existentes de aquellos que representan por sí solos un crédito nuevo. Los primeros, llamados créditos suplementarios, proveen a la insuficiencia de fondos debidamente justificada de un servicio ya votado, sin alterar su naturaleza. Los segundos, verdaderos créditos extraordinarios, requeridos por circunstancias imprevistas

(1). Stöurm, ob.cit. Tomo II, pag. 57.-

(2). V supra pág. 145.-

y urgentes, se aplican a servicios no incluidos en el presupuesto y en caso de que lo estuvieran, con el fin de extenderlos más allá de los límites que aquél les marca. (1).-

Los créditos adicionales deben conciliar tres intereses fundamentales: el interés puramente financiero, que consiste en prevenir los gastos excesivos, en mantener el equilibrio financiero y en conservar la ^{serie} ~~necesari-~~dad de las previsiones; el interés administrativo que exige la rápida satisfacción de los imprevistos gastos urgentes; en fin, el interés político que requiere el control exacto de todos los gastos sin que las arbitrariedades gubernamentales violen subrepticamente las intenciones de los representantes de la nación. De aquí, los graves peligros que reviste su práctica. Ante todo, se prestan a desconocer los derechos del Parlamento: el gobierno con frecuencia somete a la Cámara hechos y no

(1). Existen además los créditos complementarios. Son estos, "los créditos adicionales que abre la ley de aprobación para regularizar a posteriori los aumentos de gastos" (Stourm ob.cit. tomo II, pág.95). El examen de tales créditos generalmente se realiza en una época demasiado alejada al período a que corresponden para que pueda ser eficaz. Su fin es regularizar las extralimitaciones de créditos sobre los cuales el gobierno no ha podido obtener la ratificación en tiempo oportuno.-

previsiones; el gasto cumplido exigirá la aprobación, salva la responsabilidad política que significaría su cumplimiento en caso de desahucio. Además, trastornan en equilibrio presupuestal: representan gastos sin las entradas correspondientes; los recursos que el presupuesto señale estarán limitados por los créditos inscriptos y como los adicionales en él no figuran, originarán un déficit que deberá cubrirse con medios costosos e irregulares. Ellos permiten que preparadores del presupuesto poco escrupulosos obtengan fácilmente un equilibrio artificial: gastos discutibles y a veces hasta los indispensables no lo inscriben en el presupuesto normal, sino que los presentan luego solicitando créditos adicionales seguros de que las Cámaras se mostrarán menos severas ante totales aislados, (1) y con mayor razón si son necesarios aumentando los recursos disponibles en perjuicio de los contribuyentes.-

Tales ampliaciones de créditos son corruptelas toleradas en todas nuestras leyes de presupuestos, son

(1). Las Cámaras examinan de un gasto inscripto en el presupuesto, su utilidad y la influencia que tenga en el equilibrio financiero; pero presentado aisladamente sólo observan los beneficios que reporta y como no hay gasto que no sea más o menos útil a todos acuerdan su consentimiento. Así se explica la docilidad de
(a la vuelta)

vicios arraigados en ellas, que perturban la marcha normal de las leyes económicas del Estado, son las autorizaciones que en gran número se consignan en los artículos de las leyes para incluirlas en el estado de gastos, servicios totalmente desprovistos de créditos verdaderos, y para ampliar otros hasta el total importe de las obligaciones que se reconozcan y liquiden, las cuales, si bien cuentan con consignación de antemano se sabe que no será suficiente para cubrir las obligaciones que durante el año le han de ser aplicadas.-

La dificultad de hacer una evaluación aproximada a la realidad, no puede justificar excesivas imprevisiones porque la enseñanza que proporcionan las cuentas de años anteriores, los aumentos o bajas que acusan determinados servicios, constituyen una excelente base de cálculos; en los servicios más ~~dudosos~~ bastaría dotar con cierta holgura las respectivas obligaciones. Pero este sistema pone de manifiesto una multitud de gastos ocultos que juntamente con los originados por las modificaciones o nuevos servicios incluidos en el proyecto de

(de la vuelta)

ciertos ministros ante los requerimientos de economía hechos por el Parlamento si a ellos justamente corresponden la mayor parte de los créditos adicionales.-

presupuesto, arrojarían una cifra muy superior con toda seguridad a la calculada para los ingresos, descubriendo la obra del ministro que no podría darse la satisfacción de haber resuelto el problema del equilibrio, por lo menos en el papel. Sino, como explican: casas alquiladas sin las correspondientes partidas para el alquiler, personal viajero sin viáticos, cárceles sin recursos para el racionamiento de los presos; en fin gastos inevitables sin el crédito que los autorice. Este es uno de los aspectos más característicos de la política criolla. En efecto, si examinamos nuestras estadísticas, comprobaremos el escaso valor de las cifras presupuestadas.

Años	Leyes especiales	Acuerdos
1910	134.753.984	11.813.052
1911	87.227.765	7.262.374
1912	21.104.756	4.134.490
1913	21.067.331	2.109.922
1914	27.106.668	8.815.274
1915	35.327.159	11.992.394
1916	11.930.177	22.010.402
1917	7.825.568	29.416.305

Años	Leyes especiales	Acuerdos
1918	13,340,827	37,406,865
1919	19,134,344	39,834,885
1920	30,990,231	37,150,266
1921	11,317,696	65,298,788
1922	10,088,015	78,672,897
1923	46,118,243	274,350 (1)

La enormidad de estos gastos permite afirmar como frecuentemente se ha hecho, que tales créditos abiertos por leyes especiales y acuerdos de gobierno forman un segundo presupuesto, distinto al general y cuyo monto destruye en absoluto el equilibrio que pudiera presentar este último. -

En diversos países se han tomado medidas tendientes a evitar los pedidos de créditos o los perjuicios que estos irrogan. Por el interés que revisten cabe señalar entre otras las siguientes:

Un gran cuadro colocado en el interior de las Cámaras detalla todos los créditos adicionados al presupuesto en vigencia fijando el saldo de recursos que

(1). Es altamente halagüeño comprobar la notable disminución experimentada en 1923 por los acuerdos de gobierno. -

había disponible cuando se inició el ejercicio; los mismos datos podrían inscribirse en cada proyecto. Este sistema usado en Francia no tuvo aceptación; los cartones se reemplazaron por planillas mensuales de créditos que debían firmarse por el ministro de Hacienda.-

Procedimientos más serios son giros de partidas y los presupuestos rectificativos, señalar los recursos afectados por el nuevo crédito e inscribir fondos para gastos imprevistos.-

Cuando un capítulo se encuentra suficientemente dotado parecería lógico traspasarle los créditos afectados a otros con exceso. Sin embargo, en la práctica da lugar a innumerables abusos: otorgando a los administradores la facultad de alterar ^{los} fondos asignados a cada servicio, podrán modificar a su antojo todo el ordenamiento administrativo, resultando vanos los esfuerzos que tiendan a imponer el ideado por los representantes. Partidas escasamente dotadas pueden así proveerse con créditos que de otra manera, seguramente le serán rechazados. (1).-

(1). Tales peligros naturalmente no pueden presentarse en aquellos Estados, como Inglaterra, donde la vinculación entre el Parlamento y el Ejecutivo es tan íntima. Así, el gobierno inglés tiene el derecho de efectuar giros entre partidas correspondientes a los gastos mili-
(a la vuelta)

No debe entonces dejarse al gobierno tales facultades, sino otorgarlas a quienes corresponde a probar el presupuesto y cuando mucho, sólo consentir como es de práctica en varios países, que los administradores puedan realizar giros entre las subdivisiones reconocidas en el crédito objeto de un sólo voto. (1).-

