



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



La estructura general del presupuesto y la nueva ley de contabilidad

Salesas, Arnaldo

1948

Cita APA: Salesas, A. (1948). La estructura general del presupuesto y la nueva ley de contabilidad. 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

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

INSTITUTO DE FINANZAS

1505
1705
1414

75078

TEMA:

LA ESTRUCTURA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y LA
NUVA LEY DE CONTABILIDAD

Alumno: ARNALDO SALESAS

Año: V.

Registro: Nº 14.314

DE CIENCIAS ECONOMICAS

CONTABILIDAD



S U M A R I O

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO Y LA NUEVA LEY DE
CONTABILIDAD.

	Página
I. Consideraciones previas	4
II. Los proyectos anteriores	7
III. Antecedentes de la sanción	16
IV. Unidad y universalidad del presupuesto	23
V. Ejercicio financiero	40
VI. Balance preventivo	46
VII. Anexos del presupuesto de gastos	52
VIII. Anexo Defensa Nacional	60
IX. Crédito Adicional	63
X. Fondo de emergencia	74
XI. Apreciación de los recursos	83
XII. Clasificación de los gastos	94
XIII. Créditos principales y parciales	104
XIV. Crédito funcional	114
XV. Distribución de créditos por el Poder Ejecutivo	120
XVI. Plan de trabajos públicos	129
XVII. Autorizaciones de inversión	141
XVIII. Fecha de presentación del proyecto de presupuesto	146
XIX. Falta de sanción del presupuesto	153
XX. Leyes especiales	158

XXI. Créditos abiertos por el Poder Ejecutivo	165
XXII. Cuentas especiales	173
XXIII. Reparticiones descentralizadas	180
XXIV. Estructura comparativa gráfica	190
XXV. Consideraciones finales	201

-0-0-0-0-0-0-0-

CONSIDERACIONES PREVIAS

La sanción de la nueva ley Nº 12.961 de Contabilidad, representa un sensible mejoramiento en el ordenamiento legal de las prescripciones que regulan el manejo, previsión, distribución y contralor de los caudales públicos.-

La Ley Nº 428, con criterio previsor, estableció normas que sirvieron durante largos años para regular el régimen administrativo, financiero y contable de la Administración Nacional, y de la bondad de sus prescripciones, da amplia fé la prolongada vigencia de la misma. No obstante, ante el creciente desenvolvimiento del mecanismo estatal, los múltiples servicios públicos que fueran paulatinamente absorbidos por el mismo, y las nuevas tendencias derivadas de principios de ordenamiento social totalmente distintos, se impuso la necesidad de ajustar los textos administrativos al nuevo ritmo de los tiempos.-

Una larga serie de disposiciones dispersas e inconexas fué llenando sucesivamente los claros que la vieja ley dejaba en la estructura administrativa. La ley complementaria permanente de presupuesto incorporaba anualmente nuevas disposiciones votadas en los respectivos presupuestos de gastos, y una frondosidad de medidas reglamen

tarias aisladas trataba en vano de adaptar el mecanismo estatal y las provisiones de erogaciones a las exigencias del desenvolvimiento cuantioso, en cantidad y calidad, que requería la administración pública.-

El presupuesto, acto legislativo-administrativo fundamental en la vida administrativa de la Nación, había sido objeto de pocas pero claras prescripciones en la Ley Nº 428, aclaradas y ampliadas posteriormente en ciertos aspectos por la Ley Nº 11.672.-

De la eficacia de las correctas provisiones depende fundamentalmente el normal desenvolvimiento de los servicios públicos, y en tal sentido, tanto la anterior como la actual ley de Contabilidad asignaron al presupuesto general de gastos la jerarquía primordial que las circunstancias exigían.

A medida que fué extendiendo su acción el Estado, llevándola a controlar y fiscalizar actividades que anteriormente escapaban a su órbita; que el extraordinario desarrollo de la Nación en todos sus aspectos imponía el paralelo crecimiento de sus servicios; que el incremento de la riqueza nacional y de la capacidad productiva y consuntiva de su población aumentaba las necesidades de su racional encauzamiento; y que numerosas medidas de carácter social asignaban al Estado funciones de asistencia social cada vez más nutridas y completas; el organismo administrador se encontraba en dificultades cada vez mayores para dar a los diferentes

problemas las soluciones claras, concisas y expeditivas que las circunstancias requerían. Previsiones efectuadas con una excesiva anticipación, no respondían a exigencias impostergables que se presentaban a diario, ya en plena ejecución de aquéllas, que resultaban, así, superadas por los acontecimientos.

A la solución de tales ingentes problemas tiende el nuevo instrumento legal dotado a la administración pública para su propio gobierno.

En razón de escapar a la índole de este trabajo, se prescindirá de la enunciación y estudio de las disposiciones introducidas en la Ley N^o 12.961, para fijar el régimen de contrataciones, ejecución del presupuesto y ordenamiento de los organismos creados para el propio controlador del gobierno de los recursos del Estado, entrando de lleno al análisis de las prescripciones aplicables a la ley general de gastos, que representan, repetimos, un indudable progreso.-

-O-O-O-O-O-O-O-O-O-

LOS PROYECTOS ANTERIORES

Se ha expresado ya que la ley N^o 428, que reguló el ordenamiento financiero de la administración durante largo tiempo, estaba siendo paulatinamente superada por los acontecimientos, que día a día asignaban mayor campo de acción a las actividades estatales.-

Por otra parte, una larga práctica administrativa iba modelando una verdadera rutina dentro de las oficinas del Estado, que ponía constantemente de relieve que las disposiciones legales no eran suficientemente ajustadas a las necesidades cambiantes del mecanismo estatal.-

Los estudiosos de la materia, y principalmente la cátedra, sostuvieron una empeñosa campaña para tratar de arbitrar soluciones a esa paralización de la legislación frente a las exigencias del momento.- Dentro de la aplicación de la ley de contabilidad con respecto al presupuesto, objeto de este trabajo, los sucesivos proyectos no tuvieron sino una relación muy lejana. Como los mismos presupuestos, en el articulado de sus leyes, iban incorporando prescripciones aisladas que contemplaban los casos especiales que se presentaban, resultaba complicado encarar una modificación sustancial de la ley 428. La ley complementaria permanente de presupuesto, por su parte, incorporaba nuevas prescripciones de sanción anual; y el propio encuadre de cada presupuesto trataba de considerar las situaciones particulares que se presentasen.-

Diversas disposiciones proyectadas se tradujeron en ley; la N^o 1.606 aclaró y concretó los alcances de la facultad dada al Poder Ejecutivo para la apertura de créditos por decreto en acuerdo de ministros; la N^o 3.954 dispuso la vigen.-

cia anual de los créditos originados por leyes especiales y su posterior inclusión en presupuesto; la N^o 10.285 prescribió el arrastre de saldos de los créditos para trabajos públicos, y las Nos. 12.576 y 12.815 establecieron un régimen financiero especial para las obras públicas.-

Por otra parte, se sometieron al Congreso proyectos aislados, que generalmente no encaraban una reforma de fondo al sistema presupuestario sino, principalmente, a la ejecución del presupuesto y a las medidas de contralor interno.-

Así, por ejemplo, el diputado Astigueta proyectó en la 59. sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 7 de setiembre de 1881, la creación del Tribunal de Cuentas parlamentario, formado por un senador y dos diputados; con amplias facultades de examen de las cuentas, contratos, contabilidad de las diversas oficinas, etc., cuya observación a los actos administrativos era definitiva, debiendo informar anualmente al Congreso sobre el desempeño de su función.-

También el proyecto del diputado Padilla (5a. reunión de fecha 26 de mayo de 1911), encaraba un aspecto parcial de la ley, elevando a \$ 10.000.- el límite inferior para la contratación por licitación pública que fijaba el artículo 33^o de la ley N^o 428.-

El proyecto del diputado Coronado (30a. reunión de la Cámara, de fecha 5 de agosto de 1914) proponía modificar los artículos 18 y 48 de la ley N^o 428: en caso de observaciones por la Contaduría General de la Nación, sólo el Congreso podría autorizar la consumación del acto que hubiese sido pasible de reparo. Asimismo, exigía el acuerdo del se-

nado para el nombramiento de los contadores mayores del citado organismo.

En general, los proyectos presentados, relativamente escasos por otra parte, no han considerado la estructura del presupuesto como motivo de reformas de la ley. El proyecto más trascendente, por haberse traducido en ley, fué el presentado por el senador Matienzo en la 6a. reunión del Senado; que reglaba ciertos aspectos de la composición y funciones de la Contaduría General. Inspirado en el ejemplo de Estados Unidos de Norteamérica, establecía que el nombramiento del Presidente de la Contaduría se efectuaría con acuerdo del Senado y que duraría 15 años en sus funciones; que las observaciones a los actos administrativos interpuestas por el referido organismo se comunicarían a la Cámara de Diputados y serían dadas a publicidad en los periódicos. Fijaba también la responsabilidad administrativa del Presidente de la Nación y sus ministros hasta diez años después de cesar en sus mandatos, con obligación de restituir el monto de los perjuicios ocasionados; y finalmente, mancomunaba en las responsabilidades administrativas a los autores de los actos incorrectos, a sus beneficiarios y al Presidente de la Contaduría General de la Nación.-

La sanción respectiva del Senado (11 de Julio de 1932), introdujo modificaciones, extendiendo la exigencia del acuerdo para el nombramiento y el tiempo de duración en sus cargos, a todos los contadores mayores; limitando a ocho años después del cese en sus mandatos la responsabilidad para el Presidente de la Nación y ministros; y excluyendo a los beneficiarios de actos perjudiciales para el erario, de las emergentes responsabilidades. A esta ley, registrada bajo el Nº 11.635, opuso el Poder Ejecutivo el ejercicio de la facultad

//constitucional del veto.-

El trabajo más orgánico traducido en proyecto de ley ante la Cámara de Diputados, fué el del diputado molinari sobre presupuesto, presentado en la 63.reunión de fecha 15 de diciembre de 1926. mediante dicho proyecto se fijaba la primera sesión ordinaria de la Cámara de Diputados para la presentación del proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Nación. La mencionada documentación debía ser previamente confeccionada por la Dirección General de Finanzas, organismo al que se le dotaba de autonomía administrativa, regulando sus relaciones con las restantes dependencias nacionales para la estructuración del proyecto de presupuesto, y la confección de la estadística del último año fiscal. Con este documento debía agregarse, asimismo, un informe de la Contaduría General de la Nación sobre el movimiento de las cuentas fiscales y el cumplimiento de la legislación.-

La incorporación de nuevas erogaciones al presupuesto solo podría efectuarse previo informe de la Dirección General de Finanzas. La fecha del cierre del ejercicio se llevaba al 31 de diciembre en lugar del 31 de marzo. Las cuentas especiales debían incorporarse al presupuesto general, y se restablecía la anualidad total del presupuesto, cancelando la facultad de arrastre de saldos para obras acordada por la ley Nº 10.285.-

Este proyecto, como se puede apreciar, constituía el único trabajo presentado en forma orgánica sobre la estructuración y trámite del presupuesto preventivo, no habiendo sido considerado por el Congreso.-

Pero la labor más correctamente enunciada en un solo cuerpo legal la constituyeron los tres proyectos con-

feccionados con la intervención y asesoramiento del profesor Bayetto; encarándose una reforma total del cuerpo legal de la ley de contabilidad y sus modificaciones, incluyéndose una gran parte de disposiciones relacionadas con la estructura del presupuesto, que están vinculadas con este trabajo y con la sanción definitiva de la ley Nº 12.961.-

El Senador Nacional Dr. Alfredo Palacios, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas, planteó oportunamente ante el cuerpo de que formaba parte, la necesidad de sancionar un solo cuerpo orgánico sobre la contabilidad pública y materias afines, dando lugar en tal forma a la constitución de una comisión de senadores que solicitó la colaboración del profesor Bayetto; concretando éste sus conclusiones en 1934, en un anteproyecto de nueva ley de Contabilidad Pública. Este anteproyecto sustentaba los siguientes principios generales, en lo que a presupuesto respecta:

Unidad y universalidad: Dispuso la incorporación al presupuesto general de la Nación, de todos los gastos y recursos ordinarios y extraordinarios (artículo 1º); la prohibición de la compensación de gastos y recursos (artículo 2º); la incorporación de las cuentas especiales (artículo 3º) y el agregado de los presupuestos de las reparticiones autárquicas (artículo 8º).-

Ejercicio financiero: Se fijó su vigencia entre el 1º de julio y el 30 de junio del año siguiente (artículo 1º), concretando la opinión sostenida por el autor en su cátedra y mantenida por numerosos tratadistas.-

Clasificación de los gastos: Preceptuó la discriminación de los gastos por anexos, incisos, ítems y partidas, con especificación conceptual y prohibición de modificar sus leyen-

das. Asimismo encaró la separación de las erogaciones correspondientes a sueldos, las de las cuentas especiales, las que se solventan con el producido de la negociación de títulos, los gastos no repetibles, y los créditos correspondientes a obras públicas o a suministros por término total de varios años (artículo 5º). Esta discriminación, si bien parcialmente encarada en la práctica, no estaba comprendida en el texto legal anteriormente en vigencia.-

Clasificación de los recursos: Introdujo la separación entre los recursos de rentas generales y el producido del uso del crédito; subdividiendo el primer grupo los recursos afectados a servicios o gastos determinados, y los que no sufrían tal afectación; clasificando racionalmente estos últimos en grandes grupos según los conceptos de la recaudación: impuestos, tasas, beneficios de la actividad privada del Estado, reintegros y varios; con sus subdivisiones conceptuales (artículo 4º).-

Medidas para evitar el déficit: Sostuvo la creación de un fondo de reserva, para la atención de los créditos especiales dispuestos legalmente o por acuerdos del Poder Ejecutivo (artículo 7º); medida ésta también sostenida por el autor en su cátedra y vigente en la legislación extranjera.-

Trámite interno de la confección del proyecto de presupuesto: Se encomendaba esta misión a una Oficina del presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda, con amplias facultades para requerir y centralizar los informes de las diferentes oficinas (artículos 10, 11 y 12).-

Presentación del proyecto de presupuesto: Se fijaba la primera sesión ordinaria de la Cámara de Diputados para la presentación del proyecto respectivo, con informes complementa

rios sobre la marcha de la administración, cantidad de cargos y oficinas, resultado de la contabilidad administrativa, estado del mercado, situación impositiva, etc.- Si el proyecto referido no fuese recibido en tiempo, el Congreso debería considerar el presupuesto anterior para iniciar su estudio (artículos 9 y 13).-

Sanción del presupuesto: La comisión respectiva no podría auspiciar aumentos sin escuchar la opinión del Poder Ejecutivo, como tampoco podrían acordarse por el Congreso sin despacho de la Comisión y notificación a los ministros respectivos. En caso de falta de sanción al cierre del ejercicio financiero, el Poder Ejecutivo aplicaría los créditos mínimos indispensables del año anterior repetibles, con cargo de imputación definitiva posterior (artículos 14, 15, 17 y 18).-

Leyes especiales: Las leyes que abren créditos se incorporan al presupuesto con imputación al fondo de reserva creado, y agotado éste, deben crear sus propios recursos; salvo el caso de urgencia calificado por ley. Los créditos suplementarios sólo podrían acordarse a pedido del Poder Ejecutivo (artículos 19, 20, 21, 22 y 23).-

Acuerdos de gobierno: Ampliaba el proyecto las causales para la apertura de créditos por acuerdo de ministros durante el receso del Congreso, con imputación al fondo de reserva y posterior inclusión en el presupuesto (artículos 26 a 29).-

Como fácilmente puede apreciarse, el trabajo efectuado es completo, en este aspecto particular de la ley, y centraliza disposiciones legales dispersas e inconexas, aportando soluciones nuevas, tal vez discutibles, pero sin duda alguna perfectamente aplicables.-

La Comisión Especial del Senado consideró este anteproyecto y otras fuentes de información, formulando su propio despacho, sometido a la cámara en 1940, y reservado a la espera de la opinión del Poder Ejecutivo, que no se produjo.-

Sus disposiciones principales sobre presupuesto preventivo respetaron las del anteproyecto anterior, con las siguientes modificaciones:

Ejercicio financiero: Se fijó entre el 1º de agosto y 31 de julio, es decir, dilatando un mes su iniciación (art.1º).

Presentación del proyecto de presupuesto: Se estableció que debía efectuarse antes del 15 de mayo (artículo 8º).

Aumento de gastos: Se suprimió la exigencia del anterior anteproyecto, de la opinión del Poder Ejecutivo para aumentar gastos en las comisiones; y se facultó la aprobación de mociones de tal índole en el recinto, aún sin despacho de comisión, cuando así lo resolviese la Cámara o tal despacho no se produjese en el curso de la siguiente sesión (artículo 11).

Falta de sanción: Se especificó que, si dentro de los tres meses del cierre del ejercicio, no se hubiese producido la sanción del presupuesto, quedaría vigente el anterior salvo los gastos no repetibles (artículo 13º). Esta sabia prescripción tendía a solucionar las dificultades resultantes de una posible mora legislativa de carácter extraordinario.

El Poder Ejecutivo, por su parte, designó una nueva comisión al respecto, integrada por delegados de sus dependencias técnicas, por los contadores mayores de la Contaduría General de la Nación y por el profesor Bayetto.

Esta Comisión, presidida por el Subsecretario de Hacienda, delegó a una subcomisión técnica el anteproyecto respectivo; la misma fué integrada por el Director General de Administración del Ministerio del Interior Doctor Unzué, los tres contadores mayores y el Doctor Bayot.

El trabajo fué presentado en 1943 a la Comisión plenaria, no habiendo sido aprobado.-

Sus conclusiones, en lo que al presupuesto respecta, son análogas a las del despacho del Senado, con las siguientes excepciones:

Ejercicio financiero: Se llevó nuevamente al 1º de julio la iniciación del año financiero (artículo 1º).

Presupuestos de entidades autárquicas: Se estableció que se incluirían en capítulo aparte de los restantes gastos y recursos de la Administración.- (Artículo 2º).

Los tres proyectos tienen, pues, una inspiración central y un laudable propósito de ordenamiento fiscal; sus disposiciones han servido, en gran parte, de base a la nueva ley de contabilidad.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

Esta Comisión, presidida por el Subsecretario de Hacienda, delegó a una subcomisión técnica el anteproyecto respectivo; la misma fué integrada por el Director General de Administración del Ministerio del Interior Doctor Unsain, los tres contadores mayores y el Doctor Bayette.

El trabajo fué presentado en 1943 a la Comisión plenaria, no habiendo sido aprobado.-

Sus conclusiones, en lo que al presupuesto respecta, son análogas a las del despacho del Senado, con las siguientes excepciones:

Ejercicio financiero: Se llevó nuevamente al 1º de julio la iniciación del año financiero (artículo 1º).

Presupuestos de entidades autárquicas: Se estableció que se incluirían en capítulo aparte de los restantes gastos y recursos de la Administración.- (artículo 2º).

Los tres proyectos tienen, pues, una inspiración central y un loable propósito de ordenamiento fiscal; sus disposiciones han servido, en gran parte, de base a la nueva ley de contabilidad.-

ANTECEDENTES DE LA SANCIÓN

Como se expresara en los puntos anteriores, ya la doctrina y la cátedra venían sosteniendo insistentemente la necesidad de modificar el instrumento legal que regula el manejo de los fondos públicos. Atendiendo a su reclamo impostergable, la Contaduría General de la Nación, por encargo del Ministerio de Hacienda, encaró el estudio de la reforma a la Ley Nº 428, concretando sus conclusiones, resultantes del análisis de la situación de la legislación administrativa y de las prácticas vigentes, en un proyecto de ley que constituyó el nervio central de la futura ley Nº 12.961.-

Sometido el anteproyecto a consideración y estudio de las diferentes secretarías de Estado, el proyecto definitivo fué remitido por el Poder Ejecutivo a consideración del Honorable Congreso (Cámara de Diputados de la Nación) con el respectivo mensaje de fecha 28 de noviembre de 1946, que expresó breves consideraciones sobre la indudable e impostergable necesidad de remozar los viejos cánones administrativos.

El proyecto referido fué girado a las Comisiones de Legislación General, Presupuesto y Hacienda, y Negocios Constitucionales para su examen conjunto.

Las mismas, con fecha 29 de enero de 1947, produjeron sus despachos, en mayoría y minoría, que introducían variantes de diversa índole en la proposición inicial del Poder Ejecutivo, correspondiendo el Orden del Día Nº 245.-

El despacho de la mayoría, en síntesis, respetaba la economía y unidad del proyecto del Poder Ejecutivo con ligeras variantes.

La síntesis de sus conclusiones puede expre-

erse en la siguiente forma:

Presupuesto: Afirmación de su universalidad y unidad; correlativamente la inclusión de todas las cuentas especiales, salvo las de terceros o de orden.-

Incorporación de los anexos Defensa Nacional, Crédito Adicional y Fondo de Emergencia como nuevas denominaciones de erogaciones separadas. Como se verá en el capítulo correspondiente, los dos últimos anexos, por su mecanismo de previsión y ejecución, significaron uno de los motivos centrales de disidencia con el dictamen de la minoría de las comisiones, y en ciertos aspectos, con lo sostenido por la cátedra.

La clasificación de los gastos representó una modificación total de la estructura anterior, encarando como expresión discriminativa de otros gastos, la función a que los mismos sirven en lugar del concepto de las diferentes partidas.-

La distribución de los créditos y su ulterior compensación, prevista en el artículo 10º del despacho de la mayoría, representa una medida tendiente a agilizar la ejecución del presupuesto y configura un aspecto en que la contradicción con las prescripciones del despacho de la minoría, resultó más apreciable.-

La distribución de autorizaciones de inversión en diversos presupuestos, de acuerdo a los planes fijados, representa la repetición de un procedimiento ya adoptado y aclarado en repetidas oportunidades, especialmente en la contratación y ejecución de obras públicas.-

La fecha de presentación del proyecto de presupuesto se dilató en un mes con respecto al término fijado por la Ley Nº 428, expresándose igualmente al procedi

///miento a seguir para la ejecución de las erogaciones indispensables para la marcha de la administración cuando el presupuesto no hubiese sido sancionado en la fecha de iniciación del año financiero.-

La incorporación de los créditos abiertos por decreto, al presupuesto general, configura un aspecto del concepto de unidad del presupuesto. La facultad de obtener tales recursos aún estando en sesiones el Congreso, marca una disidencia total con la opinión sustentada por los representantes minoritarios de las comisiones.-

Gestión del ejercicio: Las principales disposiciones comprenden el reconocimiento de la permanencia de la legislación impositiva, el ingreso efectivo de rentas al 31 de diciembre como factor computable a la contabilización por la Contaduría General de la Nación; límite y procedimiento para el uso del crédito, criterio para la apropiación de gastos, tramitación de las órdenes de pago, etc.

Contrataciones: El despacho amplió considerablemente el límite establecido anteriormente por la Ley N° 428 para las contrataciones con prescindencia de la licitación pública e introdujo mayores causales de excepción.-

Contabilidad general: Se fijan normas para la contabilidad a cargo de la Contaduría General de la Nación, que abarca sus ramas respectivas: presupuesto, movimiento financiero, patrimonial y de responsables.-

Cierre del ejercicio: Mantiene las cláusulas generales del artículo 43 de la ley N° 428, fijando el 31 de diciembre para la caducidad de las erogaciones y recursos y el 31 de marzo como plazo para la liquidación del ejercicio.-

Cuenta de inversión: Este importante documento para el contralor del manejo de los dineros públicos, ha sido previsto en su confección con las mismas exigencias que el artículo 45 de la Ley N° 428, incorporando un detalle de las observaciones formuladas.-

Por otra parte, se fija término para su presentación, antes del 30 de junio de cada año, y se establece su aprobación tácita si no mediara pronunciamiento del Congreso durante los 5 años siguientes.-

Organización de la Contaduría General de la Nación: El proyecto de la mayoría introdujo variantes diversas sobre el régimen anterior, en las cuales se cuentan:

- a) Aumento del personal de contadores mayores (3 a 5)
- b) Remoción por el Senado por vía acusación del Poder Ejecutivo.-
- c) Enumeración de los actos de oposición a decreto y resolución del Poder Ejecutivo: reparo administrativo, observación legal y dictamen.
- d) Insistencia del Poder Ejecutivo por decreto en lugar de serlo por acuerdo de ministros.-

En lo que respecta al juicio de cuentas y responsabilidad, el despacho encara el proceso derivado de la actuación de los responsables en sus diversas faces, completado con el examen de las cuentas, plazos, requisitos y el juicio administrativo por parte de la Contaduría General de la Nación.-

Como disposiciones finales de importancia, cabe hacer notar la facultad acordada a la Contaduría General de la Nación para el examen de las cuentas de la Municipalidad de la Capital, posteriormente retirada del despacho; las atribuciones del Poder Ejecutivo para modificar los presupuestos de las reparticiones des-

centralizadas y las exigencias de la formación de sus fondos de reserva; y finalmente, la exclusión del sistema financiero creado en torno al Banco Central de la República Argentina, de la aplicación de la ley.

Por su parte, los despachos de la minoría establecían modificaciones fundamentales al proyecto que, en lo fundamental, consistían en lo siguiente:

Descripción amplia y detallada de los gastos. X

Creación del fondo de reserva como fuente de nivelación de los créditos especiales.-

Trámite anterior a la presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo, centralizado en la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.-

Prohibición de aumentar las erogaciones por parte del Congreso, sin previo despacho de las comisiones respectivas.

Limitación a las facultades del Poder Ejecutivo para la apertura de créditos, sólo en caso de encontrarse en receso el Congreso.-

Las insistencias a las observaciones del Tribunal de Cuentas se formalizaban mediante acuerdo de ministros, siendo comunicado a la Cámara de Diputados con todos los antecedentes.-

Limitación de las excepciones para las contrataciones por licitación pública, en lo que a su monto respecta.

Organización de la Contaduría General de la Nación como entidad limitada a sus funciones en las registraciones contables, liquidaciones y examen de las cuentas en primera instancia.-

Formación de la cuenta de residuos, activos y pasivos, para

el registro de los recursos y gastos no devengados al 31 de diciembre de cada año.-

Creación del Tribunal de Cuentas como organismo de carácter administrativo-judicial, independiente del Poder Ejecutivo y con atribuciones de verificación de cuentas, enjuiciamiento y formulación de cargos a responsables.-

En síntesis: mientras el despacho de la mayoría perseguía la finalidad de agilizar la ejecución del presupuesto acordando mayores facultades al poder administrador, el de la minoría tendía al logro de una mayor discriminación en las previsiones y un contralor interno más estricto.-

En la 90ª reunión, 29ª sesión extraordinaria, de fecha 5 de febrero de 1947, el cuerpo inició su consideración, aprobando en general el despacho de la mayoría de las comisiones en la 91ª reunión, 30ª sesión extraordinaria de fecha 6 del mismo mes.-

La consideración en particular del proyecto referido insumió las reuniones 91ª., 92ª., 93ª., 94ª. y 95ª., 30ª. 31ª. y 32ª. sesiones extraordinarias, siendo totalmente aprobado en la última, con fecha 13 de febrero del mismo año.

Pasado en revisión al Honorable Senado, este cuerpo destinó el proyecto a las comisiones de Legislación General; de Presupuesto, Hacienda y Finanzas, y de Negocios Constitucionales, las que produjeron un solo despacho con fecha 12 de marzo de 1947.-

El referido despacho solo establecía modificaciones a siete artículos de la sanción de la Cámara

de Diputados. De éstos, solo el 67º encaraba una modificación de fondo, al eliminar la prescripción que establecía la remoción de los miembros de la Contaduría General de la Nación por el Senado, previa acusación del Poder Ejecutivo.

Considerado y aprobado en la 117a. reunión, 39a. sesión extraordinaria, de fecha 14 de marzo de 1947, fué nuevamente remitido a la Cámara de Diputados, que lo consideró en comisión y lo aprobó definitivamente en la 106a. reunión, 37a. reunión extraordinaria de fecha 20 del mismo mes.-

Por su parte, el Poder Ejecutivo promulgó la referida ley con fecha 29 de marzo de 1947, correspondiéndole el Nº 12.961 y entrando en vigencia inmediata para su aplicación por toda la Administración Nacional, habiendo servido de base en sus lineamientos generales, a la confección del proyecto de presupuesto para 1948.-

La reglamentación correspondiente no ha sido aún dictada, existiendo un proyecto confeccionado por la Contaduría General de la Nación.-

-O-O-O-O-O-O-O-O-O-

UNIDAD Y UNIVERSALIDAD DEL PRESUPUESTO

La preparación estrictamente racional de un presupuesto en una hacienda pública debida y correctamente ordenada, lleva aparejada como primera consecuencia, la adopción de los principios de unidad y universalidad en su confección.-

El concepto de los principios expresados es amplio y suficientemente conocido; no obstante, para mantener la unidad del trabajo conviene expresarlo. En tal sentido, debe entenderse por unidad la centralización en un solo presupuesto de la totalidad de las autorizaciones de erogaciones y cálculo de recursos, de cualquier naturaleza y procedencia que ellos sean. No puede concebirse, y no es aceptado por los tratadistas, que el Estado no registre en un solo documento central y básico las diferentes etapas de su ordenamiento económico, procedimiento adoptado con éxito en las haciendas privadas para permitir una apreciación integral de los distintos momentos de la ejecución de los planes administrativos.