Por una interpretación abusiva se utilizaron también los giros de partidas a título provisorio, es decir pasajes de créditos de una a otra partida encargada de restituirlos. Así comprendidas las transferencias de créditos, presentan dos vicios fundamentales: no efectuándose prácticamente la restitución, al final de cuentas será indispensable un crédito suplementario, y modificando arbitrariamente la repartición de fondos votados anulamos la voluntad del Parlamento.-

De la vuelta,
tares y de trabajos públicos, aunque hayan sido objeto de distinto voto. Es imprescindible la autorización de la Tesorería y en ningún caso podrá sobrepasarse el monto total de los gastos previstos.-

(1). Nuestra ley de Contabilidad expresamente prohíbe los giros de partidas. Su art. 22 dispone: "No podrá decretarse gasto alguno que exceda el crédito o cantidad del ítem, inciso, ley especial o acuerdo correspondiente del Poder Ejecutivo; ni girarse sobre el excedente de algunos de ellos para cubrir el déficit que hubiera en otro u otros, ni finalmente, invertirse las cantidades votadas para objeto determinados en otros distintos".-

Un sistema más correcto es el empleo de presupuestos rectificadores. Consiste en discutir y votar durante el ejercicio un segundo presupuesto que de acuerdo a los hechos, a las verdaderas necesidades financieras, modifique las previsiones del anterior. El equilibrio entre los gastos y recursos está así asegurado y no deberá ya a incurrirse a entradas imprevistas. Sin embargo, este segundo presupuesto restando toda importancia al primero, considerado pues simplemente formal, implanta hasta su sanción un régimen análogo al de los duodécimos provisionales. Además, cuando las Cámaras deben aprobar el presupuesto rectificativo, como gran parte de los créditos ya se han efectuado, se substraen a aquellas el control y votos de previsiones generalmente descuidadas al establecerlas con anterioridad.-

Un remedio aparentemente eficaz contra el mal que estudiamos consiste en obligar al gobierno a que indique para cada pedido de crédito adicional, los recursos que dispone para cubrirlo. (1) En la práctica responden

(1). Es la costumbre que rige actualmente en Alemania "donde toda proposición de la Dieta que prevea gastos suplementarios fuera del presupuesto debe indicar la manera de cubrir el excedente".-

do líricamente a tal exigencia, la ley especial que abre un crédito afecta casi siempre los recursos generales del presupuesto o los de tal o cual inciso sin que nadie pregunte si resiste un nuevo recargo; vencidos por trámites rituales los obstáculos que podría presentar la ley de Contabilidad, se efectúan los gastos dispuestos por dicha ley sin recursos propios, distraendo los que han sido votados para servicio del presupuesto normal. Es pues sencillamente originar el déficit y burlarse de la obligación. Se ha objetado que recursos no previstos y por lo tanto disponibles son muy raros y pretender crear un impuesto para cubrir cada nuevo crédito será un método impracticable; sólo restan comprometer, agregan, los excedentes de eventuales de entradas que se manifiesten al fin del ejercicio procurándose por el momento los fondos en la caja común. (1). Allí paran los razonamientos olvidándose que excepcionalmente resultan superavits. Lo justo sería pues especificar con claridad que el gasto se incorporará al próximo presupuesto. -

(1). Edgard Allix, ob. cit. pág. 197. -

Considerando que la supresión total de los créditos adicionales es una hipótesis absurda, varias administraciones los hacen figurar anticipadamente en el presupuesto. De esta manera, por simple previsión, existirá un fondo para responder a los créditos que deban abrirse en el curso del ejercicio. El hecho de que existiendo este procedimiento se acuerdan los gastos adicionales sin mayor examen, no es inconveniente que anule las bondades del mismo; bastará reglamentar su control y el sistema será perfecto. (1). Los gastos no sobrepasarán a los recursos calculados y el equilibrio podrá mantenerse. -

En Italia, las Cámaras otorgan todos los años dos créditos especiales: un fondo de reserva para los mayores o nuevos gastos de orden y obligatorios y otro para los restantes gastos imprevistos. Antes de efectuar

(1). Los créditos adicionales se deben a lo imprevisto: es una causa contra la que nada se puede hacer sino es posible evitarla abriendo en el presupuesto un crédito justamente para los gastos imprevistos. A menudo no es lo imprevisto quien los origina, sino la imprevisión; las evaluaciones son reducidas con el fin de obtener un equilibrio, naturalmente ficticio, y entonces ya no es dable ninguna regla que reemplace la falta de sinceridad del gobierno y de las Cámaras al no prever todo lo que pueda preverse. (E. Allix, ob. cit. pág. 199). -

el gasto, se gira por el gobierno de tales fondos a la partida en que deba imputarse el gasto, al sólo requerimiento del Ejecutivo para los primeros y para los segundos con la necesaria autorización de las Cámaras, quienes en todo momento ejercitan severo control. No estando reunidas, el gobierno puede abrir provisoriamente un crédito para ~~los~~ gastos suplementarios (spese maggiorri) pero no nuevos, recurriendo al fondo que corresponda.

(1). La inscripción de créditos para gastos imprevistos es a nuestro parecer el sistema que más ventajosamente podría adaptarse al régimen presupuestal argentino. Siendo inevitables los gastos que nacen durante el ejercicio por causas fortuitas, tendremos pues solamente la facultad de amigorar en lo posible sus perjuicios, asignando con anticipación una cantidad que de lo contrario se transformaría en déficit.-

Como los créditos adicionales importarán siempre un recurso tentador que pone en grave peligro la frágil virtud de los gobernantes, es entonces indispensable

(1). Antes, con idéntico fin se votaba a mediados de año un presupuesto rectificativo pero dado sus malos resultados fue suprimido en junio de 1913.-

ble estatuir severamente la naturaleza de los gastos que los puedan originar, las circunstancias únicas que legitimarian tales egresos. Si aún así persiste destruyendo toda previsión, la voluntad omnimoda del legislador, sólo restaría avivar el cariño por la patria.-

El crecimiento de nuestro presupuesto - Gastos públicos y recursos - Déficit. -

El conjunto de errores que hasta ahora hemos notado al estudiar nuestro régimen presupuestal, son las causas fundamentales del desequilibrio que constantemente presenta el presupuesto argentino. -

Los gastos han aumentado desproporcionadamente; las variaciones que experimentan denotan hechos verdaderamente sugestivos. Si el presupuesto como dijera un ilustre pensador argentino, es el barómetro de un pueblo, el nuestro no puede haber respondido a las necesidades orgánicas de la República, sino evidentemente a necesidades artificiosas creadas por los gobernantes en provecho propio.