Por otra parte, y complementando íntimamente el concepto vertido, la universalidad se respeta incorporando la totalidad de los gastos y la totalidad de los recursos afectados al desenvolvimiento del Estado para el cumplimiento de sus finalidades sociales.-

De acuerdo con las expresiones formuladas, una sana política financiera tenderá a que todas las erogaciones a satisfacer por la Nación para la atención eficiente de sus servicios se incluyan en presupuesto, para lo cual cabe la supresión del registro por separado de créditos de diversa procedencia (leyes especiales, acuerdos, decretos, etc.), que entorpecería la apreciación exacta e inmediata de las evoluciones experimentadas en el manejo del patrimonio estatal y dificultaría notablemente la visión inte-

gral y el criterio uniforme necesarios para llevar a feliz término el cumplimiento de los planes de gobierno.-

A estos principios, reconocidos y aceptados en su teoría como se ha manifestado, se oponen las siguientes prácticas administrativas de larga data, que ha costado y cuesta desterrar:

- a) Autorizaciones de gastos no previstos: En tal sentido ha sido común verificar la constante sanción de leyes, y eventualmente decretos, que disponían la realización de gastos no incluidos en las previsiones de la ley anual de presupuesto y que se disponía imputar en cada caso a rentas generales. Cabe hacer notar al respecto, que además de conspirar contra la consideración armónica de un solo documento financiero, el procedimiento expresado trae como consecuencia fatal e ineludible el desequilibrio en la ejecución del presupuesto, ya que muy rara vez se han arbitrado recursos para solventar el nuevo recargo sobre los gastos computables.
- b) Gastos a solventarse con el producido de la negociación de títulos: Fundamenta la aplicación de este procedimiento de financiación, la necesidad de que diversas obras y servicios sean financiados con los recursos de diversas generaciones que se verán beneficiadas como consecuencia de la realización de los mismos; apreciándose como injusto que solo recaiga el peso de las mencionadas erogaciones sobre los recursos del ejercicio normal en que se en care su iniciación.

La afectación de los fondos respectivos procedentes del crédito puede y debe ser realizada en forma especial, pero no existen argumentos valideros pa-

ra que su enunciación, con la mayor discriminación posible, no sea incorporada a las previsiones de gastos y cálculo de recursos del presupuesto anual, como documento centralizador de la gestión financiera. No obstante, ha constituido una norma la preparación de un presupuesto aislado, diferenciado por completo del general de la Nación, y manejado al margen de la ejecución de este último.

- c) Afectación de recursos especiales a gastos especificados: Este procedimiento, solo aceptable por excepción en diversas explotaciones industriales que encara el Estado, ha sido también aplicado con excesiva frecuencia, destruyendo el concepto central de que el Estado es uno solo y que la parte de la riqueza nacional aportada por los particulares debe aplicarse integralmente a la atención de los servicios públicos sin discriminación. Una larga y empeñosa gestión de la cátedra y de los tratadistas, fué llevando a los organismos oficiales paulatinamente a la aplicación de los saludables principios enunciados, habiendo sido eliminadas poco a poco, en su totalidad, las prescripciones que los transgredían.
- d) Cuentas especiales sin incorporar: Los fondos provenientes de recaudaciones efectuadas por las diferentes dependencias oficiales, al margen de las asignaciones normales de presupuesto o créditos especiales con autorización legislativa, se registran en cuentas especiales habilitadas a tal fin.

Los regímenes aplicados a dichas cuentas, facultaban su contabilización por separado, restando al documento central de la autorización de gastos públicos, un importante renglón de recursos que tienen también como finalidad su aplicación a servicios públicos que cumple el Estado en todos sus aspectos. La referida exclusión configura, sin du-

da, una transgresión al principio de unidad del presupuesto, sin una justificación que se asiente en razones de ordenamiento financiero aceptables.

La ley complementaria permanente de presupuesto N° 11.672, en las prescripciones de su capítulo VI., reaccionó en parte contra esa tendencia, disponiendo que las cuentas especiales debían incorporarse al presupuesto general de la Nación, con excepciones que, de hecho, limitaban grandemente la norma general a aplicarse. Las expresadas cuentas especiales no incorporadas eran aprobadas, en su régimen y presupuesto, por decreto del Poder Ejecutivo, sustrayéndose al centralor legislativo.

- e) Presupuestos de organismos de administración autónoma e descentralizada: Diversas entidades públicas cumplen servicios sociales e de carácter comercial e industrial, abarcando la producción e fabricación de elementos provenientes de la riqueza nacional. En tal sentido, por su carácter específico, gozan de una cierta autonomía administrativa, manejando sus propios recursos que provienen de las recaudaciones efectuadas por la comercialización de sus productos e por aportes del Estado.-

Los presupuestos de las entidades mencionadas figuraren constantemente por separado de la apreciación general de gastos y cálculo de recursos de la Nación. El fundamento aducido a tal fin se relacionó siempre con la posibilidad de admitir una agilidad mayor en el desenvolvimiento de las entidades citadas y un cumplimiento más armónico de sus planes de acción, encarados con criterio menos ajustado al engranaje de la administración nacional y más en consonancia con los usos de las empresas de capital privado.

Los expresados presupuestos fueron inicialmente aprobados por el Poder Ejecutivo, sin previa intervención del Congreso y desvinculados totalmente del presupuesto general de gastos de la Nación.-

- f) Presupuesto de entidades de asistencia social, crédito y educación: Diversas entidades tienen a su cargo la atención de los servicios sociales de previsión (jubilaciones, retiros y pensiones), que administran los recursos provenientes de sus afiliados (empleadores y empleados) y los aportes estatales, en cumplimiento de los regímenes legales respectivos. Comprenden, entre otros, las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles, de maternidad, Ferroviarios, Marina Mercante, etc., y han gozado de una relativa autonomía administrativa.

En análoga situación se encuentran los bancos nacionales y la Caja Nacional de Ahorro Postal, que desarrollaban actividades de crédito con particulares y cuyos regímenes permiten la obtención de beneficios vedados al Estado por su carácter de tal, y que justificaron en su oportunidad la autarquía asignada.

Las universidades nacionales, si bien contaron siempre con la ayuda financiera de la Nación, incorporaron recursos provenientes de los educandos; donaciones, legados, etc., y su régimen administrativo se ajustó a los principios expuestos.

El artículo 4º del presupuesto para 1948 incluyó a todas estas entidades en la calificación común de reparticiones autárquicas y sus presupuestos se incorporaron al general de la Nación como capítulo aparte.

- g) Plan de obras públicas: Las obras públicas configuran una

importante rama de la acción del Estado hacia el mejoramiento de los servicios; y su financiación integra un importantísimo renglón de las erogaciones públicas. En su caso, y considerando el carácter permanente de las obras, se justifica plenamente el pago de los gastos por los diferentes ejercicios económicos, dado que los beneficios serán usufructuados por diversas generaciones; en consecuencia, el crédito concurre a atender las distintas erogaciones, incrementando la deuda pública en proporción con los servicios financieros correspondientes.

Los créditos abiertos para atender diversos planes de obras públicas no se concretan, por lo general, en un solo ejercicio; en consecuencia, los fondos realmente necesarios, a obtenerse por la negociación de títulos de la deuda pública, deben apreciarse anualmente para considerarse en las emisiones autorizadas por el Poder Ejecutivo.

La ley Nº 10.285 facultó en su oportunidad, la vigencia indefinida de los créditos asignados anualmente, que no se cancelaban al cierre del ejercicio financiero, como ocurría con todos los recursos asignados, sino eran mantenidos para la total ejecución de las obras. El Anexo L. del presupuesto general de gastos enunciaba el monto de los trabajos públicos a realizarse y su detalle. Fácil resulta enunciar que el principio de anualidad del presupuesto resultaba, en esta forma, desvirtuado en su totalidad.-

El régimen enunciado, imperfecto desde todo punto de vista, fué superado por las prescripciones de la Ley Nº 12.576; ésta, si bien mantuvo los créditos abiertos ejercicio tras ejercicio para la ejecución de las obras, estableció que la inversión real de fondos en títulos de la deuda pública debía ajustarse a los límites de máxima inversión a-

mual, autorizados por el Congreso, y siempre que los conceptos de la obra se encontrasen comprendidos en los planes de trabajos públicos confeccionados por el Poder Ejecutivo y a someterse al Poder Legislativo.

Si bien el texto de la ley del presupuesto enunciaba los montes correspondientes a la emisión anual de títulos con destino a trabajos públicos, recién la incorporación al cálculo total de recursos y erogaciones de la administración nacional pudo considerarse la aplicación del criterio acertado en la unidad y universalidad del presupuesto.

b) Atención de déficits presupuestarios: El balance negativo de los recursos con relación a los gastos, viejo mal de nuestra administración financiera, daba lugar anualmente a la afectación de la deuda pública en los importes de los déficits presentados, que se solventaban fatalmente con recursos provenientes del crédito. Este aspecto de la transgresión a los principios financieros citados, es el que más repugna al sano ordenamiento de la marcha de la administración de los recursos fiscales.-

Reaccionando contra la tendencia dominante en la Administración Nacional, la ley Nº 12.951 fija claramente en sus conceptos, cláusulas que impulsan y afirman los principios financieros de unidad y universalidad, y cuya aplicación práctica se refleja en el presupuesto para 1943.-

Su artículo 1º reafirma nuevamente el concepto teórico de la unidad y universalidad del presupuesto, estableciendo que todos los gastos y recursos integrarán el presupuesto general, incluyendo en el mismo las administraciones descentralizadas.- Al evitar las compensaciones de gastos y recaudaciones, se afirma una vez más la universalidad del presupuesto, impidiendo la afectación de recursos a gastos determinados, por simples asientos de giro.

El artículo 5º, al hacer referencia al balance preventivo, fija igualmente la exigencia del registro de la totalidad de los gastos y recursos de cada anexo, y de todos los servicios a cargo, cualquiera sea la naturaleza del mismo.-

Las principales transgresiones a los principios financieros enunciados consisten, como se ha expresado, en la apertura de créditos aislados, especiales o extraordinarios, al margen de la ley anual de presupuesto y su contabilización separada, como asimismo, la existencia de numerosas cuentas especiales abiertas, registradas y previstas fuera del instrumento legal anual regulador de gastos. El artículo 4º de la ley supra decididamente dichas transgresiones al definir claramente que los créditos complementarios o extraordinarios serán incorporados a la ley del presupuesto en el anexo correspondiente y en su orden respectivo; como asimismo al expresar que no se admitirán cuentas especiales fuera del presupuesto salvo las de terceros o de orden. En estos casos, su registro o contabilización separados no afecta principio financiero alguno, por cuanto las cuentas de terceros constituyen recursos al margen del erario, y las cuentas de orden solo expresan conceptos, sin que exista movimiento de provisiones o inversiones de fondos.-

La situación de las autorizaciones de inversión de créditos correspondientes a servicios a ejecutarse en diversos ejercicios (obras), se encuentra contemplada en el artículo 13 que fija la incorporación anual de dichos créditos en el presupuesto general. En igual situación y con análogo criterio, se encuentran los créditos para trabajos públicos que se abren por leyes sucesivas y cuya máxima inversión es fijada también anualmente por el presupuesto general de gastos, a cuyo monto debe ajustarse el plan respectivo (artículo 14 de la

ley).

Prevee el artículo 17 el caso de leyes especiales que acuerden créditos; en cuyo caso el crédito correspondiente se incorporará al presupuesto general de gastos y cálculo de recursos.

Los expuestos son, en sus lineamientos generales, los artículos de la ley Nº 12.961 que se refieren a la teoría de la unidad y universalidad del presupuesto. La inclusión de todos los créditos (gastos y recursos), y su afectación general en un solo presupuesto, resulta teóricamente afianzada con las prescripciones mencionadas. -

El presupuesto para 1948 comprende las siguientes grandes agrupaciones:

Administración Central: Subdividida por erogaciones a atenderse con rentas generales y con el producido de la negociación de títulos.

Organismos descentralizados: (antes reparticiones autárquicas) cuyos gastos se atienden con recursos propios y con aportes de la Administración Central.

El texto de la ley de presupuesto comprende una serie de erogaciones no comprendidas en el cálculo general, correspondientes a los servicios auxiliares de diferentes organismos descentralizados y los respectivos aportes estatales. -

El detalle de los gastos, por dependencias y conceptos genéricos, subdivide los mismos en "Gastos en Personal", "Otros Gastos" y "Créditos a Distribuir". -

A su vez, el cálculo de recursos enumera, en las rentas generales, los diferentes regímenes impositivos, participaciones y otras rentas, con los montos apreciados para cada uno de ellos; y en el producido de la negociación de títulos se fija el detalle de las leyes que autorizan las emisiones respectivas. -

Es indudable, como expresa el señor Ministro de Hacienda en su

exposición efectuada en la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación realizada el 28 y 29 de setiembre de 1947 (49a. reunión - sesión extraordinaria), al tratarse el proyecto de presupuesto para 1948, que no se encontraba totalmente ajustado a las prescripciones de la ley de contabilidad. En tal sentido, el aspecto de mayor importancia en lo que a los principios de unidad y universalidad compete, lo constituye la exclusión de los presupuestos de las cuentas especiales, que el artículo 17 de la ley de presupuesto autorizó al Poder Ejecutivo a incorporar paulatinamente. Los complicados engranajes de los servicios solventados con recursos de cuentas especiales requieren, sin duda, el estudio detallado previo al ajuste e incorporación definitiva, que no fue factible en el momento de confeccionar el proyecto.-

La diversificación de los créditos en parciales y principales, manteniendo el nuevo concepto de la función que sirven en lugar del detalle de su naturaleza, permitió concretar el documento básico de la previsión central de erogaciones y recursos.-

En síntesis, si bien el presupuesto para 1948 reviste aún deficiencias, desde el punto de vista de su unidad y universalidad, es indudable que han sido superados los regímenes anteriores, incorporando los créditos correspondientes al producido de la negociación de títulos, y en líneas generales, los de los organismos descentralizados; con lo cual los expresados principios financieros se han visto notoriamente afianzados.-

Con la imperfección lógica en toda nueva prescripción legal, basada en consideraciones teóricas y sin una previa experimentación, es indudable que la nueva ley Nº 12.961 representa un avance sobre el disperso régimen anterior, y asegura el camino que retome para la ciencia financiera, la segura apreciación integral de los recursos y erogaciones del Estado con criterio armónico y centralizador, y la expresión en un solo documento

del reflejo de la marcha económica del Estado, síntesis en gran parte, del desenvolvimiento de la riqueza nacional.-

Comparación entre el sistema de la ley Nº 12.961 y el vigente anteriormente:

LEY Nº 428

*Art.1º:El presupuesto general comprenderá todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Nación, - que se presuman deben hacerse en cada ejercicio de aquél, y el cálculo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos".
"....."

LEY Nº 12.961

*Art.1º:El presupuesto general comprenderá la totalidad de los recursos y erogaciones ordinarios e extraordinarios de la administración nacional y las entidades descentralizadas que se prevean para cada ejercicio financiero.Los recursos y las erogaciones figurarán por sus montos íntegros, sin compensarse entre sí".
"....."

Los conceptos expresados en ambos artículos son, en general, coincidentes en su enunciación teórica; y tienden a asegurar un solo presupuesto general y la universalización del registro de los gastos y recursos.

LEY Nº 12.961

*Art.3º:El presupuesto contendrá un balance preventivo y demostrará en forma tabulada la totalidad de los recursos e erogaciones que correspondan a cada anexo.
"La composición interna de los anexos deberá discriminar todos los recursos y erogaciones que correspondan a cada servicio público, cualquiera sea el origen de aqué -

"llos o la naturaleza y destino de éstas"

Este artículo tiende a la integración total en cada anexo de los recursos y erogaciones de cada servicio, complementando el principio general expresado en el artículo 1º con la especificación detallada de cada rubro.-

LEY Nº 11.672 (ed.1943):

"Art.128: Todos los gastos
"o ingresos de cuentas especiales, sin excepción alguna, figurarán en el presupuesto general de gastos y recursos de la Nación. En los casos en que las cifras respectivas pudieran preverse, se incluirán en las partidas correspondientes. Cuando no fuera posible prever las cifras en razón de la índole especial de las cuentas, se mencionará el nombre de éstas, con los gastos y en los recursos, sin establecer su monto. En las cuentas de inversión, figurarán todas las cuentas especiales en el anexo, en que hubieran sido mencionadas en el presupuesto general".

"Art.131º: Las erogaciones por todo concepto que deban atenderse con recursos de cuen-

LEY Nº 12.961

"Art.4º: No podrán incluirse cuentas especiales fuera del presupuesto, excepto las cuentas de terceros o de orden".

"tas especiales, en ningún
"caso excederán el monto e-
"fectivo de aquéllos".

"Art.132º: Los saldos acree-
"dores que arrojen las cuen-
"tas especiales al cierre de
"cada ejercicio, serán transfi-
"ridos a rentas generales, ex-
"cepto los que por expresa -
"disposición, contenida en el
"artículo del presupuesto, se
"transfieran al ejercicio si-
"guiente".-

Art.133º: Quedan suprimidas las
"cuentas especiales no especi-
"ficadas en el presupuesto, -
"cualquiera sea su origen, abier-
"tas en la Contaduría General
"de la Nación, o en las distin-
"tas dependencias públicas".

"Art.137º: Los ministerios que
"tengan a su cargo servicios
"atendidos con recursos de -
"cuentas especiales someterán
"anualmente al Departamento de
"Hacienda el cálculo de los in-
"gresos probables y el proyec-
"to de presupuesto de sueldos
"y gastos de las respectivas
"cuentas, de acuerdo con la es-
"trutura establecida en el -
"presupuesto general de gastos

"de la administración. El fun-
"cionamiento de estas cuentas
"quedará supeditado a la apro-
"bación anual previa de dichos
"presupuestos por decreto del
"Poder Ejecutivo que se dicta-
"rá con intervención del minis-
"terio de Hacienda".-

Las prescripciones legales que anteceden, representan los sistemas vigentes para la previsión y apertura de créditos provenientes de recursos propios de diversas dependencias para atender sus propios servicios. Si bien no ha tenido aún aplicación práctica, es fácil comprender que la ley 12.961 destierra definitivamente la práctica errónea de sustraer los recursos y rogaciones de dichas cuentas, que también pertenecen a la administración nacional, del contralor del Congreso y de su inclusión en el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos. El sistema anterior, legislado por la ley N° 11.672 complementaria permanente de presupuesto, si bien establecía el principio centralizador, lo desvirtuaba de hecho con las excepciones facultadas a cuentas especiales no incorporadas, y muy especialmente, con la fijación y aprobación de su apertura, régimen y presupuesto, por el Poder Ejecutivo.-

La aplicación estricta de la primera parte del artículo 4° de la Ley N° 12.961, permitirá la apreciación total de los gastos y recursos de la nación, incorporando el cuantioso renglón afectado a cuentas especiales, y cumpliendo íntegramente el precepto constitucional que acuerda al Poder Legislativo la facultad de establecer las autorizaciones de gastos.-

LEY Nº 3.954

"art.4º:Desde la promulga
"ción de la presente ley
"los gastos que autoricen
"las leyes especiales solo
"tendrán imputación a las
"mismos durante el ejercicio
"en que fueren dictadas, de-
"biendo en lo sucesivo en-
"trar a figurar en el presu
"puesto General en la misma
"forma establecida en el ar
"tículo anterior".

"....."

"Art.4º: Los créditos extraordina-
"rios, suplementarios o complementa-
"rios, de cualquier origen, formarán
"parte ordenadamente del presupues-
"to y de la cuenta de inversión, a
"continuación de los que pertenez-
"can a la jurisdicción que los admi-
"nistra, a cuyo efecto el Poder Eje-
"cutivo podrá ampliar los cuadros de
"recursos y erogaciones del balance
"del presupuesto, de acuerdo con las
"autorizaciones respectivas:-

Mediante la sanción legal comprendida en la segunda parte del artículo 4º de la Ley Nº 12.961, se ha obtenido la inclusión en el presupuesto general de gastos de la totalidad de los créditos especiales (leyes, acuerdos, etc.) enca- rados inicialmente al margen del mismo, en forma tal que su a- precia- ción definitiva refleja con exactitud los gastos y recur- sos fiscales, de la naturaleza que fueren y aun cuando su san- ción haya sido diferida de la del presu uest general, por nue- vas necesidades eme gentes e imprevisibles a esta última fecha.

La ley Nº 3.954 (Berduc) por su parte, sólo fijaba la obligación de integrar el presupuesto general de gastos en los ejercicios subsiguientes al de la apertura de los créditos especiales, apartando así del documento central, sin rán valedera de orden financiero, los créditos abiertos por leyes especiales.-

LEY Nº 12.961

"Art.17º:"

"En uno y otro caso, con mención

"de su origen, el crédito respectivo se
"intercalará en el anexo que correspon-
"da, procediéndose de análogo modo en el
"cálculo de recursos".

El artículo que se expresa, que no tiene correlaciones en la legislación anterior, tiene por objeto facultar la inclusión ordenada de los créditos especiales que se sancionen, y complementan lo expuesto en el artículo anteriormente citado; en forma tal que toda nueva autorización de gastos, que tenga o no recursos arbitrados, se incorpore en la estructura general del presupuesto de gastos, dentro de la subdivisión que corresponde.-

LEY Nº 1.606

LEY Nº 12.961

"Art.1º:El Poder Ejecutivo no
"podrá hacer ningún gasto que
"no estuviese autorizado por la
"ley de presupuesto o por una
"ley especial, excepto cuando
"se produjese alguno de los ca-
"sos de los artículos 6º y 23º
"de la Constitución, encontrarán
"dese el Congreso en receso, en
"los cuales podrá autorizar a-
"quéllos que exijan las circun-
"stancias:

"Art.1º:"
"Los créditos abiertos de con-
"formidad con las disposiciones
"del presente artículo, quedarán
"incorporados al presupuesto ge-
"neral, si durante el período
"legislativo correspondiente no
"hubieran sido considerados por
"el Congreso".-

Dentro del concepto general contemplado en el presente capítulo, interesa establecer el procedimiento seguido con los créditos que, excepcionalmente, decreta el poder ejecutivo en determinadas circunstancias. La primordial diferencia desde este punto de vista con la Ley Nº 1.606 consiste en la incorporación automática al presupuesto general, si dicha incorporación no hubiere sido acordada por el Congreso al tratar la ley pertinente.

Las razones de ordenamiento financiero que justifican la inclusión de los créditos abiertos por leyes especiales en el presupuesto, son aplicables análogamente, a los que resulten de los decretos del Poder Ejecutivo, en las circunstancias de excepción que preceptúan el artículo 19 de la Ley N° 12.961.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

EJERCICIO FINANCIERO

Comprende el ejercicio financiero, el lapso de tiempo durante el cual rigen las previsiones y ejecuciones de movimiento de fondos, percepciones y expensas de la Administración Nacional; sirviendo de base, igualmente, para los balances, ajustes, informes y estadísticas del desenvolvimiento administrativo en la misma faz.

Ya la Ley 428 de Contabilidad fijó, como período de duración del ejercicio financiero, el que se encuentra comprendido entre el 1º de enero y 31 de diciembre de cada año, coincidiendo así con el año calendario (art. 1º).-

Al respecto, es indudable y notoria la importancia que reviste la fijación correcta de este período, que comprende y reseña la vida económica de la administración y es el índice más firme de apreciación de los resultados de la actividad pública.-

Muy opuestas han sido las tendencias sustentadas sobre la correcta fijación del ejercicio: diversos factores influyen en su determinación. Así, por ejemplo, es un índice a tener en cuenta, la época en que puede apreciarse el resultado de la explotación económica de la riqueza madre del país, la agrícola-ganadera. En tal sentido, puede constituir un punto de comparación la fecha en que se han levantado las cosechas de granos, o que se ha producido la reproducción del ganado; también puede estimarse razonable partir del momento en que se ha colocado nuestra producción agropecuaria, para obtener una visión más acentuada del panorama económico nacional.-

Entrando a otros aspectos de la vida nacional, de importancia tal vez análoga a la expresada, puede a-

preciarse conveniente fijar el resultado obtenido por la comercialización interna de los diversos productos manufacturados, o la potencia máxima de su producción. Los índices de productividad de las industrias, en su punto álgido, o los volúmenes de ventas en el momento de mayor auge, han servido de base para sustentar teorías diversas al respecto.

La diversificación de factores enunciada, se refiere en su totalidad a la vida económica nacional y constituye la primera agrupación de importancia, como base de los argumentos aducidos para fijar el año financiero.

Al respecto, se ha considerado en determinados momentos más correcto fijar el 1º de julio o 1º de agosto como iniciación del año financiero, por coincidir en lineamientos generales con las fechas de obtención de los productos de la tierra.-

No es, a juicio del suscripto, una razón totalmente aceptable la enunciada, por cuanto los numerosos productos del agro y las diversas especies de la ganadería, ponen de relieve que no existe un criterio absoluto y único de coincidencia de fechas y que los distintos aspectos de la explotación son susceptibles de apreciación integral en momentos diferentes.

Por otra parte, la experiencia de una gran cantidad de empresas privadas (extractivas, manufactureras, comerciales, etc.) demuestra igualmente que no se mantiene un criterio uniforme y que la realización de sus balances, si bien en un amplio porcentaje se concreta a mediados de año, también se materializa en casos muy numerosos al finalizar el mismo.

La apreciación de la productividad de los recursos aduaneros tampoco abona en particular a favor de una fecha de

- 42 -

da para la duración del ejercicio, ya que la recaudación no es constante en los mismos meses de años diversos y se encuentra supeditada a una gran cantidad de factores, independientes por completo de períodos determinados.-

En síntesis, no existe una evolución económica nacional uniforme que permita el rígido encuadramiento del año económico dentro de plazos definidos; por la enorme diversidad de actividades nacionales incidentes en la riqueza del país; cuyas fechas no siguen un ritmo acorde y que no permiten, en tal forma, establecer un común denominador a su desenvolvimiento.-

No existiendo, en consecuencia, un fundamento determinado para la fijación de un año financiero iniciable a mediados del año calendario, desde el punto de vista del ciclo económico nacional, debemos referirnos a los argumentos encarados desde el punto de vista práctico que se han enunciado para justificar la medida propuesta.

El Congreso Nacional, por prescripción constitucional, desarrolla su período ordinario de sesiones entre los meses de mayo a setiembre de cada año. De acuerdo con lo prescrito en la Ley N^o 428 (art. 5^o) el proyecto de presupuesto debía ser remitido a su consideración en el mes de mayo de cada año, disposición que, por otra parte, en muy escasas oportunidades ha sido cumplida.-

La fecha enunciada, extendida por la Ley N^o 12.961 (art. 15^o) al mes de junio, no permite, es indudable, la apreciación total del resultado del ejercicio anterior al del proyecto referido y, en ciertos aspectos, tampoco al del que antecede al año en que se presente. Fácil resulta expresar que las previsiones a cerca de dos años vista, no pueden tener la exactitud necesaria para asegurar una correcta a-

///preciación de las necesidades fiscales.

Frente a la exactitud del fundamento expuesto, poco cabe agregar; el examen de las previsiones que debe contener el proyecto de presupuesto y cálculo de recursos, debe ser motivo de detenido estudio por parte de los diferentes ministerios y reparticiones y que, en forma alguna, puede iniciarse después del mes de marzo para que refleje, siquiera aproximadamente, las reales necesidades; y para que su ordenamiento y estructura tengan la seriedad que reclama un trabajo de esta naturaleza.-

Agregando al expresado, el tiempo que demanda su consideración integral por el Ministerio de Hacienda, es fácil colegir que esa extensión del estudio redundaría en un evidente alejamiento en el tiempo, del momento en que las previsiones deben ser aplicadas.-

La consideración del proyecto por el Congreso deja, así, de acuerdo con la nueva ley de contabilidad, un margen de tres meses para su estudio y aprobación por parte de ambas cámaras legislativas, plazo que no es exagerado teniendo en cuenta la minuciosidad, complejidad y certeza que debe revestir el mismo.-

Los proyectos de ley de contabilidad más completos han sido, sin duda, los confeccionados por el doctor Juan Bayetto en 1934, por la Comisión Especial del Senado designada a tal fin y que produjo su despacho en 1940, y por la Comisión nombrada por el Poder Ejecutivo, que informó al respecto en 1943.-

Los tres trabajos coincidieron en la necesidad de modificar las fechas de iniciación y finalización del ejercicio financiero: así, los proyectos del doctor Bayetto y de la Comi-

sión Especial nombrada al efecto por el Poder Ejecutivo, fijaban como fecha de iniciación del ejercicio el primero de julio de cada año, mientras el despacho de la Comisión del Senado establecía el primero de agosto.

Es indudable que el término asignado para el estudio del proyecto de presupuesto por parte del Congreso resultaba exiguo con relación a la iniciación del año financiero, máxime considerando que en la práctica, el citado documento sería indefectiblemente remitido, en el mejor de los casos, a fines del mes que señala la ley de contabilidad.

No obstante, se aprecia que hasta tanto no se modifique la prescripción constitucional que limita la duración de las sesiones ordinarias del Congreso, ya superada por el desarrollo de los acontecimientos, hubiese sido sumamente beneficioso acercar lo más posible la iniciación del año financiero a la aprobación del presupuesto general de gastos, con lo cual las previsiones adoptadas se encontrarían respaldadas con el resultado efectivo de la ejecución de una gran parte del presupuesto inmediatamente anterior, con estadísticas firmes y comprobadas, y con una apreciación más exacta del panorama económico nacional.-

En consecuencia, y a juicio del suscripto, este segundo argumento es de un peso suficiente para auspiciar la modificación de las fechas fijadas para establecer la duración del ejercicio financiero, y a pesar de que tal temperamento fuere sostenido por motivos de otra índole.-

En la discusión parlamentaria del nuevo proyecto de ley de contabilidad, expresó esta misma tesis el diputado John W. Cooke, aduciendo que el Congreso podría tener como base el presupuesto anterior en diez meses de su ejecución, relacionado con un atraso de dos años a que obliga el régimen

actual.-

No obstante, la ley Nº 12.961 mantuvo el año financiero coincidente con el calendario, haciendo pesar, sin duda, los motivos de indeterminación del ciclo económico ya citado, y acercando en un mes a su ejecución, la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso (art.15º)

Las prescripciones que atañen a la cuestión, en la anterior legislación y en la actual, son las que se enuncian:

LEY Nº 428

LEY Nº 12.961

"Art.1º:

"Art.1º:

"El ejercicio del presupuesto

"El ejercicio comenzará el 1º

"principia el 1º de enero y

"de enero y terminará el 31

"termina el 31 de diciembre

"de diciembre de cada año".