Años	Autorizado	Gastado	Economías
1910 . .	419.635.865 . .	411.245.318 . .	8.390.547
1911 . .	531.214.266 . .	416.571.065 . .	114.643.201
1912 . .	453.119.362 . .	404.154.866 . .	48.964.496
1913 . .	445.522.021 . .	403.456.976 . .	42.065.045
1914 . .	485.563.561 . .	419.634.605 . .	65.928.956

Años	Autorizado	Gastado	Economías
1915 . .	440.342.409 . .	399.928.985 . .	49.413.424
1916 . .	427.012.544 . .	374.645.599 . .	52.366.945
1917 . .	430.905.859 . .	389.571.153 . .	41.334.707
1918 . .	470.135.799 . .	421.053.106 . .	49.082.693
1919 . .	459.812.216 . .	427.910.636 . .	31.901.580
1920 . .	543.424.343 . .	427.805.193 . .	55.619.150
1921 . .	627.480.265 . .	560.303.328 . .	67.650.937
1922 . .	624.436.000 . .	616.113.333 . .	8.322.667
1923 . .	664.967.000 . .	601.932.000 . .	63.035.000
1924 (1).	568.034.000 . .	546.927.000p. .	21.107.000p

Las economías que señala el cuadro transcrito son realizadas por el P. E. sobre los gastos ordinarios. La fórmula que autoriza esta acción es puramente tácita y moral. Se trata de reducciones en los gastos o sujeción a los recursos, y, en tal caso, el alcance de los preceptos constitucionales no impide al Ejecutivo fijar un plan, apartándose a menudo de las sanciones del Congreso. (2). Tales economías son aparentes; las leyes especia-

(1). Correspondientes al presupuesto ordinario. Estas últimas son cantidades probables según los cálculos de la Contaduría. -

(2). El caso opuesto, la reducción de las entradas, según recordásemos es ilegal. -

les y acuerdos incluídos en la columna de los gastos autorizados, las cubren y sobrepasan. Nuestros vicios entonces no radican en la ejecución propiamente dicha sino en la facilidad con que se abusa. Así, se dejan partidas numerosas sin cumplimiento y argumentando urgentes necesidades se gasta en otras no autorizadas. Es el desorden, el despilfarro. Parece increíble que la frondosidad artificial y abusiva que ofrece el presupuesto no permita verdaderas reducciones o por lo menos una distribución más acertada de sus elementos, de tal manera que las creaciones que se proyectan se consignan mediante la sabia inversión de recursos casi siempre malgastados. Aquellas iniciativas si responden a un pensamiento de regularidad administrativa y de positiva economía, no pueden conformarse con aptitudes imaginables, meramente impresionistas, de castigo a ciertos renglones opcionales del presupuesto. Si ellas hubieran de limitarse al sacrificio de algunas obras públicas, a la postergación de expensas necesarias para conservar la integridad del patrimonio nacional, dejando intactas, en cambio, las copiosas erogaciones del parasitismo burocrático y el desorden de los servicios públicos cumpli

dos sin eficiencia alguna, se habría satisfecho una tarea inocua, una maniobra puramente espectacular y de grosero engaño para la opinión pública. -

Las reducciones deben realizarse en las erogaciones superfluas, en las oficinas dobles y triples, encargadas de funciones iguales o análogas, creadas por el furor electoralista, por el propósito de contralorear contralores e inspeccionar inspecciones; por la necesidad de hubicar servidores político en prebendas, sinecuras y canonjías inútiles para los fines del gobierno económico de la Nación. Nada más temible que el exceso de celo, en cuya virtud los empleados inútiles consideran necesario justificar su presencia. La mayor parte de los horrores administrativos son debidos a esa lamentable oficiosidad. El expediente, por ejemplo, azote permanente del trámite oficinesco, aparece como consecuencia directa de la plétora que aqueja a todas las reparticiones. "Es imposible resolver en pocos días un asunto ínfimo si para elucidarlo han de tomar intervención en su estudio una veintena de asesores. Y no habrá modo de mantener la frondosa arazón constituida en favor de los conreligionarios si no se asignara alguna función

más o menos ostensible a cada uno de los favorecidos. No ganarían todos si estos pensionados del Fisco se redujeran a cobrar puntualmente sus sueldos y declinaran toda ingerencia en las cuestiones administrativas?". (1).

Evidentemente, no existe una conciencia clara sobre la profunda gravedad que revisten estos asuntos para la economía y finanzas nacionales. Deberán comprender algún día que en este rumbo no se puede seguir; todas las riestas de esta francachela de millones han de salir del mismo saco, y por más que la riqueza argentina sea grande tiene un límite menor que el optimismo de gobernantes despreocupados y que la voracidad dañina e inicua

(1). Gonzalez, J.V. Discurso pronunciado en la Cámara de Senadores. Septiembre 28 de 1918. Entonces, con su característica agilidad comentaba las combinaciones más o menos ingeniosas que se utilizaban para el sostenimiento de una gruesa clientela electoral. "En nuestras provincias, el puesto de comisario seduce a todos los jefes de grupo. Pero no hay más que un comisario en cada pueblo y los aspirante suelen ser varios. Como salir del paso?. El gobernador de Santa Fé, por ejemplo, afrontó la dificultad con sencillez: nombró comisario fuera de presupuesto a todos los que exigían esa retribución. Ciertos pueblos a los que bastaba la presencia de un comisario para asegurar su intranquilidad, se vieron obsequiados de pronto con dos o tres. Pero el caso más impresionante es el de la localidad de Armstrong, donde se hallan en funciones ocho comisarios"... "Para todo existen compensaciones: no obstante sus ocho comisarios en Armstrong no hay ningún vigilante".-

de los comités instalados en la administración como sobre campo enemigo. -

"No solamente el continuo erecimiento de gastos produce el agotamiento del contribuyente, sino que cuando el estado traspasa los límites de su mandato, cuando su acción colectiva sustituye a la acción individual, cuando los recursos de los particulares se emplean en despojar a estos de sus libres iniciativas, se produce algo más que contribuyentes lastimados; hay una usurpación: viólase el contrato social, se desconocen los derechos del ciudadano; la esfera de acción del interés privado se falsea y al fecundo esfuerzo de la concurrencia sustituye la dominación de una burocracia inconveniente; en una palabra el exceso de gastos públicos prepara el triunfo del socialismo". (1). -

(1). Stourm, ob.cit., tomo I, pág.5. Luego con admirable lógica agrega: "y si la mayor parte de los gobiernos, en sus declaraciones oficiales parecen que combaten las teorías socialistas, ¿por qué entonces permiten que penetren sigilosamente en el corazón mismo de los presupuestos bajo la máscara de esos gastos abusivos y con pretendidas reformas fiscales?". Los impuestos, dice: sirven para los gastos de las atribuciones legítimas del Estado y nunca deben emplearse en la práctica de tal o cual teoría social. "Por consiguiente, ningún gobierno debe aceptar aquellos gastos peligrosos, llamados más arriba gastos de usurpación. Si el socialismo ^{de} cubriese francamente sus propósitos, si sus consecuencias inevitables apareciesen claramente ante los ojos de todos, es indudable que el país los rechazaría sin vacilación". He aquí una profunda verdad. -

Nuestros presupuestos gozó de los privilegios inherentes a las cosas sagradas y ni uno sólo entre los infinitos abusos del burocratismo electoralista o parasitario fué disminuído en lo más mínimo. El afán de equilibrio financiero -postura plausible sin duda en todo hacendista- tomó el rumbo del recurso más fácil, el de las nuevas imposiciones al contribuyente, o sea el castigo a la producción y al trabajo para alimentar la viciosa holganza y la desquiciante improductividad de una burocracia tan innecesaria como ineficaz. Así, podemos observar que las variaciones experimentadas por los recursos, si bien señalan una marcada tendencia al aumento, son para ciertos años desfavorables; síntomas elocuentes de nuestro malísimo régimen impositivo.

II

Años	Recursos ordinarios		
	Calculado	Recaudado	Diferencias
1910 . .	265.483.097	- 302.485.654	+ 37.002.557
1911 . .	306.338.140	- 310.532.676	+ 4.190.536
1912 . .	331.664.631	- 336.366.473	+ 4.701.842
1913 . .	342.392.895	- 349.299.429	+ 7.006.534
1914 . .	391.573.432	- 350.067.601	- 141.505.831

Años	Calculado	Recaudado	Diferencias
1915 . .	322,531,885	230,251,286	- 92,280,599
1916 . .	322,531,885	232,525,318	- 89,964,567
1917 . .	312,788,753	222,243,855	- 84,544,898
1918 . .	362,416,455	297,573,316	- 64,843,139
1919 . .	362,416,455	368,265,574	+ 5,949,119
1920 . .	410,995,574	421,418,859	+ 70,423,285
1921 . .	459,574,694	421,050,566	- 38,516,128
1922 . .	459,574,694	427,477,256	- 32,097,438
1923 . .	545,801,331	522,316,366	- 23,484,965
1924 . .	545,800,000	567,755,000	+ 21,955,000

Fácil nos será ahora determinar los verdaderos déficit que han engrosado durante los últimos quince años nuestra enorme deuda. Como se comprenderá no es posible considerar para tal fin las entradas provenientes del crédito. Ellas deben sumarse al déficit del ejercicio.

III

Déficits

1910	102,759,664
1911	106,042,389

Déficits

1912	. . . . .	67.788.593
1913	. . . . .	54.139.547
1914	. . . . .	169.572.004
1915	. . . . .	169.677.699
1916	. . . . .	142.060.281
1917	. . . . .	161.397.297
1918	. . . . .	123.479.890
1919	. . . . .	59.545.062
1920	. . . . .	6.386.334
1921	. . . . .	139.244.762
1922	. . . . .	188.636.077
1923	. . . . .	79.621.614p

Ante tales cifras las economías se presentan como una "necesidad nacional". Mucho son los métodos, variadas las enseñanzas, (1). -

(1). Relativamente exacta es pues la siguiente afirmación del Diputado R. Moreno: "No puedo precisar las causas, pero la progresión de nuestro déficit guarda absoluta relación con el que soporta la Rusia de los soviets". En efecto, según el comisario de hacienda Karensky, el déficit de los últimos presupuestos senestrales bolcheviques era el siguiente:

Enero a Junio de 1919 : 17.600 millones de rublos.

(a la vuelta)

En Inglaterra después de varias tentativas realizadas en la Cámara de los Comunes para introducir economías en los presupuestos, fué necesario que el ministro de Hacienda crease, a mediados de 1921, la comisión de gastos del Estado, compuesta de sólo cinco miembros elegidos en el mundo de la industria y fuera de las administraciones públicas y del Parlamento. Esta comisión debía presentar al ministro recomendaciones en el sentido de disminuir todo lo posible los gastos públicos, teniendo presente la situación actual y futura del tesoro británico. La comisión llegó a proponer economías por un valor de 100 millones de libras facilitando a la vez en cuanto a los métodos de investigación y razonamiento una preciosa enseñanza para los miembros del Parlamento, impuestos en la tarea de supervigilar y criticar la política financiera de los ministros. -

La reforma del presupuesto tendiente a obtener no sólo un adelanto general en la administración pública, sino también, y principalmente, el equilibrio de los

(De la vuelta)

Julio a Diciembre de 1919 : 29.000 millones de rublos

Enero a Junio de 1920 : 50.700 " " "

Aquellos risueños financieros no se perturban: El déficit lo pueden cubrir con la riqueza privada de la Nación por muy grande que este sea. -

gastos y recursos deberá ajustarse según la opinión del Poder Ejecutivo actual a las siguientes normas: (1)

1º- El presupuesto de gastos no debe, en ningún caso, quedar a merced de las demandas aisladas. Todas esas demandas deberán ser estudiadas con un criterio de conjunto que consulte a la distribución más eficiente de los dineros públicos, las necesidades administrativas y financieras de la Nación y la capacidad económica del país.-

2º- Independizar del presupuesto nacional el plan de las obras públicas y someterlas siempre a los siguientes principios: a) deberán realizarse obedeciendo a un plan general y único de obras públicas nacionales a ejecutarse, previo riguroso estudio, y consulta a los intereses regionales, en ciclos de cierto número de años, b) tendrán su presupuesto propio, c) se costearán con títulos y d) en el presupuesto anual se incluirán los créditos para los trabajos del año.-

3º- Ajustar los sueldos a un escalafón general y los gastos a una centralización que permita la contabilidad preventiva.-

4º- Establecer la contabilidad preventiva en cada

(1). Rev. de Economía Argentina, junio de 1924, pág. 395 y sig.-

ministerio.--

5º- Formular el presupuesto en forma sintética, breve y coordinada, evitando todo detalle del resorte del P. E. Las planillas de detalle administrativo que formule el P. E. no será motivo de aprobación por parte de las Cámaras, debiendo aplicarse al sólo objeto de informar al Congreso y al país sobre los detalles de la administración. (1).-

Sinceramente creemos que de llevarse a la práctica tales ideas, los resultados serían notables. El Poder Ejecutivo debe ser fuerte y la responsabilidad de todo acto debe estar perfectamente delimitada.-

La obra que el país necesita no es muy extensa, pero ha de ser sólida y profunda para ser duradera. Las economías reales y eficaces tendrán que realizarse muy lentamente con gran conciencia y sagacidad. Cualquiera reforma que se introduzca deberá ser en suma intelligen-

(1). Hace unos años se señalaba como método de eficacia rudimentaria, por cierto, la disciplina de no llenar las vacantes de la Administración, para conseguir por este sistema negativo la supresión paulatina de tanto empleado inútil incrustado en el presupuesto. Sin embargo, como más tarde pudo observarse, los fines que se perseguían eran de política electoral y no de economía en los gastos.-

temente prevista y así, el proceso evolutivo hacia la eficiencia de la evolución pública, se cumplirá mediante la práctica de un régimen económico para el procedimiento administrativo que haga de ese mecanismo un conjunto de movimientos fáciles y de proficua dinámica, sin rodajes de igual diámetro, sucesivamente engranados que consumen energías en inútiles reproducciones de la misma función. -

Ejecución del presupuesto; reglas constitucionales y legales - Control administrativo y legislativo.-

Estudiando el ordenamiento formal de las finanzas públicas, creemos interesantes referirnos aunque sea muy brevemente a los actos por medio de los cuales aquel se desenvuelve.-

La ejecución del presupuesto por la naturaleza eminentemente administrativa que reviste corresponde al presidente de la República: él "hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales", (1) él autoriza a los empleados que deba recaudar los impuestos votados y sólo en virtud de una orden suya que otorgue en ejercicio del Poder Ejecutivo, refrendada por el respectivo ministro, podrá hacerse un pago o entrega de caudales públicos" (2).-

El simple análisis de la primera disposición trans-

(1). Constitución Nacional, art.66, inc.13.-

(2). Ley de Contabilidad, art.7 y 16.-

criptas revela tres únicas obligaciones jurídicas impuestas al Poder Ejecutivo: -1^a no emprender gastos sin crédito legislativo; 2^a no extralimitarse del importe de los créditos votados; 3^a no aplicar los créditos de un servicio a otro servicio, contrariamente a la voluntad del Congreso. En consecuencia, fácil nos será deducir: el Poder Ejecutivo no está obligado por la Constitución a emplear la totalidad de los créditos acordados por las Cámaras. -

Varios autores opinan que todo crédito tiene carácter imperativo; si el Poder Ejecutivo pudiese no emplearlos, agregar, perdería el Congreso una de sus atribuciones esenciales. Esta tesis es errónea: el Poder Ejecutivo argentino no es el servidor del Congreso; halla su poder de administrar en la Constitución; obtiene su fuerza política en la elección popular. El prepara su programa político y obteniendo el consentimiento legislativo, lo ejecuta; los créditos pues son simples autorizaciones financieras otorgadas para realizar ese programa. El crédito-orden importa una invasión al Congreso en las atribuciones constitucionales del Ejecutivo; éste administra y gobierna, aquel controla y legisla. El