"de cada año".

Como puede apreciarse, se ha mantenido una absoluta concordancia en los principios que regulan la duración del año financiero.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-

EL BALANCE PREVENTIVO

La confección general del proyecto de presupuesto y su ulterior aprobación, respondió durante largos años a una estructura impuesta como norma por la continuidad de su confección. Por una parte la reducida extensión de las prescripciones de la ley N° 428 aplicables directamente a la faz preventiva del presupuesto (Artículos 1º al 6º), y por la otra las nuevas exigencias impuestas por el desarrollo del tiempo y las nuevas costumbres, fueron estructurando el documento referido en una forma tipo, respetada por los respectivos y sucesivos presupuestos confeccionados.

Era condición fundamental ajustarse a la subdivisión de los gastos en artículos para cada ministerio, en incisos e ítems correspondientes a erogaciones de igual naturaleza y a su discriminación respectiva.

En consecuencia, las diferentes leyes de presupuesto siguieron un concepto de fácil apreciación para la determinación de gastos y recursos; se enumeraba en su texto el total de gastos a cubrir con rentas generales, y el que cubriría las erogaciones solventables con el producido de la negociación de títulos (que no era el total aplicado a este concepto, en muchas circunstancias), subdivididos en la siguiente forma:

A cubrir con rentas generales:

- I. Administración General
- II. Jubilaciones, Pensiones y Retiros.
- III. Aportes del Estado.
- IV. Servicio de la Deuda Pública.

A cubrir con el producido de la negociación de títulos:

- I. Trabajos Públicos
- II. Aportes a las Cajas de Previsión.
- III. Ejercicios vencidos.
- IV.
- V.

Los gastos de las reparticiones autárquicas se incorporaron últimamente al presupuesto general como capítulo aparte del mismo.

Como sin duda, la enumeración efectuada resulta insuficiente para la determinación y especialización correcta de los créditos hasta abarcar las partidas, última clasificación de los gastos, se enumera a continuación un detalle de la distribución de las erogaciones de la administración nacional, en un cuadro cuyo detalle se agrega al final, y que enumeraba:

a) Los anexos respectivos, que comprendían todos los ministerios, el Congreso, el Consejo Nacional de Educación, el servicio de la Deuda Pública, los montos calculados para Jubilaciones, Pensiones y Retiros, Aportes del Estado, y Asistencia Social.

- Cabe hacer notar que la enumeración de anexos efectuada se ampliaba lógicamente con el aumento de nuevas Secretarías de Estado, resultado de los actos de gobierno producidos. Así se agregaron nuevos anexos para las Secretarías de Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, et.c.
- b) Los importes asignados a cada anexo para el pago de "Sueldos y Jornales".
 - c) Los fijados a los mismos para "Otros Gastos".
 - d) La suma total de cada anexo y el total general.

Es indudable que, complementando las cifras globales enunciadas, se incorporaban los respectivos presupuestos analíticos de cada jurisdicción, con el detalle y discriminación de los cargos, remuneraciones al personal, y gastos diversos, en la clásica enunciación de anexos, incisos, ítems y partidas.

La Contaduría General de la Nación, al articular el proyecto de ley de contabilidad que serviría de base a la actual ley N° 12.961, estableció la confección de un balance preventivo incluido en el presupuesto y que debía demostrar en forma tabulada la totalidad de recursos y erogaciones que corresponden a cada anexo, con la discriminación de la procedencia de los recursos afectados a cada servicio.-

Tiene por objeto el expresado documento reflejar una síntesis o sumario del presupuesto general a desarrollarse en los diferentes anexos, permitiendo una apreciación integral del volumen de todos los gastos y recursos; con su clasificación conveniente.-

Su consideración en la Cámara de Diputados, incluido en el artículo 3° del despacho de la mayoría de las comisiones, motivó la observación del señor diputado Gonzalez Funes. Sostuvo el expresado legislador que ya el presupuesto, de por sí, constituye un balance apreciativo de los gastos y recursos de la Administración Nacional, previendo los montos y conceptos correspondientes, y que habiéndose incurrido en una sinonimia debía eliminarse la prescripción pertinente. La expresada observación no prosperó, al ser aprobado el texto del artículo en la forma propuesta.-

Es indudable que, si bien el presupuesto es en verdad

un balance de los recursos y erogaciones propuestos, nada impide agregar un documento que permita la apreciación inmediata, y el cuadro general del contenido de aquél, permitiendo una impresión visual instantánea sobre el volumen y discriminación de los importes respectivos.-

Concretado en las diferentes jurisdicciones el modelo y normas a seguir para su confección, el balance preventivo fué agregado como anexo al proyecto de presupuesto general para el año 1948, remitido por el Poder Ejecutivo a la consideración del Congreso.

Comprende, en sus lineamientos generales y de acuerdo con el modelo que se acompaña, los siguientes aspectos:

- I. Concepto: Subdividido por jurisdicciones y dentro de éstas por las clasificaciones en personal y otros gastos, con sus respectivas discriminaciones.
- II. Créditos a atenderse con recursos de las siguientes procedencias:
- III. Rentas Generales.
- IV. Recursos del Crédito
- V. Recursos propios.
- VI. Otros Recursos.
- VII. Total General.

Los acápites II. a VII. comprenden los montos asignados a cada jurisdicción y a cada crédito, sumando sus totales en forma tal que pueda establecerse simultáneamente el importe asignado a cada jurisdicción y a la financiación de los gastos emergentes, con la discriminación pertinente.

En el ordenamiento financiero, este documento representa un sensible progreso en la estructuración del presupuesto y facilita, sin lugar a dudas, la rápida concep

ción del movimiento total del engranaje administrativo.-

En su inspiración inicial, el referido balance debe contener la totalidad de las jurisdicciones del Estado, incluso organismos de administración descentralizada y cuentas especiales, incorporadas automáticamente al presupuesto general de gastos. Cabe hacer notar que, como se expresara anteriormente, este propósito no ha podido ser concretado totalmente en el presupuesto para 1948.-

En toda forma, la idea inspiradora y su principio de ejecución significan una novedosa concepción que mejora, sin duda, el sistema de registración contable de la hacienda pública.-

Se acompaña un esquema del formato del balance preventivo, que no se ajusta exactamente al presupuesto por cuanto no se incluye en el mismo el detalle de las cuentas especiales, aún no incorporadas definitivamente al presupuesto.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-

BALANCE PREVENTIVO TABULADO DEL PRESUPUESTO

666

CONCEPTO	Rentas Generales	Creditos Recursos del Crédito
<u>MINISTERIO DEL INTERIOR</u>		
I. <u>Gastos en Personal</u>		
a) Sueldos		
b) Jornales		
c) Asignaciones		
d) Aporte patronal		
II. <u>Otros Gastos</u>		
a) Gastos Generales		
b) Inversiones y Reservas		
c) Subsidios y Subvenciones		
<u>Cuentas Especiales</u>		
(La clasificación pertinente por cuenta especial y por discriminación en Gastos de Personal y Otros Gastos)		
<u>Entidades Descentralizadas</u>		
(La clasificación respectiva por organismo y su discriminación interna)		
<u>MINISTERIO DE HACIENDA</u>		
.....		
.....		
TOTAL GENERAL		

a atenderse con

Recursos Propios

Otros Recursos

Total General

ANEXOS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Pocas modificaciones ha representado, en este aspecto, la aplicación de la nueva ley de contabilidad. La ley N^o 428 prescribía en su artículo 2^o, que el total de las cantidades asignadas a cada ministerio formaría un artículo.-

La técnica presupuestaria, fué dando a los artículos referidos la denominación de anexos, aumentándose progresivamente el número y la designación de los mismos, a medida que las necesidades de la administración así lo exigían. Sin encontrarse previstos en la ley, se agregaron los anexos correspondientes a las erogaciones del Congreso; Consejo Nacional de Educación; Jubilaciones, Pensiones y Retiros; Aportes del Estado; Asistencia Social, y Servicio de la Deuda Pública, para registrar los gastos previstos con tal destino. Posteriormente, la creación de nuevas Secretarías de Estado dió lugar a la incorporación de los nuevos anexos correspondientes (Secretarías de Trabajo y Previsión, de Aeronáutica, de Salud Pública, y de Industria y Comercio).-

Frente a esa situación establecida, la nueva ley de contabilidad prescribe en el artículo 2^o inciso II., que deben preverse los anexos correspondientes a cada ministerio y secretaría de Estado, Presidencia de la Nación, Corte Suprema de Justicia, Congreso Nacional y otras obligaciones a cargo del Tesoro Nacional.-

Con una impresión primera de lo expresado, se deduce que la nueva ley ha reconocido en su texto la clasificación existente ya en los hechos; incorporando los anexos correspondientes a la presidencia de la Nación y a la Corte Suprema de Justicia.

Ya los tres proyectos de ley de Contabilidad confeccionados con la intervención directa del doctor Byette, y que consiste sin duda el trabajo más serio en este sentido, habían previsto una modificación al texto de la ley N° 428 en la parte pertinente al ordenamiento de los anexos de las erogaciones del presupuesto. Los anexos respectivos se clasificar según correspondiesen a cada uno de los ministerios, al Congreso Nacional o a obligaciones generales del Estado a cargo del Tesoro. Engloba este último concepto a los subsidios, servicio de la deuda pública y pasividades.

La discusión parlamentaria del artículo 2º del proyecto de ley demostró que existía coincidencia de opiniones sobre el ordenamiento propuesto, basándose la disidencia presentada en motivos de orden formal, relacionados con la redacción del citado artículo.-

Fija el artículo mencionado, asimismo, la inclusión en anexos separados de los gastos relativos a la Defensa Nacional y a la atención de los servicios financieros de la deuda pública. La inclusión de la primera clasificación, es decir, la defensa nacional, responde al principio centralizador de los recursos y gastos (unidad y universalidad), por cuanto este tipo de erogaciones se solventaba al margen del presupuesto, mediante simples decretos del Poder Ejecutivo, restando una cuantiosa cantidad de servicios y recaudaciones al contralor financiero central, que la buena doctrina reclama.-

La primera aplicación del nuevo ordenamiento tuvo lugar en el presupuesto para 1948.- El mismo intro -

duce una clasificación general en erogaciones de la Administración General y en Organismos Descentralizados; la primera de ellas, a su vez, se subdivide entre los gastos a atenderse con recursos de rentas generales y con los que se financian con el producido de la negociación de títulos. Esta última clasificación responde también, a los conceptos de unificación financiera, por cuanto los gastos a solventarse mediante el uso del crédito se incluyeron por primera vez en su totalidad, dentro del presupuesto general, y su concepto exige una diversificación marcada con los gastos normales de la administración, que son de utilización inmediata y resultado efectivo para el mismo ejercicio del presupuesto.

Dentro de los gastos previstos a financiarse con rentas generales, se introdujo una clasificación menor entre los que correspondían a cada uno de los tres poderes constitucionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); el servicio de la deuda pública, y el crédito adicional como partida global separada.-

La enumeración de los anexos por número de orden correlativo en lugar de serlo mediante letras, como anteriormente, si bien no resulta otra cosa que un ordenamiento formal, permite sin duda una apreciación visual más exacta del total de subdivisiones del presupuesto.-

Se llevó a cabo, dentro del presupuesto para 1948, la separación de los gastos de la Presidencia de la Nación, de acuerdo con lo determinado en la ley N° 12.961 y para determinar clara y específicamente, conceptos diferentes dentro de la organización estatal.

La discriminación por anexos separados de los gastos correspondientes al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (Anexo 5), de los que corresponden a la administración de justicia (Anexo 18), significa sin duda otro adelanto ponderable tendiente a la obtención de la mayor especificación de los gastos. El Ministerio, como organismo administrativo y que tiene a su cargo la atención de los servicios derivados de la instrucción pública, debe tener sus previsiones administrativas independientes del funcionamiento en sí de los tribunales de justicia, perfectamente diferenciados por prescripción constitucional.-

Dentro del Anexo 18 - Otras Obligaciones a cargo del Tesoro - se incluyeron los créditos, necesarios para el pago de las pasividades, es decir, jubilaciones, pensiones y retiros, cuya atención periódica se encuentra a cargo del Estado.-

El Capítulo II. Organismos Descentralizados, configura en grandes agrupaciones por ministerios o secretarías de Estado, las previsiones de gastos de diferentes administraciones autárquicas, es decir, excluidas de la administración Central del Estado. Su inclusión tiende al cumplimiento del artículo 1º de la ley que prescribe la unidad y universalidad del presupuesto, trayendo al mismo los presupuestos de las dependencias citadas.-

En líneas generales, el nuevo ordenamiento, tanto en su faz teórica como en su aplicación práctica, ha logrado introducir un indudable mejoramiento en la estructura del presupuesto, respondiendo a nuevos conceptos y afirmando en el texto las normas generales impuestas por -

largas prácticas administrativas.- Sobre el resultado efectivo de la nueva orientación impresa no es factible aún abrir juicio; solo cabe afirmar que dentro de la Administración Nacional no se han suscitado inconvenientes hasta la fecha.-

Se acompaña una planilla demostrativa y comparativa entre ambos métodos prácticos puestos en ejecución.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-



BIBLIOTECA

PLANILLA COMPARATIVA DEL ORDENAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE
PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 1948

I. ADMINISTRACION GENERAL

a) A financiar con recursos de rentas generales.

<u>ANEXOS</u>	<u>I. Gastos en Personal</u>	<u>II. Otros Gastos</u>	<u>Créditos a distribuir</u>	<u>Tot</u>
<u>PODER EJECUTIVO</u>				
1.-	Presidencia de la Nación.			
2.-	Ministerio del Interior.			
3.-	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.			
4.-	Ministerio de Hacienda.			
5.-	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública			
6.-	Ministerio de Guerra			
7.-	Ministerio de Marina			
8.-	Ministerio de Agricultura.			
9.-	Ministerio de Obras Públicas			
10.-	Secretaría de Trabajo y Previsión			
11.-	Secretaría de Salud Pública			
12.-	Secretaría de Aeronáutica			
13.-	Secretaría de Industria y Comercio			
14.-	Consejo Nacional de Educación			
15.-	Aportes y contribuciones del Estado.			
16.-	Otras obligaciones a cargo del Tesoro			
<u>PODER LEGISLATIVO</u>				
17.-	Congreso Nacional			
<u>PODER JUDICIAL</u>				
18.-	Justicia			
<u>SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA</u>				
19.-	Intereses, amortización y gastos relativos.-			

PRESUPUESTOS ANTERIORES

ANEXOS	Sueldos y Jornales	Otros Gastos	Total
A.- Congreso.			
B.- Interior			
B1.- Secretaría de Trabajo y Previsión (1)			
C.- Relaciones Exteriores y Culto			
D.- Hacienda			
E.- Justicia e Instrucción Pública			
E'.- Consejo Nacional de Educación			
F. Guerra			
F'.- Secretaría de Aeronáutica (1)			
G.- Marina			
H.- Agricultura			
H'.- Secretaría de Industria y Co - mercio (1)			
I.- Obras Públicas			
Total			
D'.- Servicio de la Deuda Pública			
J.- Jubilaciones, Pensiones y Re- tiros.			
K.- Aportes del Estado			
Total			
l.- Subsidio familiar y compensa- ciones por mayor costo de la vida (2)			

(1) Incluidos posteriormente a las prescripciones que les asignaron ca-
tegoría de Secretarías de Estado.

(2) Incluido posteriormente a la sanción de los decretos - leyes respo-
sivos.

NOTA: Los presupuestos de las reparticiones autárquicas se considerab
en artículo aparte de la ley, sin incluirse en el documento centra

PRESUPUESTO PARA 1948

ANEXOS	I. Gastos en Personal	II. Otros Gastos	Créditos a distribuir	Total
--------	-----------------------	------------------	-----------------------	-------

CRÉDITO ADICIONAL

Total a)

b) A financiar con el producido de la negociación de títulos

Concepto	Importe
----------	---------

15.- Aportes y Contribuciones del Estado

20.- Defensa Nacional.

Trabajos Públicos

Total b)

II. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

A financiar con recursos propios y con las contribuciones y aportes de I.

REPARTICIONES	Gastos en Personal	Otros Gastos	Créditos a distribuir	Total
---------------	--------------------	--------------	-----------------------	-------

MINISTERIO DEL INTERIOR

Obras y Servicios Públicos

Consejo de Reconstrucción de San Juan

MINISTERIO DE HACIENDA

Organismos bancarios

Banco Central de la República Argentina

Organismos de fiscalización

Superintendencia de Seguros de la Nación.

Fomento Agropecuario

Comisión Nacional de Granos y Elevadores

MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA

Universidades y cultura

Comisión Nacional de Cultura

Obras y Servicios Públicos

Comisión ley 11.333, artículo 6º

REPARTICIONES	Gastos en Personal	Otros Gastos	Créditos a distribuir	Total
<u>MINISTERIO DE GUERRA</u>				
<u>Organismos de Previsión Social</u>				
Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares				
<u>Organismos Industriales</u>				
Dirección General de Fabricaciones Militares				
<u>Obras y Servicios Públicos</u>				
Fondo para la Defensa Antiaérea Territorial.				
.....				
<u>MINISTERIO DE MARINA</u>				
<u>Obras y Servicios Públicos</u>				
Administración General de la Flota Mercante del Estado				
<u>MINISTERIO DE AGRICULTURA</u>				
<u>Fomento Agropecuario</u>				
Instituto Nacional de la Fiebre Aftosa				
<u>Organismos industriales</u>				
Corporación Nacional de Olivicultura				
.....				
<u>MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS</u>				
<u>Obras y Servicios Públicos</u>				
Administración del Transporte Fluvial				
.....				
<u>SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN</u>				
<u>Organismos de Previsión Social</u>				
Instituto Nacional de Previsión Social				
<u>Organismos de Cultura</u>				
Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional				
<u>SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</u>				
<u>Organismos industriales</u>				
<u>Obras y Servicios Públicos</u>				

EL ANEXO DEFENSA NACIONAL

Los gastos de los ministerios militares (Guerra y Marina), y últimamente Aeronáutica, figuraron consistentemente como erogaciones normales en el respectivo anexo del presupuesto general de gastos, que discriminaba constantemente la índole de cada tipo de erogación común; así, por ejemplo, figuraba la cantidad de cargos, de carácter militar y los del personal civil, número de oficiales, suboficiales y soldados en cada jerarquía con la remuneración pertinente. En lo que respecta a "Otros Gastos", figuraba igualmente el monto discriminado por partida; cada una de las cuales constituye el resumen de gastos de un solo concepto.

Así por ejemplo, se establecía claramente el monto asignado a los ministerios militares para alimentación de su personal y ganado, reposición de materiales, conexión de equipos, gastos sanitarios, gastos destinados a maniobras y ejercicios militares, etc.-

Es decir, que los presupuestos anteriores al año 1943 permitían conocer el detalle de personal y gastos insumidos por las fuerzas armadas, discriminados por conceptos.

La adquisición de armamentos destinados al Ejército y la Armada, se solventó constantemente con créditos abiertos por leyes especiales; por ejemplo, las leyes 11.266 y 12.672 asignaron fondos para tal fin; revistiendo tales operaciones el carácter secreto de su propia naturaleza, y en tal sentido las leyes mencionadas se consideraron en sesiones del Congreso sujetas al recaudo de la reserva imprescindible.-

La contabilización y el registro de las leyes mencionadas conservaron siempre el carácter secreto impreso por razones de carácter obvio y derivadas de la naturaleza de la propia función de las fuerzas armadas.-

Los créditos destinados a la compra de armamentos, fueron siempre considerados como un servicio de carácter perdurable y sus inversiones destinadas a asegurar la defensa nacional a través del tiempo, con provecho para las futuras generaciones; en consecuencia, la financiación de tales compras ha sido atendida con el importe producido de la negociación de títulos, habiéndose comprendido siempre como erogaciones al margen del presupuesto de carácter normal, relacionado con el funcionamiento de la institución como tal y solventado con rentas generales.-

Tales conceptos figuraron durante largos años, por su autorización de inversión, en el presupuesto, como "Armamentos" y a título informativo, conjuntamente con trabajos públicos, cuyo régimen seguía.-

La ley de construcciones militares también arbitró créditos para obras de tal naturaleza. Cabe señalar que ambas autorizaciones, armamentos y obras, representaban créditos máximos de vigencia en varios períodos, y en tal sentido se requería anualmente la emisión de títulos de la deuda pública hasta una suma determinada, acorde con las necesidades, posibilidades de cumplimiento de los servicios y situación del mercado financiero.-

La apertura de las autorizaciones de inversión anuales, escapaba al contralor del Congreso con anterioridad a la aplicación de la Ley Nº 12.961, afectando profundamente la técnica presupuestaria y vulnerando el principio de universalidad; como acertadamente lo expresara S.E. el señor Ministro de Hacienda al informar el proyecto de presupuesto para 1948 en la Cámara de Diputados de la Nación.- (página 4798 del Diario de Sesiones respectivo).-

Es decir que el nuevo Anexo que se crea, in-

corpora al presupuesto general de la Nación un importante crédito excluido anteriormente de la consideración total de los recursos y erogaciones fiscales, garantizando, eso sí, la necesaria reserva derivada de la índole de los gastos mencionados, que lleva a la inclusión global de sus montos en la cuenta de inversión.

La ley de presupuesto para 1948 sancionó el Anexo 20, como Defensa Nacional, dentro de la subdivisión de gastos a solventar con el producido de la negociación de títulos. La división del total de 540 millones fijado será efectuada por el Poder Ejecutivo entre las tres ramas de las fuerzas armadas, y la subdivisión entre los principales créditos será también tarea asignada al poder administrativo.-

Lo expuesto sobre el Anexo referido permite enunciar, en síntesis, que su inclusión unifica créditos dispersos e inconexos, apreciando en concepto como el total de gastos destinados a inversiones reproductivas o de previsión para la defensa nacional, acrecentando el patrimonio correspondiente y autorizando las inversiones anuales para la emisión de títulos de la deuda pública; descartando totalmente de su concepto lo que signifique gasto de funcionamiento normal de los Departamentos de Estado militares. En tal sentido, no puede apreciarse sino como acertado el procedimiento seguido, que tiende a permitir una impresión global más exacta de las previsiones de la defensa, en cuanto a su monto total; y a incorporar al documento central de previsión de gastos, cuantiosas sumas que fueron excluidas constantemente de su registro, aportando una solución más al problema de la falta de universalidad del presupuesto.-

-O-O-O-O-C-O-O-O-O-O-

EL CREDITO ADICIONAL

Un viejo mal de los presupuestos nacionales, factor de suma importancia en el endeudamiento fiscal y en la falta de ordenamiento financiero, lo constituyó siempre la presentación de quebrantos anuales entre las recaudaciones y erogaciones del ejercicio anual. Numerosas y variadas fueron las causas que engendraron el expresado fenómeno, pero sus consecuencias han sido constantemente desastrosas para las finanzas nacionales.-

El prolongado lapso que demanda la preparación de las previsiones para futuros ejercicios, y las lógicas dificultades derivadas de la demora consiguiente en su aplicación, han dado siempre lugar a la comprobación de la insuficiencia de determinados créditos destinados a la atención de ciertos servicios, o a la inexistencia de recaudos para solventar necesidades nuevas e imprevisibles originadas en circunstancias de difícil apreciación anterior.- El procedimiento normal de requerir nuevamente los fondos del Congreso Nacional resultaba, sin duda, engorroso y de larga tramitación; cuando el receso de las Cámaras legislativas no impulsaba al Poder Ejecutivo a recurrir al vicioso expediente de arbitrar los recursos por simple acuerdo de ministros, con indudable desmedro de la universalidad del presupuesto. Por otra parte, cabe hacer notar que muy rara vez, cualquiera de ambos sistemas que se utilizarse, la apertura de créditos llevaba aparejada la correlativa asignación de recursos; y como generalmente el ejercicio anual se encontraba ya bastante adelantado al presentarse nuevas necesidades, resultaba imposible ampliar los recursos ya previstos en el presupuesto general, con lo cual la presentación del déficit resultaba inevitable.-

Nuevos tiempos requieren, sin duda, nuevos métodos; y el rudimentario mecanismo estatal administrativo del siglo pasado no resiste la menor comparación con el imponderable alcance asignado al Estado en el cumplimiento de sus innumerables funciones sociales.

La extremada rigidez de los créditos menores del presupuesto imponía un largo trámite legal para efectuar los reajustes de sobrantes de determinados departamentos o partidas con faltantes de otros; y el complicado arbitrio del pedido de fondos al Poder Legislativo en cada caso en que correspondiese reforzar una necesidad determinada, colocaba a los organismos administrativos ante serias dificultades para su propio y eficaz desenvolvimiento.

Ante la situación que se ha expresado y que conducía fatalmente al desequilibrio presupuestario por el posterior ajuste de los refuerzos de créditos obtenidos, los tratadistas de la materia pugnaron constantemente por arribar a una solución decisiva del problema, que encaraban mediante la inclusión de partidas globales en el presupuesto general de gastos que permitiesen su afectación a las nuevas necesidades emergentes y no previstas, al confeccionarse el proyecto respectivo.

El anteproyecto de "Nueva Ley de Contabilidad Pública" confeccionado por el Doctor Juan Bayetto en el año 1934, incluyó entre sus prescripciones la creación de un fondo de reserva global destinado a los fines expresados, idea largamente propiciada por el autor en su cátedra y en publicaciones realizadas sobre la materia. Su inclusión respondería a la financiación de gastos imprevistos o refuerzos de créditos que se autorizasen legalmente durante el año, ya sea como resultado de leyes especiales o pedidos de ampliación de las

erogaciones votadas, como asimismo de los créditos abiertos por acuerdos de ministros en el receso legislativo.

Su mecanismo, como puede apreciarse, no permite la inmediata disposición de los recursos por parte del poder administrador, para su utilización inmediata en casos de insuficiencia de los créditos asignados o nuevas necesidades que puedan presentarse, requiriéndose siempre el arbitrio legal respectivo.

Por su parte, el despacho de la Comisión Especial designada a tal fin por el Honorable Senado y que, con el asesoramiento del Doctor Bayetto, confeccionó y presentó su proyecto a la Cámara en 1940, contemplaban e forma análoga la creación del fondo de reserva, con el agregado de que sus cifras debían ser incluidas en el anexo correspondiente al ministerio de Hacienda, aspecto éste de orden formal y de encuadramiento interno del presupuesto, que no alteraba en forma alguna los principios generales enunciados.-

El anteproyecto elevado en 1943 a la Comisión Honoraria designada por el Poder Ejecutivo para estudiar "las reformas que resulte conveniente introducir en la Ley de Contabilidad N° 428" por la Subcomisión nombrada a tal efecto, repetía los mismos principios, con una variante en su denominación, que se establecía como "crédito de reserva", más adecuada a su objeto, sin duda alguna.

Cabe hacer notar que en los tres proyectos mencionados, que constituyen el trabajo más serio realizado en la materia, la apertura de nuevos créditos (leyes especiales) se encuentra librada a las disponibilidades que ofrezca el fondo de reserva. Una vez agotado este último, solo

pueden arbitrarse nuevas erogaciones mediante la simultánea financiación por el establecimiento de nuevos recursos o la disminución de los gastos ya previstos en el presupuesto general.-

Como caso de excepción a lo establecido, se acepta la creación de nuevos gastos sin las respectivas disponibilidades cuando se trate de razones de urgencia debidamente calificadas en la misma ley que dispone la apertura de los créditos.-

Una doctrina constantemente orientada en el sentido expresado, y la práctica resultantes de largos años de imprevisiones financieras y repetidos quebrantos, hacían de impostergable necesidad el arbitrio de una eficaz solución a los problemas expuestos.

Respondiendo a las demandas expresadas, se propició en el artículo 8º del proyecto de ley de Contabilidad que sirvió de base a la nueva ley Nº 12.961, la creación de una partida global en el presupuesto general de gastos de la Nación, que se denominaba "crédito adicional" y que se destinaba a los dos propósitos fundamentales que se enuncian:

- 1º) Reajuste de cualquier anexo del presupuesto, siempre que los mismos no pudiesen ser solucionados mediante oportunas operaciones internas de compensación de partidas.
- 2º) Creación de conceptos nuevos; en cuyo caso, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta al Congreso de las medidas adoptadas.-

En ambas circunstancias, la utilización del crédito adicional se realizará siempre por medio del respectivo decreto emanado del Poder Ejecutivo.

El artículo referido del proyecto fué mantenido por la mayoría de las comisiones de la Cámara de Diputados en su despacho, y aprobado éste, fué igualmente sancionado por el Senado, incluyéndose en la ley N° 12.961 como artículo 7º.

La inclusión de esta cláusula dió motivo a una de las más serias objeciones formuladas a la ley en el seno de la Cámara de Diputados, y originó uno de los debates más sostenidos entre los legisladores y el Ministro de Hacienda.