Congreso ultrapasa sus funciones cuando pretende imponer al Gobierno una línea de conducta para todos los detalles administrativos. Además la intervención y el control de las asambleas en materia de gastos públicos tuvieron por origen y ~~causa~~^{tenen} por objeto limitarlos y nunca podrá originar la obligación de consumirlos totalmente. Si el Poder Ejecutivo reconociera que cierto gasto previsto es inútil, tal disposición sería llevarlo al despilfarro; su independencia, la libertad de criterio, es indispensable para una buena administración. -

Con respecto a los recursos, los hechos ya cambian de especie. Leyes definidas fijan los impuestos estableciendo imperativamente las cuotas que deben percibirse y los procedimientos a emplearse. El Poder Ejecutivo está obligado a recaudarlos sujetándose en absoluto a lo que las leyes le marquen. Si así no lo hiciera, las autoridades se harían responsables ante el contribuyente que reclame. -

Naturalmente, una administración enérgica de satisfacer las obligaciones y derechos que la ejecución del presupuesto origine debe ante todo responder a fundamentales principios de orden y claridad, debe ser simple,

centralizada y fiscalizadora. Con contabilidad uniforme y sencilla debe funcionar valiéndose de los medios estrictamente necesarios, respondiendo siempre a un ordenamiento eficaz que haga posible la coordinación debida entre todos los servicios administrativos y que permita comprobar la correcta inversión de los fondos públicos. Su funcionamiento requiere una reglamentación cuidadosa y práctica que de manera precisa dirija sus actos al fiel cumplimiento de la ley que ejecuta. -

Nuestra administración financiera se encuentra actualmente distribuída en tres grandes departamentos: la Contaduría, la Tesorería, y la Dirección de Rentas. Tu- vieron su origen durante el gobierno progresista de Martín Rodríguez y hasta hoy han continuado funcionando con idénticas facultades, salvo las pequeñas variantes impuestas por las nuevas necesidades. En efecto, el decreto de agosto 28 de 1821 que las creó, dispone: "habrá tres oficinas generales ^{para} ~~de~~ la administración, recaudación y conservación de las rentas públicas en la provincia, a saber: una Tesorería en que se viertan todos los caudales del Estado, que se recibirán y entregarán por

ella, en virtud de libramientos del secretario de Hacienda, intervenidos por la Contaduría. Una Receptoría general, por la que se recauden todos los impuestos directos e indirectos de la provincia. (1) Una Contaduría que liquide todas las acciones activas y pasivas; que intervenga en todas las rentas y pago del Tesoro; que arregle y metodice el establecimiento y cobranza de los impuestos directos e indirectos". (2). -

La reglamentación general para la exacta ejecución del presupuesto está dada por la previsorá y aún recomendable ley de contabilidad del año 1870 y ciertas leyes especiales o decretos que amplian algunas de sus disposiciones. Aquella comprende cuatro partes principales: 1^o los métodos que adopta el gobierno para percibir los recursos según las reglas que discutara; 2^o el sistema que se sigue al ~~invertir~~ invertir esos recursos según las disposiciones del presupuesto, de las leyes especiales o acuerdos de gobierno; 3^o la forma como deben re-

(1). La ley N^o 904 creó la Dirección General De Rentas. Años más tarde en 1911, derogada la ley, pasó esta Dirección a formar parte de la Contaduría General. -

(2). Cit. por Terry J. ob. cit. pág. 87. El art. 2^o de la ley del 18 de octubre de 1877 y el decreto del 28 de febrero de 1894 encierran disposiciones análogas a la transcripta en el texto. -

gistrarse las operaciones y el rol que desempeña la Contaduría General; 4^o la manera y requisitos necesarios para comprobar la debida inversión.-

El art.7 de la Ley de Contabilidad dispone según ya hemos dicho, que las rentas públicas de cada ejercicio, se recaudaran por los empleados que debidamente autorice el Poder Ejecutivo, en las oficinas, tiempo y forma que determinen las leyes de la materia, o los decretos que en virtud de ellas se dictaren por aquel.-

"Todas las oficinas, reparticiones o habilitados que por diversos motivos reciban fondos del Tesoro, no podrán conservarlos en su poder, debiendo depositarlo dentro del término de cuarenta y ocho horas en el Banco de la Nación o en sus sucursales. (1) Para satisfacer las necesidades inmediatas de las mismas oficinas o reparticiones, los habilitados sólo podrán retener, de las cantidades asignadas para gastos, hasta la suma de

(1). De acuerdo al texto transcrito la ley 1231 establecía que todas las rentas fueran depositadas en el Banco Nacional. Posteriormente, la Ley 4507 derogaba por su artículo 15 aquella disposición: "En las Cajas del Banco de la Nación y sucursales, se depositará: las rentas fiscales, los dineros judiciales, los de todas las administraciones públicas, etc".-

\$ 500 moneda nacional". (1).-

Las entradas y salidas de caudales públicos se registrarán minuciosamente; siempre deberá quedar constancia de lo que haya a cobrar y lo cobrado y ~~de~~ ^{de} lo que deba pagarse y lo pagado. Por las cantidades que se dejasen de cobrar, son responsables los encargados de percibir las salvo el caso que justifique su inculpabilidad. (2).-

Con respecto a la forma de realizar un gasto, el artículo 16 de la Ley de Contabilidad exige la respectiva orden del Presidente de la República, refrendada por el ministro que corresponda según el gasto. La orden contendrá entre otros requisitos, la indispensable imputación, esto es, el artículo, inciso e ítems del presupuesto a que debe de aplicarse el gasto, o la Ley especial o el acuerdo del Poder Ejecutivo que lo autorice (3).

(1). Decreto del 28 de febrero de 1894, art. 1^o.-

(2). Ley de Contabilidad, art. 8 y 14.-

(3). No podrá decretarse gasto alguno que exceda del crédito o cantidad del ítem, inciso, ley especial o acuerdo correspondiente al Poder Ejecutivo; ni girarse sobre el excedente de alguno de ellos para cubrir el déficit que hubiese en uno u otros, ni finalmente invertirse las cantidades votadas para objetos determinados en otros distintos. (Ley de Contabilidad art. 22)

Dicha orden con los necesarios documentos justificativos pasa por intermedio del ministro de Hacienda a la Contaduría General que la liquida y examina, después de lo cual la envía al ministerio de Hacienda quien ordena su pago por la Tesorería que convenga si no se hubiera formulado ninguna observación. Luego el expediente se remite de nuevo a la Contaduría; registrada la orden pasa a Tesorería para su pago y vuelve a la Contaduría donde hechas las anotaciones que corresponda se archiva hasta el momento de su rendición al Congreso.-

No se podrá insistir en una orden de pago observada por la Contaduría, sino en virtud de resolución tomada en acuerdo de ministros. (1) Queda así salvada la responsabilidad de la Contaduría, quien publica a la vez en su memoria que remite anualmente al Congreso, como anexo de la del ministro de Hacienda, tales órdenes de pago. Si el Congreso procediera a examinar la cuenta de inversión, resultaría así una sanción a posteriori que importa un verdadero freno sobre toda orden irregular del Ejecutivo.-

(1). Ley de Contabilidad, arts. 17, 18 y 25.-

Nos corresponde mencionar ahora la forma como se registran las operaciones y las funciones que desempeña la Contaduría para referirnos luego rápidamente al control que se ejerce sobre el cumplimiento del presupuesto. -

La Contaduría de la Nación lleva por el sistema de partida doble la cuenta de cada presupuesto y la de todo crédito adicional. Con este fin abre cuenta en sus libros a cada ítem para los gastos y a cada inciso para los recursos, a todo crédito extraordinario, (1) acuerdo de gobierno, empréstito, etc. (2) Sólo se registrarán los pagos o entradas que llenen las formalidades ^{que} de la ley establece. (3). -