La minoría de las comisiones había propugnado en su despacho, la inclusión de un fondo de reserva prudencial en el anexo correspondiente al ministerio de Hacienda, para atender gastos imprevistos o refuerzos de créditos. El mecanismo del fondo referido seguía, en sus lineamientos generales, a las normas fijadas en los proyectos confeccionados con intervención del Doctor Payetto, a que se hizo alusión más arriba. En consecuencia, las leyes especiales que autorizasen gastos no previstos se imputarían al fondo de reserva, cuyo saldo debía comunicarse al Congreso por el Ministerio de Hacienda después de cada sanción de tales leyes.-

Una vez que el fondo de reserva hubiese sido utilizado totalmente, las nuevas leyes especiales que se sancionasen debían expresar los recursos respectivos, con excepción de los que ya hubiesen sido acordados por la ley general de presupuesto; debiendo demorar el Poder Ejecutivo la aplicación de las leyes que no hubiesen llenado los recaudos expuestos. Se exceptuaba de esta prescripción, las leyes que respondiesen a necesidades cuya urgencia fuera calificada por la misma ley que abría el crédito.-

Los ataques al crédito adicional fueron basados, ex-

clusivamente, en su carácter global y en la facultad de disposición directa que el proyecto de ley asignaba al Poder Ejecutivo, sosteniéndose que el Congreso renunciaba a sus facultades de fijar los gastos de la Administración nacional, que concretamente le acuerda la Constitución.-

Expresaron los impugnantes, diputados Ravignani, Baulina y especialmente Gonzalez Funes, que se facultaba discrecionalmente al Poder Ejecutivo para sustituir al Congreso en la fijación de gastos, y que se facilitaba la posibilidad de que, incrementando desmesuradamente sus cifras, se desvirtuara el concepto de que el presupuesto contuviese la discriminación de partidas necesaria para su correcta apreciación por los representantes del pueblo.-

La circunstancia de que se contemplase la inclusión del crédito adicional en un anexo separado, y que su distribución recorriese las distintas jurisdicciones, de acuerdo a las necesidades expresadas, fué también seriamente criticada, por interpretarse que lo correcto hubiese sido afectarlo al Ministerio de Hacienda, como proponía la minoría en su despacho, o dividirlo en tantas partes como anexos contiene el presupuesto, agregándose al final de cada uno como parte integrante del mismo.-

La fijación de conceptos nuevos, cuya financiación afectaría el crédito adicional por decreto del Poder Ejecutivo, fué también objetada; expresándose que la marca del plan de gobierno debía ser resultado de la acción de ambos poderes y no de uno solo. Asimismo, la comunicación posterior al Congreso para su ratificación no salvaría la observación de fondo formulada, por cuanto en el caso de no pronunciarse el Poder Legislativo, la erogación quedaría firme, in-

corporándose al anexo respectivo del presupuesto general, agregando así la sanción tácita el mecanismo legislativo.-

El artículo de referencia establecía que la partida global mencionada sería proporcionada al total de los gastos; dando lugar a críticas de los representantes de la minoría de las comisiones el hecho de que tal proporción no fuese fijada ya en la ley, interpretando igualmente que permitía futuros abusos por posibles abultamientos de tales proporciones.-

Finalmente, el diputado González Funes estableció una comparación entre el crédito adicional aconsejado por la mayoría y el fondo de reserva que propugnaba la minoría. Ambas instituciones coinciden en su carácter global y en su ulterior destino de compensar créditos insuficientes, frenando el déficit; pero mientras el primero se encuentra al arbitrio del Poder Ejecutivo que lo administra por decreto; el último está sujeto a la autorización legal en cada caso y tiene por objeto evitar la posterior afectación de leyes especiales que conducirían fatalmente al déficit, de no preverse los recursos respectivos.-

A las expresadas críticas de la minoría, respondieron el miembro de la mayoría de las comisiones, diputado Cooke y el señor Ministro de Hacienda. Se sostuvo que el Congreso no renunciaba a sus facultades por cuanto al establecer por sí el crédito y fijar su monto con el destino que su enunciación expresa, cumplía con el deber constitucional de autorizar los gastos que, en todos los casos incluso en éste, delimitaba su concepto y encuadraba al Poder Ejecutivo en su aplicación. El prolongado lapso de -

tiempo que transcurre entre la preparación del presupuesto y su ejecución justifica sin duda, que todas las previsiones no pudiesen haber sido tomadas; teniendo en cuenta el carácter ambiente que en la actualidad reviste la economía.

Frente a ello, el Congreso arbitra los medios para subsanar tales posibles imprevisiones; e incluso regula sus magnitudes al fijar la proporción correspondiente en el crédito adicional anual.-

El crédito adicional, sostuvieron los expresos, tiene carácter regulador al reducir al mínimo las gestiones de fondos de cada jurisdicción, permitiendo al Poder Ejecutivo reorientar oportunamente diversas partidas que, por el carácter restrictivo impreso, hubiesen resultado insuficientes.

Finalmente, expresó el señor Ministro de Hacienda que la utilización del fondo de reserva en lugar del crédito adicional, llevaba a la solución del problema de los imprevistos un método de escasa agilidad por el prolongado trámite parlamentario; y que el uso del crédito adicional por el Poder Ejecutivo en la forma propuesta, le reportaría la flexibilidad suficiente para un desenvolvimiento eficiente.-

Sancionado el artículo en la forma propuesta por el despacho de la mayoría de las comisiones, propuso el miembro informante de la minoría un agregado que tendía a que la cláusula ya firmada de la utilización del crédito adicional dentro del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, se completase afectando al mismo las futuras leyes especiales de apertura de créditos o autorización de gastos que se dictasen, reglándose en la forma prevista

en este aspecto por el despacho minoritario, proposición que no tuvo éxito.-

La consideración del artículo referido por el Senado Nacional solo mereció una ligera referencia del Senado Antille, en el sentido de que su inclusión terminaría con la gestión de créditos eventuales y aislados al Congreso y permitiría al Poder Ejecutivo continuar una obra o servicio que se estime necesario, girando sobre el crédito adicional citado.

A consecuencia de todo lo expuesto, la ley reconoce una situación de hecho en la ejecución del presupuesto, que los créditos pueden resultar insuficientes y ser necesario echar mano de recursos previstos con anterioridad con el mismo fin.-

En la forma en que ha sido definitivamente fijado el artículo 7º de la ley de contabilidad, el manejo del crédito adicional es el que se expresa. al presentarse el proyecto de presupuesto, se incluye un crédito adicional global proporcionado al total de gastos.- El expresado crédito figure al final de la planilla resumen de erogaciones, y separado totalmente de los restantes capítulos de gastos (por poderes constitucionales o por ministerios), afectándose totalmente a la columna "Créditos a distribuir".- al mismo se contabiliza por separado, acribándose la cuenta respectiva.-

Durante el desarrollo del ejercicio se presenta, por ejemplo, totalmente agotado el crédito fijado al anexo 2 (Ministerio del Interior, Capítulo II)Otros Gastos) apartado a) (Gastos Generales, Partida principal I. (Energía eléctrica y fuerza motriz). El Departamento

de Estado respectivo establece el Estado de las restantes partidas asignadas; si las mismas presentan posibles sobrantes, debe gestionar la transferencia respectiva. En caso de que la operación respectiva no sea factible, se recurre al Ministerio de Hacienda que examina los fundamentos y proyecta el decreto respectivo, agregándose el importe correspondiente al final del anexo pertinente en el ajuste final del presupuesto.-

Es indudable que la inclusión de la cláusula mencionada representa un apreciable progreso en la técnica administrativa, por cuanto permite subsanar nuevas necesidades y evita la posibilidad de la presentación de un déficit, dando una notable flexibilidad al desenvolvimiento del organismo administrador. Por otra parte, su adopción en el engranaje total del presupuesto, responde a análogo manejo que los saldos sin distribuir que se mantenían a disposición de los respectivos Secretarios de Estado. Por ejemplo: la distribución de las partidas de gastos generales entre las diferentes dependencias de un ministerio no se efectuaba en forma total, sino dejando un margen a disposición del mismo para reforzar un crédito menor que resultase insuficiente o para atender un nuevo concepto de su propio departamento.-

Es un medio de acción y maniobra eficientísimo para regular el desarrollo de los planes administrativos, volcando la actividad reguladora en un sentido determinado.-

Por otra parte, es innegable que anteriormente las necesidades impostergables se cumplían igualmente, recurriendo posteriormente a medidas de solución criticables desde el punto de vista de la sana técnica financiera, o perjudicando indebidamente a los contribuyentes con el recurso de pasar sus créditos a ejercicio vencido.-

En el presupuesto para 1948 se incluyó por primera vez el crédito adicional por un valor de 51 millones, primer criterio de proporcionalidad que representa aproximadamente el 1% del total de erogaciones a solventar con rentas generales (3.291.566.496.- disminuídas en 200 millones de economías de inversión).-

-O-O-O-O-O-O-O-

CONTO DE LA LEY N.º 13.961

La inclusión de esta cláusula reviste un carácter de absoluta novedad. En efecto; los diferentes proyectos constitucionales y las opiniones de los tratados no contemplaron en circunstancia alguna la posibilidad de comprender un crédito de este tipo particular y con un mecanismo especial para su ejecución.-

El artículo 84 de la ley N.º 13.961 expresa que en los anexos correspondientes a la presidencia de la Nación, Congreso y Corte Suprema de Justicia se incluirán partidas separadas para atender gastos imprevistos a realizar por el Presidente de la Nación, Presidentes de las Cámaras Legislativas o Presidente de la Corte; estableciéndose un procedimiento excepcional para su tramitación, mediante la transferencia directa de los fondos. Los créditos citados quedarán como erogación firme, aunque no se inviertan totalmente, arrendando saldos, y el probable disponible se tendrá en cuenta para recabar las partidas de ejercicios futuros.-

También la inclusión de esta cláusula dió lugar a prolongados debates en la Cámara de Diputados. Mientras el miembro interviniente dió una sucinta explicación sobre la necesidad de que las autorizaciones referidas dijesen a los créditos necesarios para exigencias impostergables y de carácter del propio carácter de dichas autorizaciones, sujetos al requisito común de la rendición de cuentas, los diputados de la minoría González Funes, Ravignani y Bauina censuraron su crítica

en los siguientes aspectos fundamentales:

a) Carácter imprevisible y extraordinario de la erogación.

Al respecto, se expresó que nada impide a las autoridades a quienes se asigna la partida, proveer los créditos necesarios para atender sus propios servicios como el resto de la administración, que se no invierte sin los recursos expresados; y que en última instancia, el crédito adicional podría solventar las erogaciones referidas.

b) Naturaleza global del crédito.

Llevando a cabo una crítica principista, se manifestó que las partidas globales vulneraban el principio de especialización del presupuesto, y afectaban la facultad asignada al Congreso de fijar los créditos, ya que no le era factible al mismo examinar cada concepto imputado al fondo de emergencia.-

c) Mecanismo de erogación fijas.-

El artículo establece que los fondos afectados a la partida mencionada representarían una erogación fija del ejercicio por el solo hecho de su transferencia en cuenta bancaria independiente a la orden de las autoridades respectivas. Se expresó que la adopción de este sistema representaba una violación a la anualidad del presupuesto, sin posibilidad alguna de reintegrar el excedido los importes no utilizados anualmente de los créditos referidos, concepto poco aceptable, según el diputado Lavignani en las estructuras de tipo absoluto.-

d) Acreditación de saldos no invertidos.

En caso de que no se le hubiese invertido totalmente el crédito, expresa el artículo citado, los saldos res-

pectivos se considerarán disponibles para el siguiente ejercicio, previéndose tal posible saldo para la fijación del nuevo crédito.-

La acumulación de tales saldos también se objetó como transgresión a la anualidad del presupuesto y como estado anómalo de un régimen de excepción con respecto al resto de los gastos de la hacienda pública. Por otra parte, la inversión de las provisiones globales citadas, se haría por simple disposición de la misma autoridad que el ocurriría el gasto, que significa reforzar desmedidamente los poderes del estado administrador, - dejar el punto de vista de diversos regimientos sola - mente.-

En resumen: se expresó que el fondo de emergencia debiera ser considerado dentro de los respectivos márgenes de las erogaciones autorizadas anualmente por el presupuesto general de gastos, que contempla fundadamente todas las necesidades de la administración nacional.-

El diputado Jocka y el señor ministro de Hacienda tuvieron a su cargo la réplica respectiva. A la objeción del carácter discrecional y arbitrario del concepto de erogación extraordinaria e imprevista, se manifestó que la calificación respectiva sería una por ley, y que, en consecuencia, no existiría la discrecionalidad mencionada. Por otra parte, la misma calificación excluye al fondo de emergencia del mecanismo normal de las partidas para eventuales, que son para necesidades comunes del desenvolvimiento de la administración, en lugar de reves-

tir el carácter de extraordinario ya citado. Por otra parte, la asignación de tales créditos responde a un sentido de confianza en la acción de las autoridades superiores de cada poder constitucional, para la rápida e inmediata solución de las eventualidades que se presentan, sin requerir en cada caso la aguda gestión legislativa.

En cuanto al carácter firme de la erogación y el carácter de saldos, se expresó por la partida de referencia no tenía el carácter de constante, y que, en consecuencia, al fijar los futuros montos afectados al citado concepto, se debía tener en cuenta el saldo disponible de ejercicios anteriores para reducir en proporción el importe a establecer.- Declaró el diputado Cooke que, a su juicio, el saldo no invertido al cierre de un ejercicio, debía considerarse como crédito del siguiente, con lo cual se respetaba el principio de la anualidad del presupuesto.

Declaró finalmente el diputado Benítez que un régimen similar se seguía con los gastos militares que, autorizando sumas globales, se arrestraban los saldos año a año.-

Definido finalmente el artículo dentro del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, pasó al Senado, siendo el artículo objeto de una simple acotación por el miembro informante, senador Benítez, el que expresó que se trataba de una partida para eventuales e imprevistos para atender erogaciones y presupuestos particulares de obras que se utilizaba o no según las necesidades de la obra a que se encontraba destinada. Como puede apreciarse

se, este concepto no responde claramente al texto del artículo mencionado.-

La ley prescribe, en síntesis, que en los anexos correspondientes a la presidencia de la Nación, Congreso y Corte Suprema, se incluyan partidas separadas para atender gastos de carácter extraordinario; cuyo importe se transfiera directamente a las autoridades respectivas las que disponen la inversión respectiva; quedando el importe citado como erogación firme del ejercicio y pasando los saldos al ejercicio siguiente, debiendo tenerse presente para fijar las partidas sucesivas.-

En consecuencia, el mecanismo resultante es particularísimo. Así se preven, por ejemplo, \$ 120.000.- m/n. para el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el Anexo 5 (Ministerio de Justicia e Instrucción Pública). Por una operación interna de libros, se transfiere de la Tesorería General de la Nación la suma expresada a la orden del presidente del organismo judicial citado, contabilizándose en la contabilidad de presupuesto como totalmente insumido el crédito referido.-

Ante la presentación de un gasto que reúna los requisitos citados (imprevisibilidad y carácter extraordinario), el funcionario mencionado ordena el pago por sí, decretando la inmediata inversión de los recursos y la cancelación de la erogación.- Al final del ejercicio, solo se han invertido, por ejemplo, \$ 50.000.- m/n.; pasan al ejercicio siguiente, contabilizándose en el texto respectivo de la partida con \$ 70.000.- m/n. de saldo anterior.

En momentos de rendirse el proyecto de

presupuesto para el ejercicio siguiente, se toma en consideración el monto sobrante a la fecha del presupuesto (que no es a la finalización del ejercicio), y que es \$ 90.000.-

Si se ha previsto mantener el crédito por el mismo importe del año anterior (120.000), se consideran los 90.000 de saldo menos la probable inversión hasta fin de año (supongamos 30.000 calculados) y el crédito fijado por el presupuesto para el año siguiente sería de 60.000.-

En la contabilidad del presupuesto se registrará para el año siguiente esta cifra \$ 60.000.- más el saldo real resultante al cierre del ejercicio (\$ 70.000.- diferente del calculado), con lo cual la partida ascendería a \$ 130.000.- siguiendo en igual forma para los subsiguientes ejercicios. Cabe hacer notar, que la similitud enunciada por el diputado Benitez con los gastos militares de varios ejercicios financieros, es totalmente alejada de la realidad. En efecto: en primer lugar, las partidas a asignarse como "fondo de emergencia" tendrían su afectación a rentas generales, mientras que los gastos militares que se hizo referencia (Anexo Defensa Nacional) como asimismo las leyes de obras públicas que tienen un régimen análogo a los mismos, se solventan con el producido de la negociación de títulos. Por otra parte, las leyes relativas a tales gastos y obras disponen la apertura de créditos de máxima a atenderse en varios años (dentro del concepto de que las erogaciones correspondientes favorecen a varias generaciones), pero anualmente y por ley del presupuesto, se fija la máxima autorización de inversión por ejercicio, y que es el verdadero crédito consumible en el mismo año. Es decir, que la autorización

de máxima ceda por la ley general, se ve disminuida año a año por los montos de las autorizaciones de inversión realmente utilizadas. Tales autorizaciones anuales caducan indefectiblemente al finalizar el ejercicio, y las nuevas disponibilidades del año siguiente, deben ser acordadas totalmente por la nueva autorización del ejercicio presupuestario siguiente.

En cambio, el fondo de emergencia continúa subsistiendo al cierre del ejercicio y su saldo pasa al siguiente sin que su importe sea considerado en el monto del nuevo crédito.-

La rendición de cuentas de la erogación total se efectúa mediante la comprobación de la transferencia bancaria, sin perjuicio de la ulterior rendición a fines del ejercicio por el total de los gastos realmente invertidos y que efectúan las respectivas autoridades.-

Es indudable, a juicio del suscripto, que la asignación a las autoridades citadas de partidas para eventuales de este carácter, está acorde con las nuevas exigencias de determinadas necesidades para solventar servicios imprevisibles, y en los cuales las circunstancias no permiten el requerimiento de fondos por la vía normal.-

La sola exigencia de la transferencia bancaria permite la inmediata disposición de los fondos para atender el servicio con urgencia, sin los largos trámites dilatorios de la ejecución del gasto, con engorrosos trastornos por el pasaje por diversas oficinas administrativas y suprimiendo el control "a priori" de la erogación. Cabe hacer notar, como lo hiciera presente el señor Ministro de Hacienda y aunque el proceso no sea enteramente análogo, que la propia ley Nº 12.961 acuerda facultades a funcionarios de jerarquía in-

ferior a los expresados, para adquirir directamente y con carácter de urgencia, efectos por cuantiosos valores, por lo cual es lógico asignar facultades similares a las autoridades superiores de la Nación.-

Por otra parte, la ley limita el uso de tales recursos al caso de gastos "imprevistos y extraordinarios", es decir, encuadrando la erogación dentro de límites precisos. El Congreso fija, también en este caso, el crédito principal respectivo, facultando a la administración a ejercer la inversión al detalle, dentro de las exigencias de flexibilidad ya enunciadas.-

No es tan justificable, en cambio, la prescripción que da a tal erogación el carácter de crédito en firme y consumido por la sola asignación del mismo, y no se alcanzan a percibir los beneficios de este complicado engranaje que rompe la armonía del desarrollo en las finanzas públicas.- En efecto; si la asignación de los fondos de emergencia reviste el carácter constante que la propia situación impone, no hay ventajas visibles en permitir el arrastre de saldos que pasan a ejercicios futuros y que deben incidir fatalmente en el ajuste final del presupuesto, confundiendo en la contabilidad conceptos de distintos ejercicios.- El carácter eventual de la partida se mantendría perfectamente, a juicio del suscripto, mediante la inserción normal del crédito y la inmediata disposición que su transferencia permite, asegurando a las autoridades superiores ya citadas, la cancelación inmediata de cualquier urgencia a presentarse.-

Es de hacer notar, finalmente, que esta cláusula no ha tenido aún principio de ejecución; puesto que en el presupuesto para 1948, el primero sancionado después de la promulgación de la nueva ley de contabilidad, no se ha incluido crédito alguno en carácter de "fondo de emergencia", razón por la cual no puede abrirse juicio en base a experiencia alguna.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

APRECIACION DE LOS RECURSOS

El presupuesto general de gastos de la Nación enumera la totalidad de las erogaciones destinadas a satisfacer los diversos servicios necesarios para el desarrollo de las actividades del Estado. Como lógica consecuencia, resulta menester establecer la procedencia de los fondos destinados a tales pagos.-

La operación respectiva, denominada cálculo de recursos, debe confeccionarse simultáneamente con el presupuesto de gastos para establecer si el mismo se encuentra debidamente compensado. Como puede apreciarse, mientras el último documento citado autoriza directamente la realización de gastos, abriendo los créditos respectivos; el anterior solo tiene carácter estimativo, limitándose a apreciar el posible resultado del cumplimiento de la legislación impositiva orgánica.-

El Estado obtiene sus recursos, como es lógico, del aporte de la renta privada de la Nación; traducidos en impuestos, tasas, multas, y demás fuentes de orden normal, como asimismo, mediante el uso del crédito, prácticamente ilimitado debido a la solvencia y riqueza del país.-

El uso del crédito por parte del Estado, se traduce en la emisión de obligaciones a cargo del mismo (títulos de la deuda pública), que gravitan en los futuros presupuestos en los montos necesarios para el pago de los respectivos servicios financieros (intereses y amortización).

La utilización de este arbitrio se justifica

cuando las adquisiciones, erogaciones, servicios u obras solventados por tal medio, benefician no solamente a los prestatarios de fondos (contribuyentes) del ejercicio en que se ejecutan, sino también a los que corresponden a futuros años. Por ejemplo, la construcción de un hospital prestará beneficios a varias generaciones, como igualmente el arbitrio de materiales modernos a las fuerzas armadas o la instalación de una red de comunicaciones. La interpretación dada a las adquisiciones solventadas con el producido de la negociación de títulos establece que, por principio y sin perjuicio de la consideración de la finalidad antes expresada, los elementos adquiridos deben acrecentar el acervo patrimonial del Estado.-

Aparte de lo expresado, se ha utilizado continuamente el crédito para solventar los déficits en los presupuestos; procedimiento que vulnera sanos principios financieros y recarga sobre los contribuyentes de ejercicios futuros las consecuencias de una mala administración en un año anterior.-

En razón de encontrarse íntimamente ligados los gastos y los recursos en el documento central de las finanzas nacionales, si los primeros son incorporables al presupuesto en su totalidad por aplicación del principio de unidad y universalidad, también los últimos deben incorporarse en su total al cálculo respectivo.-

Por razones de especialización en sus funciones, le compete al Ministerio de Hacienda preparar el

cálculo de recursos para un ejercicio determinado, apreciando con la mayor exactitud posible la recaudación probable en base de estadísticas y estudio de la situación impositiva. El cálculo referido no debe ser exagerado, en forma tal que se prevean gastos que después no podrán ser debidamente financiados.-

A los recursos provenientes de rentas generales y del uso del crédito, deban agregarse las recaudaciones que realicen directamente las diferentes reparticiones y que se denominan "recursos propios", cuya contabilización se registra en las llamadas cuentas especiales .-

La legislación impositiva tiene carácter permanente, y la inclusión de sus recursos en la ley de presupuesto, que se efectúa anualmente, solo se refiere, como se ha expresado, al cálculo de su probable producido.-

La ley Nº 428 de Contabilidad expresaba en su artículo 4º, que los recursos constituirían un artículo separado del presupuesto general y que se expresaría en el mismo el monto destinado a atender cada agrupación de gastos. Complementando lo anterior, la ley complementaria permanente de presupuesto prescribe que las disposiciones sobre recursos no caduquen al cierre de cada ejercicio, manteniéndose en vigor hasta la sanción de una nueva ley de presupuesto; disposición que tiene por objeto mantener la continuidad del aporte de recursos al erario.-

La apertura de créditos a solventarse con el producido de la negociación de títulos se efectúa por leyes especiales (obras públicas, armamentos, etc.) o por el articulado de la misma ley del presupuesto.-

En cuanto a las reparticiones autárquicas cuyos presupuestos no están aún incorporados al central, sus recursos se conside-

ran por separado, en sus respectivas previsiones de gastos. Los aportes de la Administración Central se registran como recursos de cada dependencia por separado.

El ordenamiento seguido en el presupuesto para registrar los probables producidos de cada fuente de recursos, se limitaba a enunciar las recaudaciones destinadas a solventar los gastos de rentas generales, prescindiendo de los recursos provenientes del uso del crédito.-

El anteproyecto de ley de contabilidad del doctor Bayetto, establecía en su artículo 4º que el capítulo dedicado a recursos contendría dos grandes grupos: recursos en efectivo y recursos en títulos, discriminando el primer grupo en conceptos de un mismo tipo; manteniendo análogas prescripciones los proyectos de las comisiones designadas ad-hoc por el Senado y por el Poder Ejecutivo.

La nueva ley Nº 12.961 contiene en su artículo 2º la discriminación de los recursos en las siguientes divisiones:

1º) Recursos en efectivo: subdivididos en:

- a) Rentas fiscales.
- b) Recursos propios de los organismos descentralizados.
- c) Recursos especiales.

2º) Recursos del crédito.-

La discusión parlamentaria no aporta nuevos antecedentes, por cuanto la disidencia presentada ha sido solamente de carácter formal.-

Como novedad de importancia en el nuevo

régimen financiero, puede citarse la inclusión de todos los recursos en el balance general preventivo anexo al presupuesto, para contrapesar el total de gastos incluido en el mismo.-

La principal modificación introducida ha sido la inclusión en el cálculo de recursos, de las rentas provenientes del uso del crédito, indebidamente excluidas del mismo en los presupuestos anteriores y afirmando así el principio de unidad y universalidad, permitiendo una apreciación integral de todos los recursos del Estado en un solo documento.-

Por otra parte, se ha introducido en el cuerpo legal respectivo, el ordenamiento derivado de la práctica administrativa, en lo que a su registro racional respecta.-

En el presupuesto para 1948 se ha puesto ya en práctica el nuevo sistema legal que, en lo que a rentas generales respecta, ya se establecía anteriormente. No se ha mantenido dentro del texto total del presupuesto el monto y detalle de recursos de las entidades de administración descentralizada, por cuanto sus respectivos presupuestos no fueron comprendidos en un solo artículo con el documento central; los que constituye, a juicio del suscripto, una laguna en la estructura presupuestaria que debe ser cubierta a medida que la ejecución de las disposiciones legales vayan afinando la correspondiente aplicación.-

El artículo 21º de la ley Nº 12.961 repite, casi textualmente, lo determinado en el artículo 23º de la ley 11.672, en el sentido de que las disposiciones impositivas no caducan con el año financiero.-

A título meramente ilustrativo, se expresa a continuación el detalle de los recursos que prevé el presupuesto para 1948 en su artículo 2º:

I. ADMINISTRACION CENTRAL

a) Rentas Generales

I. Renta aduanera y portuaria.

Comprende el producido de los derechos de importación y sus adicionales, como impuestos aduaneros; servicios portuarios varios, faros y balizas, eslingaje, almacenaje, etc., y multas y varios.-

II. Impuestos internos unificados.

Como su concepto lo expresa, son los gravámenes sobre bebidas, tejidos, objetos suntuarios, etc.; de cuyo valor total se da una participación a las provincias, figurando en el cálculo de recursos solo el valor neto.

III. Contribución Territorial.

Consiste en el gravamen sobre la propiedad raíz, y de su valor total se participa a la Municipalidad de Buenos Aires.-

IV. Impuesto a los Réditos.

Este impuesto es ampliamente conocido; grava los beneficios líquidos en todo orden de actividades o de bienes productivos; también se da participación a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires.-

V. Impuesto a las Ventas.-

Recae sobre las operaciones de importadores, exportadores y fabricantes; su participación es análoga a la del apartado anterior.-

VI. Impuesto a los Beneficios Extraordinarios.

Grava las operaciones que producen una ganancia desusada y excepcional. También, por tratarse de una especie de ampliación del impuesto a los réditos, se participa en forma similar.-

VII. Impuesto de Sellos.-

Recae sobre las actuaciones escritas en diversas gestiones ante dependencias del Estado; o en actuaciones privadas sobre documentos. Comprende, entre otros, el pago de diplomas, certificados, derecho de análisis, marcas, matrículas, derechos de examen. etc.-

VIII. Patentes.-

Gravamen impuesto sobre el desarrollo de las actividades profesionales o comerciales de diverso tipo. Participan la Municipalidad de Buenos Aires y varios (Territorios).-

IX. Regalías de petróleo y canon minero.-

Participación dada al Estado por la explotación del subsuelo.

X. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes.

Comprende la imposición sobre sucesiones, principalmente, y otras formas de legados o entrega gratuita de bienes.-

XI. Impuesto a las Carreras.-

Grava este tipo de actividad aleatoria y deportiva. Participa la Municipalidad de Buenos Aires

y las comisiones de Casas Baratas y de Superintendencia de Carreras.-

XII. Impuesto a los Beneficios Eventuales.

Se conceptúa el gravamen sobre operaciones con inmuebles generalmente; y participa la Municipalidad de la Capital y los estados provinciales.-

XIII. Derechos consulares.-

Este impuesto se encontraba anteriormente en el grupo I.-

XIV. Participaciones Diversas.

Comprende la participación del Estado en los beneficios de ciertas dependencias descentralizadas (Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Banco Central).-

XV. Lotería de Beneficencia Nacional.

Comprende el producido de las extracciones de este juego de azar oficializado, el impuesto sobre la emisión anual y la prescripción de premios. De su importe se da participación a diversas entidades benéficas.

XVI. Beneficios de Cambio.-

Constituye el margen de cambio transferible a rentas generales con una finalidad determinada.-

XVII. Rentas Diversas.

Engloba el producido directo de los beneficios de cambio, a raíz del control introducido en su mecanismo; y reintegros y recaudaciones de diversos organismos.-

XVIII. Correos y Telecomunicaciones.-

Constituye el beneficio emergente de este servicio público.-

b) Producido de la negociación de títulos.

De acuerdo con lo determinado en el apartado I. acápite b) del artículo 2º de la ley Nº 12.961, estos recursos se clasifican por su destino.

I. Reconstrucción de San Juan.

Aporte del Estado a esta obra.

II. Aporte Administración Nacional de la Vivienda.-

III. Aporte al Consejo Agrario Nacional.

IV. Aporte al Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares.-

V. Aporte Administración General de Vislidad Nacional.

VI. Defensa Nacional.

Sumas dedicadas al completamiento y organización de las tres fuerzas armadas.

VII. Trabajos Públicos.-

Montos de inversión máxima de los planes anuales de construcciones civiles.-

II. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Figura el monto de los recursos de cada organismo, por la enunciación de cada uno de éstos; dentro de la jurisdicción ministerial respectiva, pero al margen del cálculo de recursos de Rentas Generales,-

De acuerdo con los puntos de vista expresados, la nueva ley en este aspecto trae como novedad interesante, la inclusión de los recursos provenientes del crédito en el presupuesto y la fijación de las disposiciones diversas en un solo texto legal.-

Las disposiciones legales comparadas son las si-

guientes:

LEY Nº 428

*Art.4º: El cálculo de re
 *cursos será materia de
 *otro artículo, con los
 *incisos correspondientes,
 *que expresen las cantida-
 *des que, por cada ramo de
 *entrada ordinaria o extra
 *ordinaria, se destine pa-
 *ra el pago de los gastos
 *que se voten".

LEY Nº 11.672

*Art.24: Las disposiciones
 *sobre recursos no caducarán

LEY Nº 12.961

*Art.2º:.....
 *I.Recursos:Figurarán con las
 *especificaciones necesarias
 *para determinar exactamente su
 *naturaleza y origen, compután-
 *dose separadamente en los si-
 *guientes grupos:
 *a) Recursos en efectivo:Rentas
 *fiscales detalladas por su o-
 *rigen. Recursos propios de las
 *entidades descentralizadas de-
 *tallados conforme a su régimen
 *legal. Recursos especiales que
 *comprenderá todo otro género
 *de recursos que las leyes ha-
 *yan autorizado.
 *b) Recursos del crédito:Detalla
 *dos por su destino.
 *El cálculo de recursos corres-
 *pondiente a cada presupuesto
 *estimaré en forma analítica
 *los recursos previstos y auto-
 *rizados para la administra ción
 *general del Estado.
 *.....
 *Artículo 22:Las disposiciones
 *impositivas no caducarán con

LEY Nº 11.672

"al fenecer el ejercicio en
"que fueron dictadas y serán
"aplicadas hasta tanto se
"promulgue un nuevo presu -
"puesto, salvo aquéllas que
"tuvieran un término especial
"de duración:-

LEY Nº 12.961

"el año financiero en que se
"dictaron y regirán mientras
"no sean derogadas o modifi-
"cadas, excepto las que pre -
"vean un término especial de
"duración".

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

CLASIFICACION DE LOS GASTOS

Este aspecto configura una cuestión relativa exclusivamente a la faz estructural del presupuesto general. Las erogaciones previstas en el citado documento para la atención de los diferentes servicios deben ser objeto de la correspondiente discriminación, principio contable general aplicable en cualquier tipo de hacienda, privada o pública.

La legislación vigente con anterioridad a la sanción de la ley N° 12.961, solo traía prescripciones relacionadas con el ordenamiento de los gastos dentro del presupuesto; así, la ley 428 prescribió en su artículo 2° la subdivisión de los gastos por artículos asignados a cada ministerio, clasificados a su vez en incisos e ítems para erogaciones de una misma clase y sus respectivos pormenores. La práctica aplicada a la confección de los presupuestos llevó a la primera división lógica, aun cuando no prevista en textos legales, entre los gastos destinados a remunerar los servicios prestados por los agentes de la administración (Sueldos y Jornales) y los que correspondían a erogaciones de otro tipo, agrupados genéricamente como "Otros Gastos".

La ley 11.672 solo prescribió al respecto sobre la designación de categorías de empleados civiles del Estado y sus remuneraciones, en el artículo 11° (edición 1943).

Ya los tres proyectos de ley de contabilidad confeccionados con la intervención del profesor Bayetto tendieron a legalizar esa lógica discriminación entre gastos destinados a honrar las prestaciones de servicios y las restantes erogaciones;- En el artículo 5° inciso a) del proyecto original se determinó que los sueldos y demás remuneraciones de servicios personales se separarían de las inversiones y demás

gastos de administración, repetido en los artículos 4º inciso a) de los proyectos de las comisiones especiales del Senado y del Poder Ejecutivo.-

Aclarada la necesidad indudable de separar ambos tipos de erogaciones, de carácter tan diverso, pasaremos a analizar cada uno por separado.-

Gastos destinados a remunerar servicios prestados:

No constando otra disposición legal de orden general que la ya enunciada de la ley N° 11.672, la fuente de información más exacta la constituye el texto de los presupuestos sancionados, que determinan la concreción en el mismo de normas de orden consuetudinarios al respecto.-

La totalidad de los distintos departamentos de Estado establecieron la primera clasificación de remuneración de servicios en la designación de Sueldos y Jornales obrando en igual forma en el cuadro resumen general del presupuesto. Igual denominación se aplicó en los presupuestos de las entidades autárquicas y en las diferentes cuentas especiales. El citado resumen general enumeraba también el total de cargos de cada Ministerio.-

Las planillas discriminativas dentro del presupuesto, enumeraron los sueldos y jornales dentro de cada jurisdicción; así por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto consideró tal temperamiento en los incisos correspondientes al Ministerio, Dirección de Defensa Nacional, Embajadas, Consulados y Legaciones, etc.- En cada inciso, se subdividió por ítems la distinta naturaleza de los agentes; se adoptó, por directivas del Ministerio de Hacienda, una gran subdivisión mantenida en todos los departamentos; personal administrativo y técnico-profesional; personal

de maestranza y personal de servicio.-

En la primera categoría se incluyeron los empleados propiamente dicho: es decir, los oficinistas y los técnicos en distintas funciones (abogados, médicos, contadores públicos, bachilleres, teneadores de libros, ingenieros, técnicos industriales, químicos, etc.).-

En la segunda categoría se consideró al personal obrero propiamente dicho: artesanos, carpinteros, sastres, zapateros, talabarteros, etc., afectados a este tipo de labor manual, utilizados en los diferentes organismos de producción (fábricas, talleres, etc.) o en funciones inherentes a su propio rol.-

Por personal de servicio se entendió a todos los agentes destinados a secundar el engranaje administrativo en funciones de atención material secundaria; por ejemplo, ordenanzas, limpiadores, mozos, etc.- y su propio personal directivo; mayordomos, ecónomos, etc.-

Dentro de esas categorías el presupuesto de cada inciso enunció la cantidad de cargos de cada clase y la remuneración mensual y anual. Por ejemplo, 5 Auxiliares 3º, con remuneración mensual de \$ 325.- Total anual: \$ 19.500.- En igual forma se enunció en cada inciso, en el resumen de cada ministerio, el total de cargos y de remuneraciones, y el resumen del presupuesto con todos los cargos y el importe pertinente.

Es indudable que, mediante este sistema, la rigidez de los servicios se extremaba, porque no existía posibilidad alguna de considerar nuevas necesidades imprevistas, que requiriesen cambios de categorías, ya fijadas por el Congreso.

En este tipo de clasificación no se incluyó en tal

forma, como es lógico, al personal militar y al de seguridad (policía) con escalafón y ordenamiento propios.-

Por otra parte, a partir de 1943, los presupuestos militares, por razones de lógica reserva, no se discriminaron detalladamente en sus erogaciones, figurando solamente el total general en el resumen del presupuesto.-

Las partidas para jornales revistieron siempre carácter global; es decir, que su distribución corrió a cargo de cada Departamento de Estado.- Se destinaban, por lo general, a atender pagos de obreros a jornal, que tenían carácter transitorio, mientras sus servicios fueran necesarios en las obras o servicios para los que se destinaban; razón por la cual no era posible su previa determinación en cuanto a cantidad de personal y remuneración unitaria.- Así, por ejemplo, para la construcción de mejoras en un edificio del Ministerio del Interior se utilizaba personal para esa obra solamente; o se tomaba personal a domicilio para trabajos especiales de confecciones en determinados talleres.-

Otro tipo de remuneración englobado en esta gran clasificación, lo constituyeron las asignaciones, sumas especiales asignadas a determinados cargos como inherentes a los mismos.-

El proyecto de nueva ley de contabilidad sometido al Congreso y considerado por la mayoría de las comisiones de la Cámara de Diputados en su despacho, preceptuaba en su artículo 9º la separación de los gastos en dos grandes núcleos principales: "Gastos en Personal" y "Otros Gastos". La primera agrupación comprendía los siguientes aspectos fundamentales:

- a) Sueldos, que comprenden todo género de estipendios de asignación mensual fija, autorizados por la ley.
- b) Jornales.
- c) Bonificaciones, suplementos y otros conceptos análogos.
- d) Pasividades (retiros, jubilaciones, pensiones regulares y graciabiles).-
- e) Aporte patronal.

El despacho minoritario, por su parte, solo comprendió el mismo aspecto contemplado en los tres proyectos confeccionados con intervención del profesor Bayetto; y fijaba en su artículo 3º incisos b) y h) que los cargos serían agrupados por categorías dentro de cada anexo, con bonificaciones y otros complementos; y que las pasividades se incluirían en partidas separadas dentro de cada anexo.

El párrafo 1º del artículo 11 del despacho de la mayoría, por su parte, estableció que para cada servicio separado los sueldos se computarían globalmente en un solo crédito anual, detallando el número de empleos y su remuneración mensual por orden jerárquico.-

La discusión parlamentaria no aporta mayores elementos de juicio ya que, sin otra consideración que un aspecto formal, el artículo 9º fué sancionado en la forma propuesta.-

La clasificación introducida dentro del concepto genérico de los Gastos en Personal, es, sin duda, un acierto. Se ha partido, en primer lugar, de la neta separación entre los conceptos de la entidad "Sueldo" y el restante grupo de remuneraciones. Por sueldo se entiende un estipendio mensual fijo y concreto, que no es susceptible de confusión con el restante grupo de gastos en personal.-

En concepto de jornales, se entiende la remuneración percibida por valores diarios u horarios, y como su pago está condicionado a la magnitud y naturaleza de las tareas, que no son previsibles, el crédito respectivo revestirá el carácter global. En consecuencia, se fija una suma total determinada, distribuible por cada dependencia en oportunidad que se van efectuando los trabajos y contratando personal a tal efecto.-

Dentro del rubro "bonificaciones, suplementos y otros", se engloban las asignaciones de distinto tipo ajenas al sueldo o jornal: por ejemplo, el subsidio familiar aplicado a la Administración Nacional por decretos oportunamente ratificados, sueldo anual complementaria, remuneración por horas extraordinarias trabajadas, etc.-

Las pasividades constituyen el total de erogaciones que sostiene el Estado en concepto de remuneraciones a servidores del mismo que han dejado de prestar servicios (retiros o jubilaciones), y a los derecho-habientes en caso de fallecimiento de los mismos (pensiones).-

Finalmente el aporte patronal constituye el total de gastos originados por el cumplimiento de la legislación de previsión social, en lo que respecta al personal del Estado, cuyas respectivas Cajas reciben los montos correspondientes a los aportes del patrón (Estado, en este caso) de acuerdo con la legislación imperante.-

La aplicación de las nuevas prescripciones en el nuevo presupuesto para 1948 no resulta aún suficientemente aclarada: mientras algunas dependencias (Banco de la Nación Argentina, por ejemplo) establecen el total de cargos y su monto respectivo sin discriminar categorías ni sueldos, o-

tros (Banco Hipotecario Nacional) efectuaban al detalle tal discriminación.- La futura aplicación de la expresada disposición legal (primer párrafo del artículo 11º de la ley Nº 12.961) aclarará sin duda este concepto confuso, y que tampoco el proyecto de reglamentación de la ley contempla.-

La clasificación general establecida es razonable y lógica; evitándose en tal forma, el erróneo procedimiento adoptado con anterioridad, en virtud del cual se incluían entre "Otros Gastos" erogaciones que eran de tipo netamente remunerativo de servicios, como sueldo anual complementario, aporte patronal, etc.-

La estructura mantenida por los presupuestos anteriores es la que se enuncia:

Anexo Ministerio de

Inciso Dirección de

Clase	Categoría	Remuneración mensual \$	Nº por categoría	Importe anual \$
Item 1 - Personal administrativo y técnico-prof.				
1	Of. Mayor	1.000	1	12.000
17	Aux. 4º	300	4	14.400
24	Ayte. 1º	150	<u>7</u>	<u>13.440</u>
Item 2 - Personal obrero y de maestranza				
16	Aux. 3º	325	1	3.900
23	Ayte. Princ.	180	<u>21</u>	<u>45.360</u>
Item 3 - Personal de servicio				
15	Aux. 2º	350	2	8.400
26	Ayte. 3º	130	<u>16</u>	<u>24.960</u>
Total inciso partidas indiv. ...				.....
Partida global				<u>.....</u>
Total Inciso ....				.....

Como se ha expresado, la estructura actual no es uniforme, razón por la cual se fijarán ambos métodos adoptados.

I. ADMINISTRACION CENTRAL

Anexo Ministerio de

I. Gastos en Personal

Inciso Dirección

Partida Princ. Parc.	Clase	Categoría o concepto	Nº de cargos	Remun. mens.	Crédito anual Parcial Principal
a)	Sueldos				.....
	Partidas individuales		.....		.....
	Partidas globales				.....
1	Personal administrativo y técnico				.....
1	Partidas individuales		.....		.....
	Director		1	1.400	16.800
	7 Oficial 5º		7	500	42.000
2	Personal de servicio				.....
1	Partidas individuales		.....		.....
	13 Aux.ªrinc.		4	400	19.200
b)	Bonificaciones, suplementos y otros conceptos				.....
1	Salario familiar				.....
1	Personal de servicio				.....
c)	Aporte patronal				.....
1	Aporte a cajas de jubilaciones				.....
1	Personal administrativo y técnico				.....
2	Personal de servicio				.....
	Total inciso ....				.....

La estructura del otro sistema adoptado difiere solamente en lo que se refiere a los sueldos, y se expresa a continuación:

Partida Princ. Parc.	Clase	Categoría o concepto	Nº de cargos	Remun. mens.	Crédito anual Parcial-Principal
-------------------------	-------	-------------------------	-----------------	-----------------	------------------------------------

a) Sueldos					.....
1		Personal administrativo			.....
2		Personal obrero y de maestranza			.....
3		Personal de servicio			.....

Otros Gastos: En este concepto, la modificación introducida en la segunda parte del artículo 9º fué más sustancial, y se encuentra ligada con la clasificación interna de gastos del Ministerio de Hacienda.-

Parte de la base de la separación que debe existir entre los gastos de consumo, que se pierden totalmente con su ejecución, y las erogaciones que representan un incremento del patrimonio del Estado.-

Por ejemplo, el pago de facturas por consumo de luz, artículos de escritorio, etc., se completa en lo que a las especies respecta, al finiquitarse el gasto; la suma pertinente egresa de las arcas fiscales y no existe una compensación en valores perdurables.-

En cambio, la adquisición de máquinas de contabilidad incorpora al capital del Estado, llamémosle así, un ponderable valor que permanece a través de varios ejercicios, la vida útil del elemento, incorporado al servicio. Es indudable que para un sistema de contabilidad acertado y ordenado, las registraciones deben reflejar ese concepto primordial, y en tal sentido, la nueva prescripción legal permite tal discriminación. La clasificación adoptada es la siguiente:

a) Gastos generales: constituye toda erogación consumible en el primer uso.-

- b) Inversiones y reservas: las adquisiciones o producciones que enriquecen el acervo patrimonial: edificios, vehículos, herramientas, producción de talleres, etc.-
- c) Subsidios y subvenciones: estas erogaciones configuran el aporte estatal a entidades mutuales o de bien común: la ayuda pecuniaria a escuelas, bibliotecas, cooperativas, etc.

Esta nueva clasificación no registra precedentes, en su contenido, con los sistemas propuestos en diversas oportunidades. El clasificador de gastos que el Ministerio de Hacienda trató en vano de introducir a partir de 1941, enumeraba una serie de partidas, pero englobando todos los gastos fuesen o no patrimoniales. La estructura comparada resulta, en tal caso, innecesario establecerla por cuanto solo se ha introducido una discriminación de las partidas anteriores en los tres grandes conceptos enunciados.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

CRÉDITOS PRINCIPALES Y PARCIALES

La anterior técnica presupuestaria, basada en las prescripciones de la ley Nº 428 de Contabilidad, llevaba al texto del presupuesto general de gastos una total y decisiva discriminación teórica en el texto y concepto de cada partida que autorizaba erogaciones para un determinado servicio a cargo del poder administrador.-

El artículo 2º de la ley citada establecía una clasificación de los gastos por artículos, incisos e ítems, que la práctica extendió hasta las partidas, con una minuciosa enunciación de los pormenores hasta su detalle más mínimo. La expresa prescripción legal, concorde con la prohibición de transferir saldos de distintas partidas establecida en el artículo 22º de la misma, fué imponiendo a la marcha de la administración una extremada rigidez.-

El lapso de anticipación con que deben preverse las erogaciones, hizo ilusoria la posibilidad de que los créditos acordados para cada erogación menor, respondiesen exactamente a la efectividad de la ejecución del gasto o servicio. Las crecientes necesidades del Estado moderno y su ingerencia cada vez mayor en sectores de la actividad nacional sustraídos anteriormente a su ramo de acción, fueron haciendo cada vez más imperioso el estudio y arbitrio de soluciones a la situación de rigidez extrema que trababa el normal desarrollo de la actividad administrativa. Las largas tramitaciones de los reajustes por vía legal resultaban tardías para subsanar difi-

cultades que exigían perentorias soluciones; ya que, por otra parte, las situaciones se planteaban generalmente, una vez cerrado el período de sesiones parlamentarias y ya muy avanzado el ejercicio financiero anual.-

La fijación del concepto de cada partida se reflejaba, incluso, en la discriminación de los sueldos por número de personas y categoría, es decir, que la cantidad de cargos, dentro de cada inciso e ítem, permanecía también invariable, cualquiera fuesen las nuevas necesidades presentadas.-

Un ejemplo de lo expresado, lo puede constituir el presupuesto de Obras Públicas (Anexo I.), en el cual se fijaba en el inciso 3º (Dirección General de Irrigación) ítem 1, desde el cargo de Director General con su remuneración hasta dos cargos de Ayudante 3º, es decir, con una máxima discriminación.- En Otros Gastos, el criterio era análogo, por cuanto se discriminaba en detalle, sin permitir sus compensaciones sino por vía legal.-

La ley complementaria permanente de presupuesto Nº 11.572 (texto ordenado 1945), fijó en su artículo 106, una excepción al principio enunciado al facultar al Poder Ejecutivo a cubrir los excedentes ocurridos en los escalafones del personal militar (inciso 1º) con sobranes de otras partidas del mismo inciso.-

Los proyectos de ley suscriptos con el asesoramiento e intervención directa del Doctor Bayetto a que se ha hecho mención anteriormente, no previeron la solución de este tipo de problemas, manteniendo la rigidez e inmutabilidad de los conceptos de las partidas votadas.-

La situación de hecho que se creaba anual -

mente, imponía al Poder Ejecutivo como única solución, e arbitrio ilegal de la compensación por decreto, fenómeno que se repetía invariablemente año tras año. En los últimos ejercicios, determinados departamentos de Estado incluyeron en su presupuesto partidas globales, a distribuir por el Poder Ejecutivo. A partir de 1943, los gastos de los ministerios militares fueron incluidos en forma global, en virtud de razones de reserva derivadas de la propia naturaleza de la función de los referidos departamentos.-

Ante la presencia de una situación de hecho reconocida por todos los tratadistas, y que imponía una definitiva solución, se incluyó en el proyecto de nueva ley de Contabilidad condecorado por el Poder Ejecutivo un artículo estableciendo la incorporación al presupuesto de la clasificación de los créditos en principales y parciales, con los mismos fundamentos derivados de la falta de agilidad de los conceptos excesivamente especificados de las partidas sancionadas por el Congreso. La modificación introducida en la clásica diferenciación de los créditos en el presupuesto, debió ser acompañada paralelamente por la sustitución de las partidas conceptuales por las funcionales; es decir, la asignación a cada crédito de la atención de una función o servicio determinado.

Los créditos que se denominaban principales eran fijos, según el proyecto de ley citado, por el Congreso, tanto en su enumeración como en su monto; y los conceptos menores de cada crédito principal para ejecutar la función respectiva, eran establecidos en sus importes por el Poder Ejecutivo, por cuanto la ley de presupuesto solo

enumeraría las partidas conceptuales, sin cuantificarlas.

En la forma expresada, de hecho, se posibilita la compensación de partidas parciales por simple decreto dentro de cada crédito principal, con lo cual, y mediante la introducción del principio funcional en los créditos, se solucionaba el problema mencionado de la extrema rigidez producida en la ejecución del presupuesto.-

En la Cámara de Diputados el artículo cuestionado, que respetaba íntegramente en su texto el despacho de la mayoría de las comisiones, dió lugar a enconados debates. El informe de la mayoría puso de relieve que la adopción del nuevo sistema permitiría que los gastos se ajustasen efectivamente a la realidad, mediante la previa y posterior distribución realizada por el Poder Ejecutivo, más en conocimiento directo de las necesidades de la administración y de las variantes introducidas en los distintos servicios.

Centró su crítica la minoría en la atribución de facultades que se acordaba al Poder Ejecutivo para disponer modificaciones de orden interno en la ejecución del presupuesto y manejo de los caudales públicos.

Expresó al respecto el señor diputado Ravignani que la función del Congreso en el proceso de la ejecución del presupuesto sería puramente mecánica, por cuanto la totalidad de los conceptos tendría solamente carácter ilustrativo, ya que su monto sería fijado por decreto. El inciso 7º del artículo 67 de la Constitución Nacional confiere al Congreso la facultad de fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación, y fijar debe entenderse por delimitar en forma precisa cada concepto, cosa que no se cumpliría en la forma propuesta para el artículo

102.-

Las partidas globales, por otra parte, siempre de acuerdo con las expresiones del mencionado legislador, conspiraban contra el auténtico concepto de información a producirse en el Parlamento y la incidencia de éste sobre el desarrollo de los planes de gobierno, que traducen numéricamente el presupuesto general de gastos. En la forma propuesta, el Congreso no podría hacer otra cosa que asentir a los proyectos del Poder Ejecutivo o desecharlos totalmente, pero sin poder hacer sentir su influjo en la acción de gobierno traducida en los diferentes servicios de la administración.-

Respondió el señor diputado Cooke a estas críticas, sosteniendo que se consagraban en la ley las normas impuestas por las necesidades reales, a fin de que se pudiese cumplir la función del Estado en sus múltiples aspectos.-

Por su parte, insistió el señor diputado Baulina, integrante de la minoría de las comisiones, que el artículo proyectado vulneraba el principio financiero de la especialización de los gastos, y significaba una simple delegación de facultades de un poder a otro. Los gastos deben ser detallados en el presupuesto en la forma más discriminada posible, para que la acción del Congreso llegue a las erogaciones menores; redacción clara del texto de las denominaciones de las partidas y fijación concreta de los importes respectivos.-

En la discusión en particular, repitió el señor diputado Gonzalez Funes las objeciones de la minoría, con respecto a la atribución acordada al Poder Eje-

cutivo para la distribución de los créditos parciales en lo que a su monto respecta, y la facultad de compensar quebrantos y sobrantes de la última parte del artículo.-

La clasificación de los créditos proyectada no merecería objeción sino en lo que se refiere a este aspecto de la facultades dadas al poder administrativo.-

El señor Ministro de Hacienda hizo referencia, a continuación, al mecanismo de la ejecución y previsión del gasto anunciado por la ley 428 y su aplicación, haciendo mención especial de que la práctica había puesto de relieve la imposibilidad de llegar a precisiones detallistas de la inversión de cada gasto. El crédito principal funcional es resultado, en sus apreciación primera, de una serie de estudios previos que han debido considerar gastos que integrarían luego el crédito principal, cuya sola enumeración sería suficiente para el posterior cumplimiento del servicio por el monto total asignado a este.-

Contestó el diputado Ravignani, que no es suficiente la enunciación de los conceptos de las partidas, sino que estas deben traducirse en dinero para que el presupuesto sea reflejo de la actividad económica nacional, que se lleva a cabo de acuerdo con los recursos con que se cuenta; y que el Congreso puede incidir sobre la marcha de tales servicios al reforzar los créditos respectivos.-

El diputado Cooke aclaró luego que la discriminación de los créditos menores quedaban a cargo del Poder Ejecutivo cuando el Congreso no lo hacía en el texto del presupuesto; por falta de conocimiento minucioso de los detalles o por cualquier otra causa, con lo cual se facilitaba la gestión administrativa sin vulnerar principio constitucional al

guno.-

El proyecto fué luego sancionado en este artículo, que no fué tampoco objetado en el Senado, habiéndose incorporado al texto de la ley N° 12.961.-

En el presupuesto para 1948, el nuevo sistema tuvo una aplicación casi integral, por cuanto quedó pendiente una pequeña parte de jurisdicciones o reparaciones que no habían aún completado totalmente el vuelco de los conceptos de una a otra partida. No obstante, se encaró en líneas generales el mecanismo correspondiente. Así, por ejemplo, dentro del acápite a) Sueldos, de cada inciso, se comprendió como crédito parcial la discriminación de los cargos del crédito principal "Personal administrativo y técnico", constituyendo los restantes créditos principales el personal de servicio, o de maestranza, según los casos.

En la discriminación de gastos se siguió igual temperamento, dando carácter principal, por ejemplo, a los gastos de administración, con su monto fijado; y parcial a las erogaciones por alquileres, combustibles, conservación de edificios, energía eléctrica, impuestos y tasas, etc., cuyo monto no se fijó.

La adopción del nuevo método de ordenamiento representa, a juicio del suscripto, notorias ventajas, al facilitar la gestión burocrática, por la mayor agilidad en la ejecución de los servicios, no tan ligados como anteriormente a las cifras establecidas para cada concepto; y dejando siempre pendiente y posible la solución de even-

tualidades siempre factibles durante el curso del ejercicio. Una ordenada administración permitirá obtener tal vez, sobrantes en partidas parciales que compensarán las eventualidades dentro de cada ejercicio, servicio o función. La solución a una situación de hecho que ya era insostenible, surge como consecuencia de una nueva concepción administrativa, sin que su aplicación signifique el desplazamiento de las atribuciones legislativas de establecer los créditos, que se cumple en escala mayor si cabe, con el detalle de los servicios a cumplir y el monto total de los mismos. Por otra parte, es facultad del Congreso y a él cabe ejercerla, determinar el tipo de erogación menor que considere necesario establecer (por ejemplo, la cantidad de útiles de limpieza valorizados que se requieren para la habilitación de una nueva enfermería).

Ya en presupuestos anteriores, aunque en forma parcial, se siguió el mismo procedimiento: el crédito acordado para escalar la policía de la Capital, por ejemplo, solo fijó el importe total sin detallar su remuneración individual y la cantidad y categoría de cargos afectados. La partida de maniobras del Ministerio de Guerra, fué siempre acordada en forma total, y en su distribución interna (gastos generales, librería, impresos, viáticos, transportes, etc.) quedaba a cargo, no ya del Poder Ejecutivo, sino incluso del Ministerio del ramo.-

Como punto final de este capítulo, se agregan las prescripciones legales comparadas que regulan este proceso.-

LEY Nº 428

*Art. 2º: El total de las
*cantidades votadas para
*las atenciones de cada
*ministerio, formarán un
*artículo, el cual se di-
*vidirá en incisos que -
*expresen los que se des-
*tina para las erogaciones
*de una misma clase, subdi-
*vididos en ítems numera-
*dos, que demuestren los
*respectivos pormenores".

LEY Nº 12.961

*Art.10º:Créditos principales,
*que tendrán carácter funcio-
*nal, serán aquéllos cuyo mon-
*to fija numéricamente la ley
*y constituirán la contabili-
*dad principal de presupues-
*to. Los créditos parciales
*serán la distribución de los
*anteriores que el Poder Eje-
*cutivo propondrá en su monto
*para cada concepto de eroga-
*ción en el proyecto de presu-
*puesto. La ley enumerará di-
*chos conceptos, sin fijación
*de cantidades.
*A las asignaciones globales
*para gastos se agregará un
*clasificador por partidas nu-
*meradas, con el detalle del
*concepto y destino de las e-
*rogaciones autorizadas, cuyas
*leyendas expresarán claramen-
*te su finalidad, sin englobar
*en una misma partida gastos
*de diferente concepto funcio-
*nal.
*A los efectos de la contabili-
*dad de compromisos, el Poder

LEY Nº 12.961

*Ejecutivo autorizará, mediante un
*decreto para cada anexo, la previa
*distribución anual, en las partidas
*autorizadas por la ley, de los cré-
*ditos principales asignados. El Po-
*der Ejecutivo podrá autorizar compen-
*saciones entre partidas sin introdu-
*cir conceptos nuevos, ni alterar el
*crédito principal que la ley hubiese
*fijado".