La contabilización de todo movimiento de los caudales públicos se hará desde que son percibidos por las diversas cajas recaudadoras, cuyo alto control ejerce la Contaduría General, hasta que se invierte según lo autorizado por cada ítem del presupuesto. Así, examinando detalladamente las operaciones que llevan aparejados

(1). Si el crédito fuese suplementario se agrega ^{al} al ítem o inciso que corresponda. (Ley de Contabilidad art. 38, inc. 3^o). -

(2). Ley de Contabilidad, arts. 37 y 38

(3). Ley de Contabilidad, art. 39. -

un ingreso o gasto público, la Contaduría podrá en cualquier momento dar razón al Poder Ejecutivo o al Congreso según fuere, del estado de cada una de las cuentas, hoy tan numerosas y complejas. En su alto carácter ~~de~~ Tribunal de cuentas tiene la obligación de ejercer "el examen, liquidación y juicio de las cuentas de la Administración, recaudación y restitución o inversión de los caudales, rentas especies u otras pertenencias, de cualquier clase que sean de la Nación" (1) y cumpliendo su función judicial puede juzgar las infracciones a la ley y usar de los apremios necesarios en su caso, para ejecutar las resoluciones contra los deudores del fisco, etc. Así, pues, su organización y atribuciones le dan un carácter mixto: participa del orden judicial en cuanto desempeña un ministerio público y ejerce una autoridad delegada e independiente, y también participa del carácter de los consejos administrativos, no sólo por su institución, sino por la forma de su procedimiento. Sin duda, es ésta ^{última} la más importante y compleja de las funciones que la ley pone a cargo de la Contaduría

(1). Ley de Contabilidad, art. 52. -

General. (1). -

Siguiendo el método belga y el italiano, nuestra ley de Contabilidad amplía el examen que realiza a posteriori la Contaduría, atribuyéndole una participación inmediata, de carácter netamente preventivo, en el análisis y juicio de cada orden de pago para ejercer, cuando legalmente corresponda, la delicada atribución de observarla. -

En virtud de las disposiciones que traemos comentadas y otras menos importante que sería largo enumerar, la Contaduría podrá requerir los datos e informe que juzgue convenientes. Todo funcionario que reciba fondos públicos, está obligado a presentarle los documentos que acrediten haber invertido real y debidamente la suma percibida. (2). -

(1). Conviene recordar que la ley debe sufrir a este respecto una necesaria reforma. No es posible admitir la existencia de un órgano fiscalizador subordinado el funcionario que constituye el Poder cuyos actos debe fiscalizar como ocurre en nuestro sistema administrativo nacional. En la provincia de Buenos Aires se ha implantado el sistema que llamaremos europeo: el tribunal de cuentas no dependiente del Poder Ejecutivo.

(2). Los acuerdos del 14 de diciembre de 1882 y 28 de febrero de 1894 reglamentan el procedimiento que deben seguir las habilitaciones en general para efectuar sus rendiciones de cuentas. -

Cuando se produzca mora en la rendición de una cuenta, la Contaduría exigirá y compelerá de oficio y directamente a la presentación de ella, empleando gradualmente: requerimiento conminatorio, suspensión de empleo, multas etc. (1).-

Si el contador fiscal que examina la cuenta no hace reparo alguno, la Contaduría la revisa y otorga la aprobación. Resultando cargos se emplazará al obligado a contestarlos antes de una determinada fecha (2), llegada la cual, la Contaduría dicta sentencia. Siendo esta condenatoria, ordenará "se proceda a la cobranza de los alcances que en su virtud se declare en favor del Tesoro". (3) Las resoluciones tienen fuerza ejecutiva y si el obligado no pagare dentro de los diez días de la intimación, se elevan al ministro de Hacienda a fin de que por intermedio del agente fiscal, inicie la correspondiente acción civil de reintegro. (4).-

Y bien, todo este examen de cuentas, todo este control de los ordenadores no puede tomarse como definiti-

(1). Ley de Contabilidad, art. 60. -

(2). Ley de Contabilidad, art. 64 y 66. -

(3). Ley de Contabilidad, art. 70 y 71. -

(4). Ley de Contabilidad, art. 74 y 75. -

vo; sólo asegura la fiel ejecución del presupuesto pero no significa el verdadero control popular. La Contaduría es una dependencia administrativa y la aprobación que otorgue puede quizá distanciarse de la definitiva que corresponde a la Nación. El criterio estricto que guía los pasos estrictos de la Contaduría a veces será distinto al que convenga a un gobierno, cuya acción no deberá entorpecerse ante consideraciones de orden fiscal (1). De aquí que el control simplemente administrativo, control previo, sea complementado por el legislativo. Este control definitivo es el que la Constitución establece en su art. 67, in. 7º cuando confiere al Congreso la facultad de aprobar o desechar la cuenta de inversión. Así, es necesario que la documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fenecido pase al Congreso a los efectos del control legislativo. (2).-

(1). Oliver, Francisco J. Finanzas, pág. 105.-

(2). La ley de Contabilidad dispone que cerrados los libros del 31 de marzo de cada año, se formará un estado que manifieste por ministerios lo autorizado a gastar y lo gastado por cada ítem, inciso o crédito a que se haya abierto cuenta y otro con lo calculado y perdido en los distintos ramos de entradas. A esta cuenta de inversión se agrega: Relación circunstanciada, por ministerio, de las órdenes de pago observadas, otra de las fincas y otras de los buques y los siguientes esta-
(a la vuelta)

Este deber del Congreso, salvo en dos o tres oportunidades, ha sido completamente olvidado. Últimamente, revisadas y devueltas al Poder Ejecutivo las cuentas administrativas correspondientes al ejercicio de 1924, la Contaduría dió a la publicidad un extenso informe desvirtuando los cargos formulados sin que luego nada se decidiera. -

En 1878 una ley reglamentaba la disposición constitucional ⁹que hicimos referencia; entonces se creó una Comisión legislativa de cuentas formada por dos

(De la vuelta)

dos: de las existencias por tesorería al 31 de diciembre; de lo que por ministerios se quede debiendo en la misma fecha, de lo autorizado para gastar y de lo librado, con expresión de lo que se hubiese excedido y de lo que se hubiera ahorrado; de las entradas y salidas del Tesoro, aquellas por ramos y éstas por ministerios; y del activo y pasivo del Tesoro al 31 de diciembre. (art. 44 y 45.) La cuenta y las relaciones firmadas por el presidente de la Contaduría y por uno de los secretarios, impresas como anexos a la memoria del ministro de Hacienda, se presentarán al Congreso con las observaciones que se crea conveniente hacer, poniendo todos los libros y comprobantes a disposición de ambas Cámaras. Procederá entonces el Congreso a desechar o aprobar la cuenta de inversión. (arts. 46, 47 y 48). -

Aunque este contralor se efectuara, resultaría a todas luces imperfecto, pues se puede haber dictado un orden de pago que encuadre perfectamente bien dentro de las disposiciones legales y el responsable, en complicidad con la Contaduría, podrá hacer una inversión distinta de la legal, sin que el Congreso tenga el conocimiento del hecho. Entonces, "es necesario que se remita al

(a la vuelta)

senadores y tres diputados elegidos por ~~la~~ mayoría de votos al iniciarse cada período. Esta comisión puede nombrar un personal técnico (1) que la secunde en sus funciones: de investigación sobre el manejo de los fondos públicos, para cuyo mejor desempeño solicitará del Poder Ejecutivo, empleados de la administración, particulares, los informes que crea necesario o tan sólo útiles; tiene la facultad de examinar los libros, expedientes papeles, etc para la debida comprobación sobre la autenticidad y legalidad de todo acto relativo al cumplimiento del presupuesto. (3).-