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

CREDITO FUNCIONAL

Apenas una referencia marginal efectúa el texto de la ley de contabilidad N° 12.961 a este aspecto; no obstante, su consideración lleva aparejada una transformación sustancial en el ordenamiento interno de la gestión financiera y en la registración contable de las operaciones de la Administración Nacional.-

Expresa al respecto el artículo N° 10 de la ley que los créditos principales tendrán carácter funcional y que los créditos parciales serán la distribución de aquéllos para cada concepto.-

La ley 428, si bien no establecía concretamente el detalle conceptual de los gastos, lo dejaba entrever en su artículo 2°, en el que establecía que los artículos (división correspondiente a cada ministerio), se subdividirían en incisos para erogaciones de una misma clase.-

En las relaciones internas de la Administración, la Contaduría General de la Nación ha defendido constantemente la definición de crédito conceptual de las partidas asignadas, contra la opinión de algunas jurisdicciones que sostenían la teoría conceptual de las mismas. Lo cierto era que, de acuerdo con la estructura de los presupuestos anteriores, la única posición aceptable era la adoptada por la Contaduría General, que se ajustaba a la exactitud de la nomenclatura de los créditos.-

La propia discusión parlamentaria de este aspecto de la ley, puso de relieve que no existían objeciones serias a formularse a la adopción de los créditos funcionales, expresando el señor diputado Ravignani que la minoría se encontraba de acuerdo con el concepto enunciado sobre el carácter funcio-

nal de los créditos.-

Su explicación detallada se enuncia a continuación: el crédito conceptual englobaba dentro de cada partida el total de erogaciones de una misma naturaleza, con prescindencia absoluta de la función que cada una debía servir. Por ejemplo: la partida de fletes y acarrees de un ministerio determinado, englobaba todos los importes a abonarse en tal concepto, prescindiendo de que hubiere fletes destinados a transportar materiales para la construcción de un hospital, por ejemplo; otros para solventar el traslado de suministros comunes de una administración; otros para conducir ganado a concursos hípicas, etc.-

Es indudable que en tal forma existía una mayor dificultad en la exacta apreciación de los costos de cada servicio y una mayor rigidez en las partidas, porque no podía compensarse una menor erogación dentro del mismo servicio.-

El crédito funcional, en cambio, solventa la agención o instalación de un servicio, englobando en cada uno de ellos, partidas conceptuales varias que pueden repetirse en cada crédito funcional. Por ejemplo: para la instalación de una escuela se prevé un crédito funcional determinado que comprende, entre otras, las sumas para pago de viáticos, adquisición de artículos de librería, ferretería y combustibles. Por otra parte, se asigna otro crédito funcional para la financiación de un viaje de estudio que comprende igualmente la atención del pago de viáticos, combustibles, librería, etc., dentro del total fijado.-

Es decir, que el crédito conceptual contempla solamente la naturaleza del gastos efectuado con la discriminación correspondiente; mientras el funcional se

refiera exclusivamente a la naturaleza del servicio a cumplir, con prescindencia de la clase de erogaciones menores que dicha necesidad lleve aparejadas.-

Indudablemente, este tipo de crédito y su mecanismo, se encuentran ligados con el procedimiento puesto en práctica para la distribución de los recursos por el Poder Ejecutivo (créditos principales y parciales) a que se hace referencia en capítulo aparte ya que los créditos mayores son los funcionales y los que establece el Congreso en su monto, mientras que los parciales constituyen la discriminación de aquéllos en conceptos y se fijan por el Poder Ejecutivo.- Mediante este sistema se agiliza notablemente el cumplimiento de cada servicio, ya que se permite la compensación de las partidas conceptuales incluídas en el mismo, sin que se altere el total fijado para dicho servicio.*

Se persigue, con este tipo de erogación funcional, quebrar la rigidez de la excesiva especialización que resultaba, ya, pesada para determinar en el voluminoso engranaje de la administración, las previsiones necesarias para tal discriminación al detalle.-

El Ministerio de Hacienda propuso e impuso paulatinamente, a partir del año 1941, un clasificador común de gastos para todas las dependencias de la Administración, que hubiese permitido una nomenclatura uniforme en los créditos de todo el presupuesto; pero que chocó con la impracticabilidad, por cuanto no respondía a las exigencias diversas de las reparticiones; y sobre

todo, creaba nuevas trabas a la agilidad de desenvolvimiento de los diferentes servicios.-

Por otra parte, cabe expresar que el crédito funcional no es una total novedad en el ordenamiento administrativo; en efecto, dentro del Anexo F. Guerra, se comprueba la existencia, dentro del Inciso 4º Otros Gastos, de la Partida 14 (Presupuesto General para 1939, página 753) con la designación de "Maniobras, viajes tácticos y ejercicios finales; fletes y pasajes relativos" que tiene un neto carácter funcional, ya que involucra una serie de gastos comprendidos dentro de partidas conceptuales diversas.

El sistema expresado reviste, además, el beneficio de que permite valorizar exacta e inmediatamente cada servicio, prestando incalculables servicios a la labor estadística.

Ante la indudable agilización que introduce en el organismo administrativo, sin restar las facultades de identificación de conceptos; se ha expresado que la facultad de distribuir los créditos funcionales lesiona el ejercicio de sus propios derechos por parte del Congreso. Es indudable, sin embargo, que éste cumple igualmente su misión asignando créditos por función o por concepto, por cuanto el carácter funcional lo fijan las cámaras legislativas al sancionar los presupuestos correspondientes.-

En la forma expresada, será factible conocer el monto exacto de una necesidad o servicio dados, y los conceptos generales de las erogaciones que origine, aunque no sus importes, con lo cual se permitirá el cumplimiento sin trabas del servicio respectivo.-

En el presupuesto de gastos para 1948, esta nueva concepción ha tenido ya principio de ejecución, aunque resta una gran parte de la labor de clasificación común de partidas y diversificación neta de cada erogación funcional y sus subdivisiones conceptuales.-

Puede utilizarse por ejemplo, el caso del presupuesto del Banco Hipotecario Nacional - Capítulo II. Otros Gastos - Inciso 1º Servicios Generales - Apartado a) Gastos Generales - Crédito Principal 1 Gastos de Administración que, fijando el monto del mismo en su carácter funcional, enuncia luego las partidas parciales sin expresar sumas: Alquiler de inmuebles, alquiler de maquinarias, combustibles y lubricantes, conservación de edificios, etc.; continuando la enumeración respectiva en los restantes créditos principales y parciales. Evidenciaría sin duda, un mejor ordenamiento, la unificación de las designaciones de los créditos, como ya se ha logrado con la subdivisión del Capítulo Otros Gastos en: Gastos Generales, Inversiones y Reservas, y Subsidios y Subvenciones, que son comunes a toda la Administración.-

Para finalizar, se expresan las prescripciones legales al respecto, y las que regían con anterioridad:

LEY Nº 428

*Art. 2º: El total de las cantidades votadas para las atenciones de cada ministerio formará un artículo, el cual se dividirá en incisos que expresen lo que se destina

LEY Nº 12.961

*Art. 10º: Créditos principales que tendrán carácter funcional, serán aquéllos cuyo monto fije numéricamente la ley y constituirán la contabilidad principal de presupuesto

LEY Nº 428

"para las erogaciones de
"de una misma clase, sub-
"divididos en ítems nume-
"rados, que demuestren -
"los respectivos permeng
"res".

LEY Nº 12.961

"Los créditos parciales serán
"la distribución de los ante-
"riores que el Poder Ejecutivo
"propondrá en su monto para ca-
"da concepto de erogación en el
"proyecto de presupuesto.
"La ley de presupuesto enumera-
"rá dichos conceptos, sin fija-
"ción de cantidades.
"....."

DISTRIBUCION DE CREDITOS POR EL PODER EJECUTIVO

Se ha expresado ya que la extrema rigidez de los conceptos y en el texto de las diferentes partidas del presupuesto nacional, imponían numerosas trabas en el normal cumplimiento de los servicios a cargo del Estado. La anticipación con que deben confeccionarse las previsiones de gastos impedía que los cálculos emergentes pudieran ajustarse con toda exactitud a las erogaciones reales; y la prolongada tramitación de los reajustes y compensaciones de sobrantes con quebrantos por vía legislativa, colocaba a la administración ante la necesidad de arbitrar medidas que se apartaban de una buena técnica financiera, recurriendo a las compensaciones por decreto, sin disposición legal que lo autorizase.

Otro medio utilizado con frecuencia lo constituyó la asignación de "créditos a distribuir", características que revisten las partidas globales de mano de obra, los gastos de los ministerios militares, y muchos créditos abiertos por las leyes especiales, que solo fijaron el total asignado por cada ley, dejando al Poder Ejecutivo el manejo de su distribución en detalle.-

Esas prácticas ponían de relieve la ineludible necesidad de facilitar el instrumento legal que permitiese la agilidad correspondiente en la distribución de los créditos.-

Respondiendo a la expresada exigencia, el proyecto del doctor Bayetto preceptuaba la creación de un fondo de reserva para la afectación de los refuerzos de créditos que se arbitrasen lealmente. Asimismo, en su artículo 44º, autoriza al Poder Ejecutivo para que, en Acuerdo de Gobierno, dispusiese la transferencia entre partidas de un mismo ítem, con excepción de las erogaciones de carácter extraordinario y de las que corresponden a trabajos públicos. Igualmente, se le autoriza a re

fundir oficinas de análogas funciones, cualquiera fuese la imputación respectiva.

La mencionada disposición, de indudable beneficio para el eficaz ordenamiento administrativo, no fué mantenida por los proyectos confeccionados por la Comisión Especial del Honorable Senado y por la Comisión Técnica designada al efecto por el Poder Ejecutivo.

Existían, por otra parte, prescripciones legales que, para determinados casos particulares, autorizaban la compensación de partidas para responder a necesidades de ciertos organismos. La ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (edición 1943, texto ordenado) enunció los siguientes aspectos primordiales:

Artículo 72: Se autorizaba a la Presidencia de ambas Cámaras del Congreso a disponer de los sobrantes de sus presupuestos para reforzar partidas que resultasen insuficientes y atender nuevas necesidades.

Artículo 106 y 107: Se faculta al Poder Ejecutivo para disponer de los sobrantes de las partidas del inciso pertinente de los presupuestos de Guerra y Marina, en compensar los aumentos en la cantidad de cargos, derivados del movimiento reglamentario de sus respectivos escalafones.

Artículo 14: Se autorizó al Poder Ejecutivo a refundir oficinas con funciones similares, siempre que sea en bien del servicio y represente una economía.-

Las disposiciones de referencia, encuadradas todas ellas en la buena doctrina enunciada, tenían el defecto de su unilateralidad, contemplando solamente aspectos parciales del movimiento administrativo y creando situaciones particulares que repugnaban a la centralización y ordenamiento financiero.

ro deseables.

El Poder Ejecutivo, en el mensaje con que remitiera a la Cámara de Diputados el proyecto de "Ley de Contabilidad y Organización de la Contaduría General de la Nación", expresaba la necesidad de acordarle las necesarias facultades debidamente configuradas para introducir en la aplicación del presupuesto las variantes internas propias de su gestión, sin variar indudablemente las directivas superiores emanadas del Congreso.-

En el proyecto respectivo, base de la futura ley Nº 12.961, los aspectos citados se contemplan en las siguientes disposiciones:

- 1º) Establecimiento del crédito adicional, para compensar déficits en diferentes partidas o atender nuevos servicios.
- 2º) Asignación de fondos de emergencia a diversas autoridades para atender eventuales o imprevistos.
- 3º) Separación de los créditos en principales y parciales, teniendo los primeros carácter funcional y siendo fijados en su monto por el Congreso. La distribución de los mismos se efectuaría por el Poder Ejecutivo.-
- 4º) Cómputo global del total de sueldos para cada servicio, con facultades del Poder Ejecutivo para transferir empleos dentro de cada anexo.
- 5º) Autorización para refundir créditos de oficinas o servicios que se refundan o reorganicen.

Los puntos 1º y 2º han sido ya explicados con amplitud en los capítulos respectivos, razón por la cual el presente examen se limitará a los restantes aspectos.-

El despacho de la mayoría de las comisiones mantuvo el procedimiento propuesto al respecto por el Poder Ejecutivo, transcribiéndole en sus artículos 10º y 11º. Los despachos de

la minoría, por el contrario, lo excluyeron totalmente, no previendo compensación ni distribución alguna de partidas.

Las críticas se llevaron a cabo desde el punto de vista del principio de especificación de créditos que lleva aparejada la fijeza de las erogaciones de menor cuantía, estableciéndose que tal era la correcta interpretación de la disposición constitucional que da al Congreso la facultad de fijar el presupuesto de gastos.-

Las aclaraciones del diputado Cooke y del señor Ministro de Hacienda hicieron referencia a que el concepto primordial de la facultad dada al Poder Ejecutivo para compensar créditos parciales, radicaba en el carácter funcional dado a las asignaciones principales, es decir, que la voluntad del Congreso se manifestaba al determinar los montos necesarios para atender una función y que su discriminación interna, de detalle, no podía estar a cargo de otro que el poder administrador, que conocía al momento la marcha de cada servicio y sus alteraciones, en lo que a los detalles respecta.-

En cuanto a la facultad de transferir empleos, las observaciones radicaron en el carácter global dado a la fijación de sueldos por servicio, y a la posibilidad de que se refundieran cargos, con aumentos indebidos de remuneraciones y correlativa reducción o supresión, manteniendo la posibilidad de afectar situaciones de los agentes de la administración. Aclarada esta última observación el artículo citado (11º) y el anterior fueron sancionados sin modificación, entrando a formar parte de la economía de la ley.

El proyecto de reglamentación de la ley N^o 12.961, confeccionado por la Contaduría General de la Nación, no introdujo mayores variantes ni aclaró mayormente sus prescripciones, limitándose a expresar que los pedidos de transferencia internos debían ser debidamente fundamentados ante el Ministerio de Hacienda.-

Las disposiciones aprobadas representan un mejoramiento apreciable en la técnica administrativa. Una larga práctica financiera puso de relieve la necesidad de ajustar los textos legales a las necesidades siempre mutables de la administración; y en uso de sus facultades, el Poder Legislativo arbitró los medios para solucionar la situación citada.-

Un crédito parcial, estudiado para determinar el principal respectivo destinado a una función, no puede ser fijado al detalle con una anticipación muchas veces mayor de un año; y cumplido el fin primordial de que el Congreso encuadre una función en un monto dado, no hay razón valedera que impida su distribución por el órgano ejecutor.-

Supongamos, por ejemplo, un crédito destinado a la construcción de un ramal ferroviario, que el Congreso aprecia en un millón de pesos; cómo puede establecerse en forma fija y con mucha anticipación, que sólo se insumirán \$ 10.000.- para viáticos, si está ligado a las posibilidades de inspecciones, comisiones y visitas derivadas de probables inconvenientes o aceleramiento en los trabajos? La facultad dada al Poder Ejecutivo para la determinación de tal partida parcial, permitirá ir ajustando las diferentes erogaciones que inte-

gran el crédito principal en forma que no exceda al costo total, y facilitando sostener el posible quebranto en este aspecto, con las economías que puedan producirse en la compra del material o en el total del personal a utilizar

La distribución y transferencia de cargos se facilita, igualmente, en base a argumentos similares. Las necesidades de personal, y sobre todo de categoría misma, no pueden preverse al detalle de cada cargo; puede adquirir nuevo impulso un servicio dado, o reducirse paralelamente otro; y resultaría ineficaz la gestión administrativa que no introdujese la modificación necesaria para subsanar tal estado de cosas.

Por otra parte, como se expresara anteriormente, la ley 11.672 ya prevenía tales arbitrios para ciertos casos, no habiendo producido tropiezo alguno en su correcta aplicación.-

La fusión de oficinas similares, como la Dirección General Impositiva, fundada en razones de centralización, uniformidad de criterio y orden administrativo, lleva de hecho aparejada la necesidad de su financiación conjunta; y la ley ha mantenido las disposiciones vigentes anteriormente dentro de un solo cuerpo legal.-

En síntesis; mediante la acertadísima aplicación del principio funcional en la asignación de créditos, se ha solucionado la vieja dificultad de la rigidez de las partidas, sin vulnerar disposición alguna, activando toriamente la marcha de la administración, con economías

indudable para las inversiones.

En el presupuesto para 1948, la asignación de créditos principales y parciales para gastos se ha realizado sin inconvenientes. En cuanto al aspecto, relativo a los gastos en personal, la selección no ha sido uniforme por falta de coordinación entre las diversas dependencias, activándose actualmente en el Ministerio de Hacienda la preparación de las normas que tienden a unificarlos.-

Las prescripciones legales de la nueva legislación y las anteriores, se expresan a continuación:

LEY Nº 428

Artículo 2º: El total de las cantidades votadas para las atenciones de cada ministerio formará un artículo, el cual se dividirá en incisos que expresen lo que se destina para las erogaciones de una misma clase, subdivididos en ítems numerados, que demuestren los respectivos pormenores".

Artículo 22º.....

No podrá decretarse gasto alguno que exceda del crédito o cantidad del ítem, inciso, ley especial o acuerdo correspondiente

LEY Nº 12.961

Artículo 10º: Créditos principales, que tendrán carácter funcional, serán aquellos cuyo monto fije numéricamente la ley y constituirán la contabilidad principal de presupuesto. Los créditos parciales serán la distribución de los anteriores que el Poder Ejecutivo propondrá en su monto para cada concepto de erogación en el proyecto de presupuesto. La ley de presupuesto enumerará dichos conceptos, sin fijación de cantidades. El Poder Ejecutivo podrá

LEY Nº 428

"del Poder Ejecutivo; ni
 "girarse sobre el exce-
 "dente de alguno de e -
 "llos para cubrir el dé-
 "ficit que hubiese en e
 "tro u otros, ni final-
 "mente, invertirse las
 "cantidades votadas pa-
 "ra objetos determinados
 "en otros distintos".

LEY Nº 11.672

"Artículo 106º: Cuando por
 "movimiento reglamentario
 "de los escalafones del
 "personal militar del Ane
 "xo F., ocurran excedentes
 "entre el personal fijado
 "en la distribución del in-
 "ciso 1, el Poder Ejecuti-
 "vo queda autorizado para
 "cubrir dichos excedentes
 "con los sobrantes que e-
 "xistan en las distintas
 "partidas del mismo".

"Artículo 107º: Cuando por
 "movimiento reglamentario
 "de los escalafones del
 "personal militar y de po-
 "licía marítima del Anexo

LEY Nº 12.961

"autorizar compensaciones en -
 "tre partidas sin introducir
 "conceptos nuevos, ni alterar
 "el crédito principal que la
 "ley hubiere fijado."

"Artículo 11º: Para cada servi-
 "cio separado los sueldos se
 "computarán globalmente en un
 "solo crédito anual, a los e-
 "fectos de la contabilidad ge-
 "neral, pero se detallará el
 "número de empleos y su remune-
 "ración mensual por orden jerár-
 "quico.

"Por decreto del Poder Ejecutivo
 "podrán transferirse empleos sin
 "modificarlos, de una sección a
 "otra de cada anexo, siempre que
 "no resulte contravenida una dis-
 "posición legal especialmente a-
 "plicable a alguno de ellos.

"....."

LEY Nº 11.672

LEY Nº 12.961

"G., ocurran excedentes en
 "tre el personal fijado en
 "la distribución de los in
 "cisos 1 y 2 (item Policía
 "Marítima), el Poder Ejecu-
 "tivo queda autorizado pa-
 "ra cubrir dichos exceden-
 "tes con los sobrantes que
 "existan en las distintas
 "partidas de los mismos".

"....."
 "Artículo 14º: Queda facul-
 "tado el Poder Ejecutivo
 "para refundir las ofici-
 "nas que desempeñen fun-
 "ciones análogas en la ad-
 "ministración, siempre que
 "importe una economía y no
 "se perjudique el buen ser-
 "vicio".

"Artículo 11º:.....
 "Cuando se refunden servicios pú-
 "blicos o se reorganicen distin-
 "tas reparticiones y oficinas en
 "otras nuevas, podrán asimismo
 "reunirse sus créditos presu-
 "puestarios, siempre que no se o-
 "rigine mayor erogación en el con-
 "junto de los anexos afectados
 "por la medida.

"....."

PLAN DE TRABAJOS PUBLICOS

El régimen de los planes de trabajos públicos revistió siempre un carácter independiente de los sistemas de financiación de los restantes departamentos de la administración. En virtud de la naturaleza especial del gasto que representan las obras, se solventan las mismas con el producido de la negociación de títulos, cuyos servicios financieros serán pagados por los ejercicios futuros.

Por ejemplo, un hospital construido en 1947, puede ser pagado con fondos desde 1948 hasta 1980, de acuerdo al sistema de amortización que se use. Su fundamento es claro y lógico; la construcción e instalación de la obra beneficiaría a los usuarios de la misma en varios años y no es justo que sea abonada por los contribuyentes de un solo ejercicio.-

Por otra parte, las respectivas leyes de obras abren un crédito general hasta completar la apreciación de todas las necesidades en obras; por ejemplo, la ley Nº 12.576 autorizó un crédito de \$ 848.527.887,75.- El citado crédito no puede invertirse, lógicamente, en un solo ejercicio, por las siguientes razones:

- 1º) Dificultad material de efectuar las obras en un solo ejercicio.-
- 2º) Imposibilidad de que el mercado de títulos soporte tal cantidad de obligaciones en un solo año.-
- 3º) Necesidad de que los presupuestos de varios ejercicios financien las obras.-

En consecuencia, anualmente se establece el importe máximo a invertirse en cada año; por ejemplo, en los -

presupuestos de los últimos años, se preveen 200 millones como máxima inversión de títulos para trabajos públicos; es decir, que solo puede emitirse hasta ese importe.-

En base al mismo, el Poder Ejecutivo discrimina obra por obra el importe a gastar anualmente, en el plan de trabajos públicos, que remite posteriormente al Congreso (Ley Nº 12.576 art.5º y Nº 12.815 art/8º).

Con el objeto de subsanar el inconveniente que representaba para la total ejecución de una obra, la exigencia de la anualidad en la fijación del crédito, la ley Nº 10.285 denominada Demarchi prescribió en su artículo 2º el arrastre de saldos de una obra iniciada y no terminada en un año; disposición que rompe el principio de anualidad en los créditos, justificada en razones de orden práctico que contemplan el carácter especialísimo del gasto que se concreta en obra pública.-

Este mecanismo, aparentemente sencillo, para el manejo de los créditos para trabajos públicos, tiene como inconveniente fundamental la circunstancia de que los montos autorizados a invertir anualmente en tal concepto no se incorporaban en el presupuesto general como erogación firme del año dentro del resumen general de gastos. A lo sumo, se enunciaba la cifra correspondiente en el texto de la ley, o se incluía a título informativo dentro de las erogaciones a solventar con títulos, pero al margen del total de gastos.-

La ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (edición 1943) determina en su artículo 2º que debe dejarse constancia expresa del tiempo previsto para la fina-

lización de las obras y de las cuotas de cada ejercicio; considerando como erogación firme la utilizada anualmente en base a la autorización dada por presupuesto.-

El anteproyecto de ley de contabilidad del profesor Bayetto establecía en su artículo 5º inciso e) - que las sumas votadas para obras públicas lo serían con la necesaria especificación para individualizar las obras, por el máximo anual autorizado.-

El proyecto de la Comisión Especial del Senado (artículo 4º inciso f.), amplió parcialmente lo prescrito en el proyecto anterior, disponiendo que las leyendas de los créditos deben mencionar la ley inicial y el presupuesto necesario aprobado previamente por el Poder Ejecutivo, discriminando igualmente el monto comprometido anteriormente; debiendo el Poder Ejecutivo recabar la modificación del crédito cuando lo apreciase insuficiente. Análoga prescripción estableció el proyecto de la Comisión Técnica designada por el Poder Ejecutivo (inciso f. artículo 4º)

Las disposiciones enunciadas tendían a dar firmeza y claridad a las prescripciones dispersas, y a incorporar definitivamente al presupuesto, los créditos anuales de autorización de inversión.-

Si bien no hace referencia a los saldos disponibles, es indudable que se mantiene el régimen anterior, mediante el cual dichos saldos se incorporan al nuevo plan de obras del ejercicio siguiente, como compromisos de arrastre.-

La nueva ley Nº 12.961 ha considerado el régimen de trabajos públicos en su artículo 14º.- Por el mis-

mo ha fijado la incorporación automática a las leyes de créditos respectivas, de las nuevas disposiciones legales que fijan sumas con igual destino. La máxima autorización de inversión será establecida anualmente por la ley de presupuesto. El detalle respectivo lo establece el Poder Ejecutivo en el Plan Anual de Trabajos Públicos, que especifica la suma a invertirse por obra dentro de cada anexo; pudiendo compensar dentro de cada uno de ellos, las sumas correspondientes a distintas obras. Tanto el plan de Trabajos como sus modificaciones se comunican al Congreso una vez decretados.-

En caso de que una obra pública se prevea realizarla en más de un año, puede comprometerse el total de las sumas afectadas a la misma; pero solo puede realizarse la obra dentro del plan anual y su respectiva autorización de inversión.-

En forma similar a la adoptada para poner en funcionamiento los créditos anuales normales cuando el presupuesto no es sancionado en tiempo (artículo 16º), el Poder Ejecutivo puede autorizar en el último mes del año los créditos indispensables mínimos para la continuidad de las obras hasta la aprobación del plan respectivo.-

Las construcciones militares, regidas por la ley 14.737, se manejan separadamente de este sistema, incluidas por su autorización de inversión en el Anexo 20 del presupuesto general de gastos.-

El análisis de la disposición legal citada no resulta difícil. Se mantiene el crédito madre, puede llamarse, abierto al sancionarse la ley general de construcciones y sus ampliaciones: la autorización de inversión anual

sancionada por el Congreso en la ley de presupuesto fija el tope a alcanzar por el plan de trabajos anual, que discrimina per anexos y obras. Por ejemplo: la ley 12.576 y 12.815 han fijado 800 millones para obras, de los cuales se han invertido 350; simultáneamente se ha sancionado una nueva ley abriendo 200 millones más para construcciones. El crédito total disponible pasa a ser de 650 millones.-

Para el año 1948, las distintas dependencias y ministerios han previsto utilizar con destino a obras 120 millones en total, de cuyo importe corresponden 17 millones al Ministerio de Agricultura. Dentro de este parcial, para hacer más claro el ejemplo, se destinan 2 millones a la construcción de un laboratorio experimental en Santa Rosa, cuyo valor total de 4 millones se prevé completarlo en 1949.

El Congreso incluye entre los gastos a financiar con el crédito, la suma de 120 millones; el balance preventivo, en el anexo correspondiente a Agricultura, establecerá la suma de 17 millones en concepto de obras a financiarse con el uso del crédito.

En base a dicha suma, de 120 millones, el Poder Ejecutivo confecciona y aprueba el plan de trabajos de 1948, detallando en el anexo Agricultura, una estación o laboratorio en 2 millones. El Departamento de Obras Públicas toma a su cargo la obra y, como la misma es indivisible, contrata el total de 4 millones, debiendo dar certificados solo por dos.

Pero el desarrollo acelerado de la construcción permite establecer que su costo en 1948 alcanzará a dos millones y medio; sometido el problema al Poder Ejecutivo,

éste modifica su plan asignando a la obra (laboratorio experimental en Santa Rosa) dos millones y medio; los \$ 500.000.- excedentes los resta de la autorización de otra obra del mismo anexo agricultura, y aprobada la modificación, la comunica al Congreso.

Para el ejercicio siguiente, en lugar de dos millones, se preverá solamente un millón y medio para completar la obra. Pero por circunstancias diversas, no se ha aprobado aún la autorización de máxima inversión para 1949 ni el plan respectivo. El Poder Ejecutivo autoriza, entre otros, un crédito de \$ 150.000.- al Ministerio de Agricultura para proseguir la obra hasta la sanción de los citados documentos; en cuya oportunidad se contabilizarán definitivamente tales anticipos con la afectación correspondiente.-

La nueva prescripción es completa e inobjetable en este aspecto. Incorpora disposiciones diversas a la ley de contabilidad, exige la contabilización de las autorizaciones de inversión en el presupuesto, ya que también se trata de recursos y gastos del Estado, y facilita la gestión al detalle de los planes mediante la aprobación de los mismos por el poder administrador que los ejecuta y encauza, sin perjuicio de la correspondiente información al Congreso.-

Se obtiene así claridad, responsabilidad y agilidad en la ejecución de los trabajos públicos, sometidos anteriormente a inconexas disposiciones y arbitrarias interpretaciones.-

Las prescripciones legales comparadas se enuncian a continuación:

LEY 12.576 y 12.815 (T.O.)

*Art.5º: Al comenzar cada e -
*jercicio financiero el Poder
*Ejecutivo incorporará a las
*planillas respectivas los cré
*ditos para las obras públicas
*que hayan quedado autorizados
*por la ley, durante el ejerci -
*cio precedente, dando la in -
*tervención pertinente a la -
*Contaduría General de la Na -
*ción".-

*Art.7º:.....

*Dentro del total de la inver -
*sión anual autorizada por el
*Honorable Congreso, el Poder
*Ejecutivo, previo informe del
*Departamento de Hacienda, y
*por conducto de este departa -
*mento y del de Obras Públicas,
*fijará la suma máxima a inver -
*tir durante el año de la ejecu -
*ción de las obras autorizadas
*por esta ley, de acuerdo con la
*posibilidad de su financiación.
*Llenada esa formalidad el Po -
*der Ejecutivo por intermedio
*del Ministerio de Obras Públi
*cas, determinará las que se e
*jecutarán y el crédito de ca -

LEY Nº 12.961

*Artículo 14º: A las leyes de
*créditos para trabajos públi -
*cos se incorporarán automáti -
*camente las sucesivas que fi -
*jen sumas con igual destino,
*y anualmente en el presupues -
*to fijará la suma máxima a in -
*vertir en el ejercicio finan -
*ciere, dentro de la cual el Po -
*der Ejecutivo establecerá el
*monto del Plan Anual de Traba -
*jos Públicos. El balance pre -
*ventivo del presupuesto deta -
*llará el importe global co -
*rrespondiente a obras de cada
*jurisdicción, sin perjuicio de
*que los trabajos sean conduci -
*dos por el Departamento de O -
*bras Públicas, cuando no se tra -
*ten de construcciones milita -
*res. El Poder Ejecutivo fijará
*el detalle del plan anual de
*trabajos públicos, distribu -
*yendo en cada anexo la suma a
*invertirse en cada obra, pudien
*do autorizar modificaciones o
*compensaciones entre las sumas
*preventivamente asignadas en
*cada anexo, sin alterar el to -

LEY 12.576 y 12.815 (T.O.)

"da una.
 "Los créditos no utilizados al
 "cierre del ejercicio, quedarán
 "disponibles, pero para ser in
 "vertidos o comprometidos, debe
 "rán inscribirse en el plan de
 "trabajos públicos de años pos
 "teriores. El Plan anual de in
 "versión será sometido a consi
 "deración del Congreso en las
 "primeras sesiones de cada pe
 "ríodo ordinario".

"Artículo 11º:.....
 "Las obras públicas cuya rea
 "lización requiera más de un a
 "ño no podrán contratarse dentro
 "de los créditos totales auto
 "rizados, pero sólo podrá inver
 "tirse en el año la cantidad
 "fijada en el plan de trabajos
 "públicos, salvo lo dispuesto
 "en el artículo 2º."

LEY Nº 11.872

"Artículo 2º: En las autoriza
 "ciones para la ejecución de o
 "bras o contratos por suminis
 "tros de cualquier índole que
 "requiera para su cumplimiento

LEY Nº 12.961

"tal del plan anual fijado".
 ".....
 "El Plan Anual de Trabajos Pú
 "blicos y sus modificaciones
 "inmediatamente de ser decreta
 "do será comunicado al Congreso.
 ".....
 "Cuando una obra pública deba
 "realizarse en un período mayor
 "de un año, el Poder Ejecutivo
 "podrá contratar o autorizar
 "compromisos hasta el importe
 "máximo fijado por las leyes de
 "créditos, pero no podrá reali
 "zarse obra alguna sin figurar
 "en el plan anual y su inversión
 "anual no sobrepasará el impor
 "te establecido en el mismo".

LEY Nº 11.672

LEY Nº 12.961

*un período mayor de un a
 *ño, deberá dejarse expre
 *sa constancia del tiempo
 *previsto y de las cuotas
 *correspondientes a los
 *distintos ejercicios fi-
 *nancieros. en el presu -
 *puesto se considerará co
 *mo crédito únicamente las
 *cantidades que se calcule
 *gastar en el año, a cuyo
 *deberá imputarse la parte
 *efectivamente invertida en
 el mismo.

LEY Nº 10.285

*Artículo 1º:.....
 *a)No podrá incluirse en la
 * ley general de presupues
 * to ni autorizarse por le
 * yes especiales,ninguna
 * inversión de fondos des-
 * tinados a iniciar,conti-
 * nuar e ampliar obras pú-
 * blicas cuyos presupues-
 * tos respectivos no hayan
 * sido aprobados previamen
 * te por el Poder Ejecutivo.
 *b)El Poder Ejecutivo hará

*.....
 *Al solo efecto de la continui -
 *dad de los trabajos, el Poder
 *Ejecutivo durante el último mes
 *de cada año, podrá autorizar
 *provisionalmente los créditos
 *mínimos necesarios para prose -
 *guir las obras y pago de certi-
 *ficados a extenderse en el pré-
 *ximo ejercicio. Dichos créditos
 *provisionales se contabilizarán
 *en los compromisos del ejercicio
 *siguiente, en carácter de anticipi-
 po al plan correspondiente.

LEY Nº 10.285

* a la mayor brevedad posible
* la estimación del costo de
* cada una de las obras públi-
* cas a iniciarse o que estén
* en curso de ejecución, deter-
* minará el monto del presu -
* puesto primitivo aprobado por
* el Poder Ejecutivo y el de
* las ampliaciones o modifica-
* ciones que se proyectaran, a-
* sí como el de las secciones
* que falten ejecutar para ter-
* minar una obra cuando hayan
* tenido principio de ejecución.
* Hecha esta operación, se hará
* conocer su resultado al Hono-
* rable Congreso para que las
* comisiones de ambas cámaras
* lo tengan presente en la pre-
* paración de las leyes que des-
* tinen fondos para obras públi-
* cas:-

*Artículo 2º: Las sumas totales
* que se voten por leyes especia-
* les para estudiar, ejecutar o ag-
* rilar obras públicas, o las par-
* ciales que anualmente se desti-
* nen al mismo objeto en la ley
* de presupuesto, lo serán con -

LEY Nº 10.285

*las especificaciones precisas
*y necesarias para que las en-
*tregas en pago o en cuanta se
*lamente sean destinadas para
*esas mismas obras.
*Los saldos de las partidas que
*la Ley General de Presupuesto
*asigne para la ejecución de ca-
*da obra pública, quedarán dis-
*ponibles de un año para otro,
*no pudiendo cancelarse el cré-
*dito correspondiente abierto en
*los libros de la Contaduría Ge-
*neral, hasta tanto el Poder Eje-
*cutivo establezca por decreto
*que la obra se ha terminado y
*pagado en su totalidad.
*Artículo 3º: Si antes de ini-
*ciar una obra o en el curso de
*su ejecución el Poder Ejecutivo
*se apercibiera que la suma anual
*votada es insuficiente para su -
*fragar su importe o la parte de
*ella a ejecutarse, o si considera
*necesario ampliarla o modificarla
*con aumento de su costo, el Poder
*Ejecutivo deberá proponer al Hon-
*orable Congreso la ampliación o -

LEY Nº 10.285

*modificación de la ley, a-com-
*pañando en su caso los nuevos
*planos y presupuestos de la o-
*bra o ampliación en debida for-
*ma".
*.....

De la simple lectura de ambas prescrip-
ciones legales puede deducirse que una de las mayores ventajas
de la nueva ley radica en haber reducido la frondosidad y dis-
persión del régimen anterior, sustituyéndolo por un cuerpo con-
ciso, claro y ordenado del sistema a aplicarse.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

AUTORIZACIONES DE INVERSION

Dentro de las erogaciones del Estado, como se expresara anteriormente, se encuentran las que se atienden con rentas generales y las que se solventan con el producido de la negociación de títulos.- Entre estas últimas figuran las obras y servicios que se financian en esta forma especial, a raíz de que los mismos benefician a contribuyentes de diversos ejercicios y deben ser atendidos por los mismos.-

No obstante, es lógico considerar que no puede lanzarse a la emisión el total de los créditos asignados con tal fin, por cuanto la realización de los trabajos se prevee llevarla a cabo en varios años y no tendría objeto emitir todos los títulos, para mantenerlos inactivos y redituando intereses.-

Por otra parte, la situación del mercado de títulos debe ser mantenida en forma estable, sin introducir bruscos desequilibrios inundando al mismo con los documentos de la deuda pública.-

En consecuencia, el Poder Ejecutivo emite anualmente solamente la cantidad de títulos que se estima necesaria para el funcionamiento del servicio u obra en el ejercicio respectivo.-

Este sistema de financiación se utiliza, generalmente, para los créditos de obras públicas, y para otro tipo de adquisiciones que se considera de carácter permanente y destinada a futuros beneficiarios, cuyo ejemplo más clásico lo configuran los créditos para la defensa nacional, especialmente armamentos, que figuraran separadamente en el presupuesto.-

Por leyes de carácter general, se procede a la

apertura del total del crédito a completarse en varios años; por ejemplo, 300 millones para obras públicas.-

Anualmente, se calcula el total de obras o servicios que pueden materialmente realizarse y que conviene llevar a la práctica en un año. El importe resultante, supongamos de 50 millones, es el que se emitirá en títulos en ese año; emisión e inversión que requiere la autorización anual correspondiente. En el caso de que se invierta realmente todo el monto autorizado, quedarán 250 millones disponibles en el crédito de la ley principal; si a pesar de haberse autorizado 50 millones, solo se invierten 40, la ley principal se incrementa nuevamente en 10 millones; y los años siguientes se requieren nuevas autorizaciones.-

El sistema de autorización anual, que en rigor de verdad significa la verdadera apertura del crédito disponible, no se ha regido por un mecanismo uniforme. En efecto: la autorización anual de inversión de los créditos para trabajos públicos ha sido dada, en ciertas oportunidades, en el articulado de la ley del presupuesto, y en otras mediante la mención respectiva dentro de la enunciación de todas las erogaciones.

Los créditos para defensa nacional han sido también autorizados para su inversión en el presupuesto, al margen de las erogaciones compensables y bajo el rubro de armamentos; y en otras, han sido acordadas mediante simple decreto del Poder Ejecutivo.-

En toda forma, se han excluido indebidamente de los recursos y gastos del Estado dichas autorizaciones, que representan ingentes sumas y que deben incrementar el presupuesto, respetando la integridad de su unidad y universalidad.

Las disposiciones legales vigentes al respecto estaban limitadas a las prescripciones de las leyes Nos. 12.576 y 12.815 de trabajos públicos, que establecían que los créditos principales que las mismas leyes abrían, se invertirían anualmente en base a las cifras que diesen los respectivos presupuestos, dentro de las cuales el Poder Ejecutivo confeccionaría los planes respectivos con la discriminación detallada de las obras.-

Por su parte, la ley Nº 11.672 complementaria permanente de presupuesto establece en su artículo 2º que en caso de obras o contratos por suministros a ejecutarse en un período mayor de un año, se acordará anualmente solo la cantidad que se calcule gastar en un período.-

A la situación de hecho creada, tendieron los tratadistas a solucionarla en sus proyectos de ley de contabilidad correspondientes. Así, el proyecto del profesor Bayetto y los de las comisiones del Senado y el Poder Ejecutivo, previeron igual prescripción que la del artículo 2º de la ley 11.672 citado, limitada en los trabajos de las comisiones mencionadas, al régimen de obras públicas, y generalizada a los contratos por suministros en el trabajo del Doctor Bayetto.-

El proyecto de nueva ley de contabilidad presentado por el Poder Ejecutivo y aprobado sin discusión en esta parte, establece en su artículo 13º que se incorporarán al presupuesto anual la parte correspondiente a su posible inversión, de acuerdo con los respectivos planes. Relacionando esta disposición con el artículo 1º de la ley Nº 12.961 que incluye todos los gastos y recursos en el presupuesto, de cualquier clase que sean, se ha obtenido

la incorporación definitiva de este importante renglón.-

El proyecto de reglamentación de la nueva ley confeccionado por la Contaduría General de la Nación, establece que las sumas necesarias anualmente serán incorporadas por cada dependencia a su proyecto de presupuesto y que el organismo mencionado informará al Ministerio de Hacienda, anualmente, los saldos disponibles en cada ley principal de apertura de créditos.- Por otra parte, se determina el procedimiento para la aprobación de los planes de acción por el Poder Ejecutivo, en los cuales debe expresarse el tiempo previsto para la realización de las obras o contratos, y la cuota anual de cada ejercicio.-

Teóricamente, el problema enunciado ha sido ya resuelto en la legislación, y se ha llevado a un solo régimen legal las disposiciones dispersas. Los créditos dados por autorizaciones de inversión han sido llevados al balance general del presupuesto y juegan en el total de erogaciones y recursos del Estado, como impone la sana técnica financiera.

En el presupuesto para 1948, dentro del capítulo I. Administración Central, apartado b) A financiar con el producido de la negociación de títulos, figura el anexo 15 "aportes y contribuciones del Estado", concepto éste que no encuadra en los expresados, por cuanto la autorización en tal caso es única año a año, no existiendo un crédito principal sino los aportes efectuados año a año.-

En el mismo capítulo figura también el crédito para defensa nacional y para trabajos públicos, que se encuentran comprendidos en lo ya citado.-

Es decir, que a la teoría sobre la universalidad de los créditos por autorizaciones de inversión, se agrega el exitoso resultado en la práctica.

Las prescripciones legales comparadas, se enuncian a continuación:

LEY Nº 11.672

*Artículo 2º: En las autori-
*zaciones para la ejecución
*de obras o contratos por su
*ministros de cualquier índic-
*le que requieran para su cum-
*plimiento un período mayor
*de un año, deberá dejarse ex-
*presa constancia del tiempo
*previsto y de la cuota co-
*rrespondiente a los distin-
*tos ejercicios financieros.
*En el presupuesto se conside-
*rará como crédito únicamente
*la cantidad que se calcule
*gastar en el año, a cuyo e-
*fecto deberá imputarse la
*parte efectivamente inverti-
da en el mismo.

LEY Nº 12.961

*Artículo 13º: Las leyes que
*autoricen erogaciones a e-
*fectuarse en varios ejerci-
*cios financieros, cuales -
*quiera sean sus recursos, se
*incorporarán gradualmente
*a cada presupuesto anual -
*conforme con los respectivos
*planes, sin cuyo requisito
*no podrá iniciarse o prose-
guirse su ejecución.

-0-0-0-0-0-0-0-0-

FECHA DE PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

La consideración de este problema resulta de fundamental importancia en la estructura financiera nacional, en virtud de que el estudio del presupuesto se encuentra condicionado a prescripciones constitucionales que encomiendan su fijación al Congreso Nacional, por una parte; y limitan la duración del período ordinario de sesiones del mismo, por la otra.

La fijación del período financiero entre el 1º de enero y 31 de diciembre de cada año, obliga al Poder Ejecutivo, y especialmente a sus dependencias, a iniciar con mucha anterioridad los estudios relativos a la confección del proyecto de presupuesto. -

La ley Nº 428 en su artículo 5º establecía como fecha de presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, el mes de mayo del año anterior al del ejercicio correspondiente a dicho proyecto.

Teniendo en cuenta los detallados aspectos que deben comprender los anteproyectos parciales por dependencia y los correspondientes estudios de estadísticas y apreciaciones, como asimismo la tarea de coordinación y examen general que debe efectuar el Ministerio de Hacienda para confeccionar un documento con criterio centralizador y orgánico y ajustado a las reales posibilidades del erario, se desprende que la confección del presupuesto se aleja excesivamente del momento en que debe aplicarse, por lo cual sus constancias deben forzosamente, resultar inexactas.

Demuestra la veracidad de lo expresado, el hecho de que constantemente se suscitasen leyes especiales acordando créditos no previstos y que, al gravitar sobre las rentas

generales, conducían fatalmente al déficit.-

En el momento de someterse nuevamente al Congreso el proyecto de reajuste del presupuesto, una vez transcurrida gran parte del ejercicio, se comprobaba que las previsiones habían resultado superadas por la realidad y en gran escala, razón por la cual en verdad, existían dos presupuestos: el preventivo (imperfectamente apreciado) y el efectivo, ajustado a la certeza de las erogaciones efectuadas.-

El período ordinario de sesiones del Congreso comprende desde mayo hasta setiembre de cada año; recibíendose el proyecto respectivo en el mes de mayo como lo establecía la ley Nº 428, restaban cuatro meses para el estudio y consideración y sanción de las respectivas Comisiones de Presupuesto y de las correspondientes Cámaras legislativas. Para un estudio serio, meditado y consciente de todas las necesidades del Estado y de la situación comercial, económica y financiera del país, no resultaba exagerada, sin duda, el plazo expresado.-

No obstante, contrabalanceaba esa ventaja el abultado error en que se incurre, por lo general, al efectuar apreciaciones y previsiones a tan largo plazo. En el mejor de los casos, la tramitación interna en los diferentes Ministerios debía iniciarse en sus apreciaciones con una antelación de un año, al momento de iniciación de la ejecución del presupuesto.

Durante los numerosos ejercicios que corresponden a la vigencia de la ley Nº 428, en muy raras oportunidades la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso se ajustó a la realidad de la disposición legal

respectiva. Por una parte, el Congreso en muy raras oportunidades aprovechó el mes de mayo para estudios financieros, siendo convocado generalmente una vez avanzado el mes de referencia.- Por la otra, la demora en la presentación del proyecto representó siempre una mayor aproximación en la exactitud de los cálculos transcritos en el citado documento.-

Ante la ventaja expresada, cabe hacer presente que, además del incumplimiento de la prescripción legal mencionada (artículo 5º de la ley Nº 428), se corre el serio riesgo de que el presupuesto no sea estudiado seriamente por el Congreso, dado el escaso tiempo disponible y sea sancionado sin ejercerse el contralor que constitucionalmente corresponde a los representantes del pueblo.-

Paralelamente a la situación expuesta, se presentaba la interesante alternativa derivada del incumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo, de la exigencia legal de presentar el proyecto de presupuesto dentro del mes de mayo. La ley 11.672 en su artículo 10º, modificó el artículo 5º de la ley Nº 428, estableciendo que en el caso de que la presentación del proyecto no tuviese lugar en el plazo fijado, la Cámara de Diputados podría tomar como base el estudio del presupuesto vigente en tal momento. Mediante esa disposición, se aseguraba la continuidad del estudio del proyecto referido y la seguridad de su oportuna sanción.-

Los problemas expresados fueron consi

derados por los tres proyectos mencionados (Dr. Bayetto, Comisión del Senado y del Poder Ejecutivo), habiéndose establecido los siguientes métodos:

Proyecto del Doctor Bayetto: Habiéndose fijado la iniciación del ejercicio en este trabajo, con fecha 1º de julio, se estableció en el artículo 9º la primera sesión de cada período ordinario como plazo para la presentación del presupuesto al Congreso. Asimismo, se expresó en forma imperativa que la Cámara de Diputados debía iniciar de inmediato la consideración del asunto, partiendo del presupuesto vigente, en caso de no serle remitido el proyecto en la fecha enunciada.-

Proyecto de la Comisión Especial del Senado: También fijaba una fecha distinta a la actual para la iniciación del ejercicio, habiéndose determinado el 1º de agosto. El artículo 8º del proyecto estableció el 15 de mayo como plazo máximo para la presentación del presupuesto al Congreso, pero no previó medida alguna para el caso de incumplimiento de dicha prescripción.

Proyecto de la Subcomisión Técnica designada por el Poder Ejecutivo: Este anteproyecto también fijaba el 1º de julio como comienzo del ejercicio. A semejanza del proyecto del Senado, prescribía el 15 de mayo como plazo máximo para la presentación del documento; pero determinó también que, en caso de no haber sido recibido en tal término, debía basarse en el presupuesto vigente (Artículos 7º y 9º)

Al presentarse a consideración de la Cámara de Diputados el proyecto de nueva ley nacional de contabili

dad, el Poder Ejecutivo, como se expresa en capítulo aparte, la vigencia del ejercicio financiero a partir del 1º de enero de cada año; y se fijó el 30 de junio como fecha máxima para la presentación del presupuesto al Congreso.

Tanto el despacho de la mayoría como el de la minoría de las comisiones, mantuvieron igual término para la vigencia del ejercicio y para la presentación del proyecto de presupuesto, que eran los mismos que sostenía el Poder Ejecutivo. La minoría, en cambio, completa el proceso administrativo de la preparación del proyecto de presupuesto, regulando las funciones de los organismos internos del poder administrador para que pudieran presentarse el documento en tiempo.-

La discusión parlamentaria no ofrece muchas aclaraciones a este respecto; luego de una referencia marginal del señor diputado Degreef al informar el despacho en la discusión en general, y en la que se hizo referencia a que se acercaba en un mes la presentación del proyecto a su ejecución; la discusión en particular solo cuenta con el aporte de la exposición del señor diputado Gonzalez Funes, informante por la minoría, que se limitó a fundar una proposición en el sentido de incorporar los artículos de su proyecto, que regulaban el funcionamiento de la oficina de presupuesto y sus relaciones con otros órganos internos de la administración, proposición que fué rechazada.-

Entrando al análisis de la mayor conveniencia para el ordenamiento financiero, el suscripto se inclina decididamente por la modificación de las fechas de la iniciación del ejercicio financiero, mientras se manten-

ga el período ordinario de sesiones dentro de los plazos que prescribe la Constitución Nacional, y la primera sesión ordinaria como fecha de presentación del presupuesto.

Si bien este temperamento reduce a dos meses escasos el tiempo de que dispone el Congreso para su consideración, es indudable que las previsiones serán mucho más ajustadas a la realidad; y la eventual falta de sanción oportuna, tiene su solución inmediata mediante el arbitrio de la facultad dada en todos los proyectos al Poder Ejecutivo para habilitar los créditos indispensables para la marcha de la administración, hasta la sanción definitiva del presupuesto.-

Desechado el procedimiento expresado, es indudable que la nueva fecha establecida para la remisión del proyecto (30 de junio) representa siempre un progreso sobre el régimen actual, porque disminuye en un mes el largo lapso mediante entre la preparación y la realización del presupuesto.-

Se estima conveniente, asimismo, haber fijado también en el texto de la ley, la prescripción del artículo 10º citado de la ley 11.672, para permitir el examen inicial y en tiempo del presupuesto, cuando el proyecto no se hubiese remitido en tiempo; laguna existente, sin duda, por razones derivadas de la obligatoriedad que se impone a la fecha de preparación enunciada.-

Son desechables también, a juicio del suscriptor, las prescripciones enunciadas en los tres proyectos de ley mencionados y repetidas por el despacho de la minoría

de las comisiones de la Cámara de Diputados, en el sentido de encuadrar las actividades de las oficinas dependientes del Poder Ejecutivo para la preparación del presupuesto; por cuanto representa una ingerencia excesiva e indebida en la administración, a la cual ya le encomienda la ley una obligación principal de presentar el presupuesto en una fecha dada; debiendo ser del resorte del Poder Ejecutivo los medios para cumplir con la misma.-

-0-0-0-0-0-0-0-0-

FALTA DE SANCION DEL PRESUPUESTO

A pesar de todas las previsiones de la legislación de fondo, es factible, y ha ocurrido en la práctica, que la ley de presupuesto no sea sancionada en todo el año anterior al del ejercicio correspondiente. Motivos de diversa índole pueden ocurrir para la presentación de tal circunstancia; presentación tardía del proyecto respectivo, dedicación del Congreso a otros problemas, complicada tramitación por sucesivas revisiones, rechazo del proyecto o simplemente motivos de orden político.-

En todos los casos, el mal que se causa a la administración es incalculable, y el Poder Ejecutivo se ve ante la disyuntiva de suspender los servicios, o transgredir las prescripciones legales, autorizando gastos directamente.

Diversas soluciones propusieron los tratadistas e impuso la práctica en muchos casos. Se pensó en prorrogar automáticamente la vigencia del presupuesto anterior, tamente criticable sin duda, porque en el nuevo ejercicio se presentaban nuevas necesidades no previstas y no contempladas y cuya atención no podía dejarse de lado. Por otro lado, existían gastos no repetibles y cuya inclusión periódica no es justificada. Finalmente, los subsidios, por ejemplo, requieran en cada caso el asentimiento expreso del Congreso.

Se recurrió entonces al sistema de duodécimos; es decir, a la apertura de un crédito provisorio por la duodécima parte del presupuesto vigente (en su monto) para atender mensualmente los servicios más urgentes, hasta la normalización del proceso, sistema que trajo complicaciones en la contabilización y ajuste posterior de los créditos.-

Por otra parte, la delicada naturaleza del problema exigía una solución amplia y definitiva, que salvase los escollos de orden legal y práctico que esta deficiencia llevaba aparejados.-

El proyecto del Doctor Bayette encaró también la solución de este problema, preceptuando en su artículo 18º - que, en caso de no haberse sancionado el presupuesto en término, el Poder Ejecutivo efectuaría los gastos indispensables para la marcha de la administración, dentro de los conceptos y montos proporcionales a los del año anterior, con excepción de los gastos atendibles con el producido de la negociación de títulos, subsidios y gastos no repetibles. Si la imputación definitiva de tales gastos no se encontrase respaldada por el crédito pertinente en el nuevo presupuesto sancionado, el Poder Ejecutivo debía solicitar el nuevo crédito por la vía legislativa normal.-

El procedimiento expuesto fué sostenido igualmente en los proyectos de las Comisiones especiales del Senado y del Poder Ejecutivo (artículo 13 de ambos), con el agregado de que, si dentro de los tres meses siguientes no se sancionaba el presupuesto definitivo, quedaba firme el anterior, excepto los gastos no repetibles.

En su consideración parlamentaria, el despacho de la mayoría de las comisiones determinó que, en caso de no haber sido sancionado oportunamente el presupuesto, el Poder Ejecutivo autorizaría provisionalmente los créditos indispensables para la administración en base al proyecto presentado por el mismo; y que si hubiese erogaciones satisfechas y cuya financiación no figurase en el presupuesto sancionado, se incorpo-

rarán directamente las sumas respectivas en el ordenamiento general.-

Por su parte, la minoría sostenía el temperamento expuesto por los proyectos de ley citados, de las comisiones especiales de referencia .

Al informe favorable del diputado Degreef, siguió una crítica del diputado Ravignani, que sostuvo la ilegalidad de aplicar un presupuesto no considerado por el Congreso.

La discusión en particular ofreció encontradas opiniones: los representantes de la minoría impugnaron la vigencia de gastos que jamás habían sido sancionados por el Congreso, como asimismo que los gastos no considerados en el nuevo presupuesto se incluyesen definitivamente, sin sanción. Respondieron el diputado Argaña y el señor Ministro de Hacienda que el presupuesto de un país en plena evolución como el nuestro, era superado momento a momento por nuevas exigencias y que un documento destinado a regir durante un período determinado resultaba insuficiente para subsanar nuevas necesidades.-

La consideración del artículo por el Senado, una vez aprobado por la Cámara joven, solo dió lugar a atinadas expresiones del señor senador An ille, que conceptuó a ambos temperamentos como no totalmente constitucionales, inclinándose por la proposición formulada en el texto de la ley en base a un principio de aprobación tácita del Congreso.-

El problema de referencia reviste una gravedad inusitada y afecta el desenvolvimiento nacional en todos los órdenes, repugnando incluso a la vigencia del sistema institucional.-

La solución más aceptada generalmente, la sanción de duodécimos por el Poder Ejecutivo o por el Congreso, y la prórroga lisa y llana del presupuesto anterior, constituye un procedimiento ilegal, al arbitrar por vía administrativa gastos cuya vigencia ha fenecido. No es argumento de peso, a juicio del suscripto, el aducido de que tales créditos han sido ya considerados por el Congreso, por cuanto éste determinó claramente su duración, y vencida ésta, la ley caduca automáticamente, revistiendo nuevo carácter su enunciación para el siguiente ejercicio.

Tampoco es absolutamente legal el procedimiento de tomar como base el proyecto presentado; también sus partidas carecen de apreciación legislativa y configuran créditos abiertos por vía ejecutiva.-

Ante la necesidad de inclinarse forzosamente por ambos sistemas, como lo expresara el senador Antille y el diputado Baulina, aprecio más conveniente el adoptado en definitiva, por considerar siempre más ajustado a las necesidades de la administración el último documento confeccionado, razón de índole práctica que debe prevalecer ante la inconsistencia teórica de las dos proposiciones y ante la necesidad impostergable de apelar a una solución definitiva.-

No concuerdo, en cambio, con la incorporación definitiva al presupuesto de los créditos no considerados en la sanción final, por cuanto configura, sin duda, la exención para tales erogaciones, de su absoluta consideración por el Congreso, comprendiendo como de mayor consistencia técnica, el procedimiento de recabar nuevamente su asignación por vía legal.

Cabe hacer notar que el procedimiento adoptado en defi-

nitiva, ya había tenido principio de aplicación en el artículo 166 de la ley complementaria permanente de presupuesto (11.672 con respecto a las reparticiones autárquicas.

En toda forma, en este aspecto también se ha dado un paso adelante al arbitrar soluciones en el cuerpo de la ley a un problema no contemplado en las disposiciones anteriores.

-0-0-0-0-0-0-0-0-

LEYES ESPECIALES

El presupuesto general de gastos para un ejercicio determinado debe prever la atención de todas las necesidades de la Administración durante el citado ejercicio. La enunciación de este aserto reviste un carácter puramente teórico, que se va acentuando a medida que el desarrollo general del país, y paralelamente de las actividades del Estado, supera notoriamente el nivel previo.