(De la vuelta)

Congreso, conjuntamente con las órdenes de pago, las rendiciones de cuentas presentadas por los responsables. (Greffier, M. E. ob. cit. pág. 188).-

(1). Tres Contadores y demás empleados subalternos.-

(2). La Constitución de la provincia de Buenos Aires en la parte que trata de las atribuciones del Poder Legislativo, dispone que la legislatura creada en el próximo período, "un tribunal de cuentas con poder para aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos, hecha por todos los funcionarios y administradores de la provincia. Este tribunal, agrega, será compuesto de un presidente letrado y de cuatro vocales contadores nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y serán inamovibles. Las acciones a que dieran lugar los fallos de este tribunal serán deducidas por el fiscal de Estado ante quien corresponda".-

La ley número 3956, sancionada en 1900, prescribe que las comisiones del Congreso deben informar anualmente

- 1º Si los libros de contabilidad han sido llevados con arreglo a la ley;
- 2º Si las partidas anotadas en la memoria de Hacienda están conformes con los créditos votados en la ley de presupuesto, leyes especiales y acuerdos de gobierno, y si las imputaciones o pago han sido hechas con arreglo a los mismos;
- 3º Si en los contratos o pagos se han observado las prescripciones de la ley de contabilidad; y
- 4º Si los dineros que han pasado a manos de las reparticiones nacionales que manejan fondos, o de encargados especiales, han sido acreditados o debitados según lo justifican las respectivas rendiciones de cuentas aprobadas.

A su seno pueden ser llamados los ministros y funcionarios que la comisión crea conveniente para el esclarecimiento y corroboración de las cuentas presentadas. -

Tanto el precepto constitucional como las disposiciones legales a él relativas no pasan de una simple enunciación teórica. El contralor legislativo del presupuesto no existe en la República Argentina, a pesar de las previsoras reglas dictadas y de las modificaciones

que éstas sufrieran cuando se nombraron dos comisiones mixtas para que examinaran las cuentas del ejercicio vencido y de los pasados, (1) La desidia de nuestro parlamento anula todo esfuerzo previsor dificultando la debida publicidad de los hechos realizados. -

De que vale precisar como debe cumplirse un acto si despues no conocemos la forma como se ha cumplido?. Se puede concebir un control sin publicidad previa, pero la recíproca no es posible: la publicidad sólo es provechosa si existe control. Por fecundas que sean las entradas provenientes de impuestos disminuyen gradualmente y llegarán hasta agotarse, si la percepción de las entradas públicas es librada sin freno ni control, a los caprichos de ^{una} ~~la~~ gestión pródiga e imprevisora. -

La benéfica influencia que el control de los recursos percibidos y gastos efectuados tiene sobre el bienestar general y prosperidad financiera del país se manifiesta de muy diversas maneras: consolida el crédito

(1). La falta de tiempo es una de las razones más poderosas que obran en tales fracasos; quizás prorrogando el término dentro del cual deba presentar su derecho la comisión, habría mayores probabilidades que se preocupara en realizar sus funciones. Además, por la naturaleza que ellas revisten deberían ser inamovibles los miembros encargados de cumplirlas, mientras dure el mandato de cada uno. -

to público, modera el ~~debe~~^{spotismo} financiero del Estado, permite perfeccionar la administración según los resultados que reportan las medidas vigentes, facilita la acción de los gobernantes honrados, etc. -

Ante tales ventajas no es de extrañar la gran importancia que en los países adelantados se ha dado siempre a toda medida que importe un acto de control. En Inglaterra un funcionario llamado controlador auditor general es el que examina las cuentas e informa a la Cámara de los Comunes, donde una comisión permanente las estudia y hace imprimir adjuntando su correspondiente dictámen. Sólo cuando algún miembro de la Cámara hiciera una observación, se discute y soluciona el punto cuestionado. Es una fiscalización global sobre las entregas de fondo al Paymaster; es parlamentaria y absoluta sobre los pagos desde que el veto opuesto no admite excepciones. -

Francia somete su administración financiera al control administrativo, legislativo y judicial. Una ley de 1823 estableció la Comisión de verificación de las cuentas de los ministros compuesta de nueve miembros nombrados por el presidente y cuya misión consiste en

comprobar si las cuentas publicadas estan de acuerdo con los asientos de la Contabilidad general. La Cámara luego examina si se han ~~presentado~~ ^{presentado} las autorizaciones del presupuesto o de las leyes especiales y la Corte de cuentas, como poder judicial, hace efectivas las penas que recaen sobre funcionarios responsables. La reforma ~~celebrada~~ ^{concebida} por la ley del 10 de agosto de 1922 ha introducido un notable adelanto en materia de control preventivo del presupuesto. Por ella, con el fin de evitar los excesivos créditos suplementarios, síntoma alarmante de irregulares procedimientos, se reorganiza el cuerpo de "contrôleurs", acordándoles mayores atribuciones de las que hasta entonces tenían: Asegura la independencia absoluta de estos funcionarios en sus relaciones con los ministros, cuyos actos administrativos deben fiscalizar y juzgar; nombrados entre los funcionarios administrativos, sólo ejercen una nueva tarea de "contrôleurs"; ésta consiste en: 1º ~~determinar~~ ^{dicta} sobre la regularidad y corrección de los gastos que se proyectaran, 2º otorgar su conformidad a las proposiciones de gastos, 3º visar las órdenes de pago y de entrega de fondos a los ~~tesoreros~~ ^{tesoreros} y habilitados. Sin

la aprobación del "contrôleur" toda orden de pago es nula. A tal efecto, el artículo 5 agrega: "Si los gastos propuestos pudieran ser tachados de alguna irregularidad a criterio del "contrôleur", éste negará su conformidad, y en caso de desacuerdo persistente con el ministro autor de dichas proposiciones, el "contrôleur" informará al ministro de finanzas". Más adelante establece clara y terminantemente la responsabilidad ministerial: "Es prohibido bajo pena de prevaricato, a los ministros y subsecretarios del Estado y a todos los demás funcionarios públicos, adoptar conscientemente y en violación de las formalidades prescriptas por los art. 5 y 6 de la presente ley, cualesquiera medidas que tenga por objeto disponer o comprometer gastos públicos que excedieran el límite de los créditos votados o que no resultaran de la aplicación de las leyes. Los ministros y subsecretarios de Estado, así como los demás funcionarios públicos serán civilmente responsables de las decisiones tomadas conscientemente en oposición a lo dispuesto por la presente ley". (1). Teóricamente

(1). Artículo 9, inciso 1 y 2.-

se ha resuelto así el único caso que podría dar lugar a desarreglos en la ejecución del presupuesto, pero la práctica sin admitir excepciones, evidencia que tales medidas han resultado hasta la fecha sencillamente ilusorias.-

El tribunal de cuentas funciona también en Italia pero con carácter preventivo, es decir que sin aprobación no puede ser ejecutado ningún decreto real, sea cual fuere su objeto, que afecte directa o indirectamente al Tesoro del Estado. Su aprobación significa no sólo la conformidad del decreto con la ley, sino también, tratándose de gastos, la existencia de los fondos necesarios para cubrirlos. (1) El tribunal registra con expresa reserva las deudas sobre las que el Poder Ejecutivo insista en acuerdos de ministros dando cuenta al Congreso dentro de los quince días. Con respecto al pago, como el Tesoro no podrá pagar sin el correspondiente visto bueno, el veto es absoluto. Una comisión especial está encargada de estudiar los inconvenientes que se presentan y proyecta, de acuerdo a las legislaciones más adelantadas, las reformas que crea necesarias

(1). Nitti, F. ob.cit.pág.779.-

introducir. -

Es muy triste pensar que aunque tengamos nosotros un sistema análogo al que practica Italia, no hayamos podido alcanzar el alto grado de eficacia que el control tiene en aquel país. Como muy bien dice Oliver, el florecimiento de un Estado depende en parte principal de sus hombres públicos y no exclusivamente de la ley que los gobierna: las medidas tendientes a encadenar la acción gubernativa en materia de gastos, no bastan de por sí para regularizar la acción administrativa; son medidas de carácter puramente mecánico que a nada conduce si aquellos a quienes se las impone como freno, dominados por despreciables intereses egoístas en perjuicio de otros más nobles y sagrados como son los que propenden al engrandecimiento de su patria, no tienen la honorabilidad que se requiere en toda administración.

Diciembre de 1924.

Armando Luis Raggio.

I N D I C E.

Generalidades

Capítulo I	pág.	1
Capítulo II.	"	20
Capítulo III	"	30

Preparación del Presupuesto

Capítulo I	"	32
Capítulo II.	"	42
Capítulo III	"	61
Capítulo IV.	"	72
Capítulo V	"	80
Capítulo VI.	"	88
Capítulo VII	"	112
Capítulo VIII	"	130
Capítulo IX	"	149
Capítulo X	"	202

Tramitación y Sanción Legislativa

Capítulo I	"	232
Capítulo II.	"	335
Capítulo III	"	358
Capítulo IV.	"	285
Capítulo V	"	310
Capítulo VI.	"	327
Capítulo VII	"	347
Capítulo VIII	"	360

-.NOTA BIBLIOGRÁFICA.-

- Arduino S. - Elementi di scienza delle finanze e diritto finanziario - Brescia, Vannini. 1914.-
- Avellaneda T. - Finanzas, tomo II - Córdoba 1906.-
- Alberdi J.B. - Obras completas. Tomo IV.-
- Arcoleo R. Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare.-
- Allix Rigard. - Traité de science des finances et de législation financière française - Paris 1921.-
- Acevedo Eduardo. - Contribución al estudio de la historia económica y financiera de la Rep. Oriental. Tomo II.-
- Boucard y Jèze. - Elements de la science de finances - Paris 1902.-
- Baudin P. - Le budget et le deficit - Paris 1910.-
- Bellini C. - Ragioneria generale - Milano 1921.-
- Besson Emmanuel - Les controles des budgets-
- Bergeret Gaston. - Mecanisme du budget de l'Etat.-
- Colson A. - Les finances publiques et le budget de la France - Paris 1906.-
- Cossa Lucio. - Primi elementi di scienza delle finanze - Milano 1909.-
- Cruz y Pico. - Curso de finanzas - Buenos Aires.-
- Carroncini C.T. - Bilancio dello Stato - Digesto Italiano.-
- Cohen Adouard M. - Le budget.-
- D'Aubigny A. - Le problème budgétaire - Paris 1923.-
- De Luca. - Il principio economico nel funzionamento della pubblica amministrazione - Riv. Dir. Pubbl. 1909. 1^{ra} parte.-
- Del Valle Iberlucea E. -La crisis y el presupuesto 1915
- Dahlberg J.A. -La iniciativa parlamentaria en la votación de gastos públicos.-
- Dréfus E. - Les budgets de l'Europe et des Etats Unis.-

Einaudi F. - *Statii di economia e di finanza*. Torino 1904.
Einaudi F. - *Corso di scienza delle finanze (e diritto tributario)* - Torino 1914. -

Esmelin A. *Elements de droit constitutionnel*. Paris 1921. -

Flores F. - *Ciencia de la hacienda*. Traducción de J. V. Paret. Madrid 1918. -

Foignet y Dupont - *Manuel de Législation financière*. Paris 1923. -

Franqueville M. de - *Le gouvernement et le parlement britannique*. -

Ghirardi Carlos J. - *Presupuesto y contabilidad municipal*. -

Graziani. - *Istituzione di scienza delle finanze*. Torino

Gandillot R. - *Principes de la science des finances*. -

Greffier M. E. - *Contabilidad administrativa*. -

González J. V. - *Manual de la Constitución Argentina*. -

Gagliardi. - *Il bilancio dello Stato* - Roma 1908. -

Haurion J. - *Précis de droit administratif et de droit public* - Paris 1919. -

Jèze Gaston - *Cours de science de finances. Theorie general du budget* - Paris 1922. -

Jèze G. - *Le budget* - Paris 1910. -

Jèze G. - *El presupuesto nacional de la República Argentina*. *Rev. de Economía Argentina*, setiembre 1923. -

Latzina F. - *Los presupuestos, los recursos y las leyes de impuestos de la Nación* - Buenos Aires. -

Lichtervelde Louis - *Les méthodes budgétaires d'une démocratie* - Bruselas 1913. -

Leroy Beaulien P. - *Traité de la science de finances* Paris 1913. -

Labougle A. - *Concepto del crecimiento de los gastos públicos*. *Anales de la Facultad de Ciencias Económicas*. 1923. -

Mayer-Hlénean G. - Le bilan fiscal - Paris 1930.-
Masè-Dari E. - Sul bilancio dello Stato.-
Moye Marcel. - Précis de législation financière - Paris
1931.-
Mayer F. - Le droit administratif allemand - Paris.-
Martínez A.B. - El presupuesto nacional.-

Nitti F. -Scienza delle finanze - Nápoles 1923.-

Oría Salvador. - Característica de la legislación impositiva argentina. Rev. del C.E.C.E. julio 1923.-
Orlando V. -Principi di diritto amministrativo - Firenze 1915.-
Ortiz J. Florencio. - Compendio de finanzas.-
Oliver Francisco. - Finanzas. Apuntes del Centro de Estudiantes de Derecho.-

Pisani E. - Il bilancio dello Stato.-

Piñzas y Hurtado. - Tratado de hacienda pública - Madrid. 1917.-

Posada A. - Tratado de derecho administrativo- Madrid 1907.-

Perla E. - Tratado de finanzas administrativas.-

Quesada Sixto J. - Las finanzas de la República Argentina.-

Rava L. - Il sindacato parlamentare e il bilancio - Bologna 1890.-

Ricca Salerno G. - Scienza delle finanze - Firenze 1916

Riu Charles. - Principes de la science financière.-

Rémy Armand. - Traité de la comptabilité publique - Paris 1919.-

Rebora A. - El presupuesto de Buenos Aires - La Plata. 1922.-

Ruiz Moreno I. - Finanzas públicas - Córdoba 1908.-

- Say M. León. - Dictionnaire des finances. Tome I; Pág. 501
y sig. -
Stourm René. - Los presupuestos. Traducción de N. Palencia.
Santis G. de - Il diritto finanziario privato e pubblico
Torino 1918. -
Soares Carlos F. - Economía y finanzas de la Nación Ar-
gentina. -

~~Terry José A. - Finanzas - Buenos Aires 1918.~~

Thiriot Luis F. - Estudio sobre los presupuestos de la
República, las Provincias y municipios argentinos
Buenos Aires 1901. -

Vallée Charles. - Comment faire face aux budgets d'après
guerre?. - París 1918. -

Wagner A. - Traité de Science de finances. Tome I - Pa-
ris. 1909. -

~~Weigel Muñoz E. J. - Recursos y gastos de la nación -
Buenos Aires 1917. -~~

Worms Emile. - Le budget de la France - París 1905. -

Wintorp More Daniels - Elementos de finanza pública.
Traducción de J. Carrié. -