Las nuevas necesidades presentadas pueden revestir el carácter de suplementarias, en el caso de que los créditos previstos para determinados fines resulten insuficientes; y de extraordinarias o especiales cuando se trate de servicios u obras nuevas.- En el primer caso, el crédito a gestionar se denominará suplementario, y en el segundo especial.-

En una u otra forma, los expresados créditos legales ponen de relieve una insuficiencia en las previsiones, perfectamente lógica y aceptable, y que puede obedecer, sea a la anticipación con que se confecciona el proyecto de presupuesto, a la elevación de los costos que se ha previsto o a la presentación de erogaciones imprevistas e ineludibles (exigencias de orden social, mejoras de salarios, catástrofes, etc.).-

Por lo general, tales leyes especiales gravitan indefectiblemente sobre los recursos previstos en el presupuesto, salvo que en el mismo texto de la ley se arbitre la correspondiente financiación. La sucesión de leyes especiales, si el presupuesto no ha experimentado reducciones en los gastos previstos o aumentos en las recaudaciones calculadas, conduce fatalmente al déficit, ya que las erogaciones respec-

tivas se incluyen en el ajuste definitivo total.-

La exclusión de tales leyes especiales del total del presupuesto constituye una transgresión a los principios financieros básicos de unidad y universalidad.-

Para combatir su proliferación, es deseable que las provisiones del presupuesto sean lo más amplias posible y que el Estado disponga de un fondo destinado a la atención de las eventualidades; pero en toda forma, no es posible la supresión total de este tipo de créditos por nuevos servicios de solución impostergradable.-

La ley N° 428 en su artículo 16 inciso 6°, reconocía implícitamente la existencia de tales autorizaciones legales de gastos, al mencionar entre los requisitos de la orden de pago, la imputación dada con afectación a la ley especial que sustentase el gasto.-

La casi totalidad de las leyes, salvo las respetables excepciones correspondientes a obras solventables con el producido de la negociación de títulos, establecía que los gastos se atenderían con rentas generales y con imputación a la ley especial, habiéndose mantenido durante varios ejercicios la cuenta abierta en la contabilidad administrativa, corruptela que concurrió a subsanar la ley N° 3.954.- En efecto, la expresada ley denominada Barduc, estableció en su artículo 4° que las leyes especiales solo serían mantenidas con imputación especial durante el ejercicio en que fueran sancionadas, incorporándose luego al presupuesto general. Si bien esta medida subsanaba parcialmente las deficiencias anotadas, se mantenía durante un ejercicio, la indebida exclusión de tales gastos del total del presupuesto.-

A la solución del problema expresado, tendieron los esfuerzos de los tratadistas; y los tres proyectos de ley conneccionados con la intervención del profesor Bayetto contemplaron en su texto diversas prescripciones al respecto. Así, el proyecto conneccionado por el mismo, en su capítulo II., determinaba que las leyes especiales debían afectarse al fondo de reserva que el proyecto establecía; y agotado que fuese el saldo resultante, debían arbitrar en su mismo texto los recursos necesarios, salvo que existiese una reducción de erogaciones en el presupuesto general o una supresión de un monto equivalente. En caso contrario, el Poder Ejecutivo demoraría la aplicación de la ley hasta la inclusión de las sumas necesarias en el presupuesto, salvo el caso de urgencia calificado por la misma disposición legal que abría el crédito. En todos los casos, los créditos respectivos se incorporaban al cuadro general del presupuesto.-

En forma análoga, subsanaban el problema los despachos de las comisiones del Senado y Poder Ejecutivo (artículos 14, 15 y 16 del primero, y 14 y 15 del segundo).

El proyecto que finalmente iba a constituir la ley N° 12.961 también contempló el problema en sus lineamientos generales. El artículo 4º del despacho de la mayoría de las comisiones establecía que los créditos extraordinarios, suplementarios o complementarios formarían parte del presupuesto, dentro de los anexos correspondientes a su jurisdicción, ampliándose los cuadros de gastos y recursos //

respectivos. El artículo 17º por su parte, contempló la afectación de recursos en tales casas, prescribiendo la obligatoriedad de su especificación, y en el artículo 18º se daba ingerencia al Ministerio de Hacienda en todo pedido de crédito formulado por el Poder Ejecutivo.

El despacho de la minoría mantenía en su artículo 4º el mismo principio sustentado por la mayoría, pero en sus artículos 9º, 10º y 11 seguían el temperamento adoptado por los proyectos del Doctor Bayetto, en lo que a la afectación al fondo de reserva se refiere.

La discusión parlamentaria en la Cámara de Diputados en lo que al artículo 4º se refiere, hizo hincapié solamente en la relación de este artículo con la estructura general del presupuesto, sosteniendo la minoría que la autorización dada al Poder Ejecutivo para ordenar los créditos legales extraordinarios dentro del documento central, no era objetable sino en cuanto a que tal documento facultaba la adopción de partidas globales. La expresada cuestión, de carácter procesal, no fué óbice para que la sanción del artículo tuviera efectividad.-

En la discusión del artículo 17, la oposición al mismo fué mas concreta, por cuanto se expresó que la afectación a rentas generales de las leyes especiales presumía la posibilidad del déficit, cuando no se arbitraban nuevos recursos por la misma ley especial; y que para solucionar tal evento, debía imputarse al fondo de reserva, o crédito adicional en su defecto. Expresaron en contestación a los argumentos citados, el señor Ministro de Hacienda y el diputado Benitez que la eventualidad de la presentación del déficit se encontraba ligada a la inexistencia de mayores recursos que los previstos en el ////

presupuesto o la falta de reducción de las erogaciones del mismo, como también que lo más probable era la presentación de superávit en los presupuestos. El artículo citado fué finalmente aprobado, y sancionado posteriormente por el Senado, integra el articulado de la ley Nº 12.961.-

Los créditos suplementarios o extraordinarios por vía legal constituyen, como se ha expuesto, una evidente e inevitable necesidad, ante los múltiples problemas que a diario presenta la acción del Estado ante diversas necesidades relacionadas con el cometido superior que debe llenar. La notoria ingerencia estatal en numerosos sectores, reservados antes a la iniciativa privada, y el desenvolvimiento creciente de las actividades del país, requieren soluciones urgentes que no pueden ser previstas a más de un año vista.

Lo indudable, es que tales créditos deben constituir un todo orgánico con el presupuesto general, y en tal sentido, la nueva ley incorpora sus montos al mismo, contribuyendo poderosamente a la unidad de las previsiones financieras. No obstante, a juicio del suscripto, la posibilidad de la presentación del déficit subsiste, por cuanto la presencia de superávits en los presupuestos es totalmente aleatoria y una legislación orgánica debiera prever tales situaciones. En tal sentido, se estima que el crédito adicional, suficientemente reforzado en su monto, podría ser la fuente de imputación de tales leyes especiales, evitando parcialmente el posible desequilibrio; y solo afectar directamente las rentas generales cuando tal crédito adicional se hubiese colmado.-

También en este aspecto, la nueva ley representa un mejoramiento apreciable sobre el régimen anterior, y tiende a la centralización de las previsiones financieras.

Un ejemplo del mecanismo a adoptarse sería el que presentaría, por caso, la adopción de un nuevo escalafón para el personal del Ministerio de Obras Públicas. Si la ley acordando tales beneficios no arbitrase recursos, la erogación pertinente se agregaría a la ejecución del presupuesto, en el anexo correspondiente al Ministerio citado, ampliándose también el total de las erogaciones en la cifra correspondiente.

Las disposiciones legales comparadas se expresan a continuación:

LEY Nº 3.954

"Art.4º: Desde la promulgación de la presente ley los gastos que autoricen las leyes especiales sólo tendrán imputación a las mismas durante el ejercicio en que fueren dictadas, debiendo en lo sucesivo entrar a figurar en el presupuesto general en la misma forma establecida en el artículo anterior"

LEY Nº 12.961

"Art.4º:
"Los créditos extraordinarios, suplementarios o complementarios de cualquier origen, formarán parte ordenadamente del presupuesto y de la cuenta de inversión, a continuación de los que pertenezcan a la jurisdicción que los administra, a cuyo efecto el Poder Ejecutivo podrá ampliar los cuadros de recursos y erogaciones del balance del presupuesto, de acuerdo con las autorizaciones respectivas".
"Art.17: Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá determinar el curso correspondiente.
"Si afectara a las rentas generales lo autorizará en forma expresa, y si sus recursos provinieran del

LEY Nº 11.672

LEY Nº 12.961

*Art. 3º: Antes de dar comien-
*zo a la ejecución de leyes
*especiales o a la celebra -
*ción de contratos como consa
*cuencia de las mismas, los
*diversos departamentos con-
*sultarán al de Hacienda res
*pecto a la posibilidad de
*que dichas erogaciones sean
*atendidas con los fondos de
*rentas generales.
*Cuando se contase con asigna
*ciones de recursos especiales
*o extraordinarios, la consul
*ta deberá formularse con el
*objeto de que el Ministerio
*de Hacienda establezca la me
*jor oportunidad de su reeli-
zación.

*uso del crédito, autorizará
*las partidas necesarias para
*cubrir el respectivo servicio
*financiero.
*En uno y otro caso, y con men-
*ción de su origen, el crédito
*respectivo se intercalará en el
*anexo que corresponda, proce -
*diéndose de análogo modo en el
cálculo de recursos.

Sigue en vigencia.

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

CRÉDITOS ABIERTOS POR EL PODER EJECUTIVO

Si bien el arbitrio normal de créditos lo constituye siempre la vía legislativa, en épocas de receso del Congreso pueden presentarse necesidades de orden ineludible e impostergable, cuya satisfacción no se haya previsto en el presupuesto general.- Las prescripciones constitucionales solo establecen la facultad del Congreso para fijar el presupuesto de gastos de la administración de carácter anual; pero no ha previsto nuestra Carta Magna situaciones especiales, que la legislación posterior buscó subsanar.

Así la ley Nº 428, en su artículo 23º, establecía que durante el receso del Congreso y en los casos previstos en los artículos 6º y 23º de la Constitución Nacional (intervenciones federales), el Poder Ejecutivo se encontraba autorizado para acordar los gastos que las circunstancias requiriesen, en acuerdo general (Consejo de Ministros de terminaba textualmente el expresado artículo), abriendo los créditos necesarios a los departamentos de Estado y dando cuenta oportuna en igual forma que los créditos legales.-

La mencionada disposición legal sirvió de base para numerosos acuerdos de apertura de créditos, incluso durante la época de sesiones legislativas, generando muchas erogaciones carentes de la sanción legal correspondiente. Si bien las dos condiciones del artículo eran concurrentes (receso del Congreso, y presencia de los hechos previstos en los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional), se continuó usando del recurso expresado para la apertura de créditos en cualquier circunstancia y para responder a todo tipo de exigencias, incluso durante el período de sesiones.-

La ley N° 1.606 del 31 de julio de 1.885 se sancionó con el propósito de poner coto a esta situación, resultante de haberse interpretado que ambas condiciones del artículo 23° de la ley N° 428 no era necesario que se presentasen simultáneamente; es decir, que la apertura de créditos por acuerdos de gobierno podía realizarse en el receso del Congreso o en los casos previstos en los artículos 6° y 23° de la Constitución.- La mencionada ley derogó el artículo 23 de la 428, y fijó sus disposiciones en forma más terminante, estableciendo que solo podía el Poder Ejecutivo hacer un gasto no autorizado por vía legislativa en alguno de los casos de los artículos 6° y 23° de la Constitución, encontrándose el Congreso en receso. A su vez, debía darse cuenta a este último, en el primer mes de sesiones, de los gastos realizados en tal concepto.-

En la práctica, los acuerdos continuaron subsistiendo como medio de arbitrios de recursos, creando un presupuesto marginal al de gastos de la nación, y contribuyendo también a la presentación de los déficits en los presupuestos anuales. A este arbitrio se recurría, también, para las transferencias de partidas al cierre del ejercicio, problema éste ya contemplado en las prescripciones de la ley N° 12.961.-

Consideraron los tratadistas, con harto fundamento, que las circunstancias imprevisibles que exigían el recurso extraordinario de que trata este capítulo, no se limitaban solamente a los casos de los artículos ya citados de la Constitución Nacional; y en tal sentido, los tres proyectos del profesor Bayetto y las comisiones del Senado y Poder Ejecutivo contemplaron nuevas provisiones.-

Así el proyecto del Doctor Bayetto agregaba a las circunstancias expuestas, las epidemias, catástrofes, inundaciones, terremotos o estragos de mar, por una parte; y la sentencia judicial definitiva que crease una obligación para el Estado, por otra. Los créditos respectivos solo podrían autorizarse en el receso del Congreso; afectarse sus importes al fondo de reserva, agregarse al presupuesto en los anexos correspondientes; y caducando en los montos no comprometidos al iniciarse las sesiones parlamentarias.- Dentro de los primeros cinco días de iniciarse las mismas, debería darse cuenta por mensaje especial, de los gastos y compromisos realizados (Capítulo IV.).

El proyecto de la Comisión Especial del Senado mantuvo las mismas prescripciones, con la aclaración de que la liquidación del importe de las sentencias judiciales que obligaban al Estado solo se arbitraría por este medio cuando devengase intereses, y agregando como nueva causal la sentencia judicial o resolución administrativa que dispusiese la devolución de sumas cobradas indebidamente (artículos 17 - 18 y 19).-

El anteproyecto de la Comisión Técnica nombrada por el Poder Ejecutivo mantuvo también los lineamientos generales del proyecto anterior, excluyendo la exigencia del acuerdo de ministros para la apertura de créditos y suprimiendo la necesidad de que las sentencias judiciales firmes devengasen intereses para poderse liquidar.-

El proyecto de nueva ley de contabilidad efectuado por la Contaduría General y sometido al Congreso con ciertas modificaciones por el Poder Ejecutivo, contemplaba la situación de referencia en su artículo 19, al autorizar la

apertura de créditos por decreto del Poder Ejecutivo refrendado por el Ministro de Hacienda y los demás que correspondieren a la índole del asunto en cada caso; es decir, que modificaba la anterior prescripción legal del acuerdo.- Entre los motivos originantes de tal procedimiento, se incluían los gastos destinados al cumplimiento de las leyes electorales de la Nación y se ampliaba generalizando el caso de acontecimientos que requiriesen el socorro inmediato de la Nación. Por otra parte, se excluía el caso del cumplimiento de resoluciones administrativas que dispusiesen la devolución de sumas indebidamente percibidas.-

En el citado artículo, se previó también la facultad referida al Poder Ejecutivo en caso de encontrarse funcionando el Congreso; debiendo darse cuenta al mismo de inmediato, en tal circunstancia, y en las primeras sesiones que efectuase, si ocurriese durante el receso. Los créditos referidos se incorporarían directamente a la economía de la ley de presupuesto, cuando no fuesen considerados en todo el período por el Congreso.-

El artículo referido fué mantenido íntegramente en el despacho de la mayoría de las comisiones; mientras el de la minoría contemplaba las mismas causales para el uso de la facultad de abrir créditos conferida al Poder Ejecutivo, con las siguientes diferencias fundamentales en su procedimiento:

- a) Exigencia del receso del Congreso.
- b) Acuerdo de ministros.
- c) Afectación del importe de los créditos abiertos por este método, al fondo de reserva.-

La discusión parlamentaria no ofrece mayor margen a la aclaración, habiendo expresado el miembro infer-

mante de la minoría que la crítica central radicaba en la posibilidad de efectuar gastos por decreto durante el funcionamiento del Congreso y aún incorporarlos directamente al presupuesto sin haber sido objeto de consideración y sanción legislativa, proponiendo la sustitución de aquél por el sistema propugnado por la minoría, propuesta ésta que fue desechada en la votación respectiva.-

El proyecto de reglamentación de la ley N^o 12.961 solo establece al respecto, como aspecto de importancia, que el período legislativo durante el cual el Congreso podría considerar los gastos arbitrados por decreto debía interpretarse incluyendo las sesiones ordinarias, de prórroga o extraordinarias (artículo 19 de la misma).-

La nueva legislación incorpora, con sano criterio centralizador, un cuantioso volumen de gastos indbidamente excluidos del presupuesto general, afianzando el principio de unidad y universalidad a considerarse en la confección del mismo.-

Es indudable que la facultad de apertura de créditos por decreto da lugar a consideraciones de orden constitucional, ya que nuestra Carta Magna no ha previsto circunstancias especiales, que la legislación, con buen criterio, ha considerado necesario contemplar. Puede argumentarse, por otra parte, que al fijar el legislador los casos en que puede hacerse uso de tal facultad, ha ejercido sus propias atribuciones de determinar los gastos y establecer los procedimientos para su arbitrio inmediato, única solución, por otra parte, a las múltiples circunstan-

//cias que pueden presentarse en el cumplimiento de la función social del Estado.-

Participa el suscripto del método adoptado para la apertura de créditos en casos urgentes, aún durante el funcionamiento del Congreso, por cuanto las causas impostergables que originan el uso de tal facultad, no permiten en la larga tramitación legislativa y por otra parte, existe el asentimiento del Poder Legislativo al sancionar la ley Nº 12.961 con tales prescripciones y previsiones.-

La exigencia anterior del acuerdo de ministros no tenía, en rigor de verdad, mayor asidero lógico, por cuanto la responsabilidad del gasto corresponde a la Presidencia de la Nación en primer grado, y no se alcanza a percibir la utilidad de incorporar más firmas de secretarios de Estado que, por lo general, desconocen la naturaleza del asunto en cuestión; demorando innecesariamente la tramitación de la gestión, que debe ser de extrema rapidez.

Con respecto a la incorporación lisa y llana al presupuesto, de los gastos acordados por decreto en estas condiciones y no considerados por el Congreso, puede adoptarse la teoría jurídica de la aceptación tácita del Poder Legislativo, abonando por otra parte, la necesidad de unificar todas las erogaciones nacionales.-

Cabe agregar, como propia opinión, que se completaría el mecanismo adoptado mediante la afectación de los montos de los créditos abiertos por decreto al crédito adicional o fondo de reserva, evitando así la posibilidad de déficits en los presupuestos respectivos.-

Las prescripciones legales comparadas se establecen a continuación:

LEY Nº 1.606

"Art.1º):El Poder Ejecutivo
"no podrá hacer ningún gas-
"to que no estuviese autori-
"zado por la ley de presu-
"puesto o por una ley espe-
"cial, excepto cuando se -
"produjese alguno de los ca-
"sos de los artículos 6º y
"23º de la Constitución, en
"contrándose el Congreso en
"receso, en los cuales po-
"drá autorizar aquéllos que
"exigen las circunstancias.
"Art.2º: Reunido el Congre-
"so, el Poder Ejecutivo dará
"cuenta por un mensaje es-
"pecial, en el primer mes
"de sus sesiones, de los
"gastos que hubiere hecho
"o autorizado en virtud del
"artículo anterior".

LEY Nº 12.961

"Art.19º: El Poder Ejecutivo
"podrá autorizar la apertura
"de crédito únicamente en las
"situaciones siguientes:
"a) Las que mencionan los ar-
"tículos 6º y 23º de la
"Constitución Nacional.-
"b) Para los gastos imprevis-
"tos que demande el cumpli-
"miento de las leyes electo-
"rales de la Nación.
"c) Para el cumplimiento de
"sentencias judiciales fir-
"mes.
"d) En caso de epidemia, inun-
"daciones y otros aconteci-
"mientos que hicieran indis-
"pensable el socorro inme-
"diato de la Nación
"Dichos créditos serán autori-
"zados por decreto rerendado
"por el Ministro de Hacienda,
"sin perjuicio de los demás
"Ministros que correspondiere,
"dando cuenta al Congreso, in-
"mediatamente si se encontrara
"en funcionamiento o en las
"primeras sesiones que realice
"si la medida hubiere sido a -

LEY Nº 12.961

adoptada durante el receso.

Los créditos abiertos de conformidad con las disposiciones del presente artículo, quedarán incorporados al presupuesto general, si durante el período legislativo correspondiente no hubieren sido considerados por el congreso.

-)-)-)-)-)-)-)-)-)-)-

CUENTAS ESPECIALES

Dentro del ordenamiento contable de la Administración Nacional, existen fuentes de contabilización ajenas a los conceptos normales de las cuentas de presupuesto.- Así, por ejemplo, se abren cuentas especiales para registrar las recaudaciones directas que ejecutan las dependencias. El Ministerio de Obras Públicas procede, en caso de licitaciones, a la venta de los legajos, pliegos y documentación técnica a los interesados; el producido se acredita a una cuenta especial y se debita con los gastos, sueldos y jornales afectados al cumplimiento del servicio y dentro de los límites fijados por la máxima recaudación prevista.-

Las cuentas especiales han proliferado siempre en la administración; tienen dos grandes subdivisiones: las que se incorporan al presupuesto y las que permanecen al margen del mismo. Las primeras, se incluyen en el documento central y sus recursos ingresan a Rentas Generales, a las que se imputan los gastos correspondientes.-

Las cuentas especiales no incorporadas se manejan independientemente del presupuesto; sus recursos ingresan por separado a cada repartición y sus egresos se afectan, también por separado, a dicho producido. En los casos que así lo autorice el Poder Ejecutivo, dichas cuentas arrastran saldos sobrantes de uno a otro ejercicio.-

El mecanismo expresado ha sido constantemente combatido por la cátedra, sosteniendo con acierto que este sistema vulneraba la unidad y universalidad del presupuesto, ya que los recursos y gastos de estas cuentas son también del Estado y su exclusión elimina del análisis general de la hacienda pública un importante aspecto de cuantioso volumen. Por otra parte, se rompió la anualidad de los gastos y recursos al permitirse el arrastre de saldos, sin mayor fundamento valedero, ya que nada impide aplicar igual-

argumento a las restantes erogaciones y recursos del presupuesto, que tienen vigencia anual improrrogable.-

La ley 11.672, que incorporaba anualmente a su texto las disposiciones dispersas en los articulados de las sucesivas leyes de presupuesto, destinó un capítulo, el VI., a regular el funcionamiento de las cuentas especiales. Si bien partía del principio centralizador y de orden ya citado, autorizaba una serie de excepciones que desnaturalizaban la aplicación de aquél. Así, se expresaba que las erogaciones y recursos de las cuentas especiales figurarían en el presupuesto (artículo 128), que las recaudaciones ingresarían a Cuentas Generales (artículo 130), que los gastos no debían exceder de los recursos (artículo 131) y que se suprimían las cuentas especiales no incorporadas (artículo 133), como asimismo la cancelación automática de los saldos al cierre del ejercicio (artículo 132).-

No obstante, en el mismo articulado, se facultaba a ingresar e invertir directamente por las reparticiones (artículo 129), a pasar saldos (artículo 132) y a aprobar sus presupuestos por decreto del Poder Ejecutivo (artículo 137).- Estas normas, de carácter excepcional, tuvieron aplicación regular en muchos casos, desvirtuándose las prescripciones generales anteriores.

El anteproyecto de ley de contabilidad del Doctor Bayetto, trabajo que no será suficientemente apreciado en su valor por lo que significó como base del nuevo ordenamiento financiero, contempló también esta cuestión y tendió a fijarla en su artículo 3º por el cual se obligaba a la inscripción de las entradas y gastos presuntos de este tipo de crédito, con excepción de los casos en que no pudiesen fijarse cifras, en los cuales debía citarse la cuenta en el presupuesto.- Asimismo, en los casos de cuentas que reflejasen movimientos internos entre de-

pendencias de la administración, su inserción tendría carácter figurativo y no se sumarían sus cifras.-

El despacho de la Comisión Especial del Senado fijó un régimen parecido en su artículo 3º, pero lo limitó a la primera parte, es decir a la incorporación, y admitió la existencia de cuentas no incorporadas, cuyo texto figuraría solamente en el presupuesto para indicar su existencia.-

El proyecto de la comisión técnica designada por el Poder Ejecutivo (artículo 4. inciso d.) determinaba la inclusión en el presupuesto de las cuentas especiales cuyos recursos se encontrasen establecidos; y cuando no pudiese preverse, se inscribirían sin establecerlos, como cuentas especiales incorporadas.-

El régimen de la nueva ley Nº 12.961 supera notablemente en este aspecto, a los proyectos anteriores; su artículo 4º preceptúa la inclusión de todas las cuentas especiales en el presupuesto, con excepción de las de terceros y de orden.-

Se alcanzó así, teóricamente, el total cumplimiento de las nociones de doctrina financiera que recaban la unidad en presupuesto de todos los gastos y recursos.

No existen, a juicio del suscripto, razones valederas que impidan la previa apreciación de los recursos y los correlativos gastos de este tipo de crédito. Al argumento aducido de la imposibilidad de estimar recursos aleatorios con antelación, puede contestarse que también los recursos de la administración central son estimativos y que la recaudación varía anualmente por muchos motivos de difícil previsión; a pesar de lo cual puede recurrirse a estadísticas de ejercicios anteriores y justiprecio de la situación particular de

cada tipo de recaudación, arribando a cifras aproximadas, como en la práctica ocurre.-

Las cuentas especiales de terceros que no se incorporan, son aquéllas que corresponden a fondos de propiedad ajena al Estado; un ejemplo claro puede establecerse con los fondos depositados en garantía a la orden del Estado por los oferentes o adjudicatarios en las licitaciones, sumas que aún cuando no se incorporan al Fisco, están afectados transitoriamente al mismo y deben registrarse en la contabilidad por separado, sin que puedan llevarse al presupuesto por razones de ordenamiento fácilmente apreciables.-

Otro caso de cuentas especiales eximidas de incorporación, lo constituyen las cuentas de orden, que solo tienen carácter estimativo sin que signifiquen estipendios efectivos de la administración. Un ejemplo de este tipo de cuentas lo constituye el registro de los gastos en concepto de expedición de correspondencia de los organismos oficiales, que no se concretan en movimiento de fondos, pero que es interesante apreciar. Otro caso lo constituiría el total mantenido con cargo a responsables dentro de una entidad oficial dada, que permitiría apreciar el total sin rendición y que no debe incorporarse al presupuesto por figurar en el mismo, por separado, la contabilización de las partidas correspondientes.-

La aplicación de este artículo, tan correctamente enunciado, no ha tenido aún principio de ejecución. Para el ejercicio de 1948 se han mantenido las cuentas especiales al margen del presupuesto, por razones de tiempo según ha expresado el señor Ministro de Hacienda, encontrándose abocado el Depar-

tamento a su cargo a la confección de las normas que regirán la paulatina incorporación de cuentas especiales al presupuesto general.-

Las disposiciones legales comparadas se enumeran a continuación:

LEY Nº 11.672

"Artículo 128: Todos los gastos
"e ingresos de cuentas especiales,
"sin excepción alguna, figurarán
"en el presupuesto general de gastos
"y recursos de la Nación. En
"los casos en que las cifras respectivas
"pudieran preverse, se
"incluirán en las partidas correspondientes.
"Cuando no fuere posible prever las cifras
"en razón de la índole especial de las
"cuentas, se mencionará el nombre de éstas,
"en los gastos y en los recursos, sin establecer
"su monto. En las cuentas de inversión,
"figurarán todas las cuentas especiales,
"en el anexo en que hubieran sido mencionadas
"en el presupuesto general".

"Artículo 129º: Las recaudaciones
"destinadas a cuentas especiales
"ingresarán a Tesorería General,
"salvo los casos en que la inversión de los fondos
"se efectúe directamente por las reparticiones

LEY Nº 12.961

"Artículo 4º: No podrán incluirse
"cuentas especiales fuera del presupuesto,
"excepto las cuentas de terceros o de orden".
"....."

LEY Nº 11.672

*nes en virtud de lo dispuesto
*en este articulado o de las
*excepciones que podrá autori-
*zar el Ministerio de Hacienda
en lo sucesivo.

*Artículo 131º: Las erogaciones
*por todo concepto que deban a-
*tenderse con recursos de cuen-
*tas especiales, en ningún caso
*excederán el monto efectivo de
aquéllos.-

*Artículo 132º: Los saldos acree-
*dores que arrojen las cuentas
*especiales al cierre de cada e-
*jercicio, serán transferidos a
*rentas generales, excepto los que
*por expresa disposición, conteni-
*da en el articulado del presu -
*puesto, se transfieran al ejerci-
cio siguiente.-

*Artículo 133º: Quedan suprimidas
*las cuentas especiales no espe-
*cificadas en el presupuesto, -
*cualquiera sea su origen, abier-
*tas en la Contaduría General de
*la Nación o en las distintas de-
pendencias públicas.-

*Artículo 137º: Los ministerios
*que tengan a su cargo servicios

LEY Nº 11.672

*atendidos con recursos de
*cuentas especiales somete-
*rán anualmente al Departa-
*mento de Hacienda el cálcu-
*lo de los ingresos proba-
*bles y el proyecto de pre-
*supuesto de sueldos y gas-
*tos de las respectivas cuen-
*tas, de acuerdo con la es-
*tructura establecida en el
*presupuesto general de gas-
*tos de la administración. El
*funcionamiento de estas cuen-
*tas quedará supeditado a la
*aprobación anual previa de
*dichos presupuestos por de-
*creto del Poder Ejecutivo que
*se dictará con intervención
*del Ministerio de Hacienda".

También en este caso, la nueva ley reem-
plaza en forma concisa un complicado mecanismo de disposicio-
nes legales.-

-O-O-O-O-O-O-O-O-O-O-

REPARTICIONES DESCENTRALIZADAS

Diversas entidades del Estado, creadas para desarrollar actividades de carácter comercial o industrial, o para impulsar servicios de tipo extraordinario, gozan de una relativa autonomía acordada por sus respectivas leyes orgánicas y por sus regímenes administrativos propios.-

En este caso se encuentran los bancos oficiales (Nación, Hipotecario, etc.), los Ferrocarriles del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Dirección Nacional de la Energía y Dirección General de Fabricaciones Militares, como entidades destinadas a una acción comercial o industrial, en ramas especiales que se ha apreciado conveniente encarar por el Estado.- Así, por ejemplo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales ha tomado a su cargo la producción, elaboración y comercialización del petróleo como una rama de suma importancia dentro de la industria nacional; y la entidad creada con tal objeto, de carácter oficial, ha sido dotada de cierta autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines. Igual sistema regula los restantes organismos de carácter comercial e industrial, que compiten incluso en ciertos casos, con la actividad privada.-

También se ha incluido en este tipo de haciendas, a las Universidades nacionales, a entidades de carácter regulador de ciertas ramas de la actividad agropecuaria, a organismos de previsión (cajas de jubilaciones), etc.-

En todos estos casos, el gobierno interno de tales entidades está regulado por leyes orgánicas. Sus recursos en muchos casos, son de procedencia propia y en otros, producto de aportes del Estado.-

La situación particular de estos entes, creó una dualidad en cuanto a la previsión de sus recursos y erega -

ciones, por cuanto no se consideraron incluidos en el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Nación.-

El Congreso, a pesar de la prescripción constitucional que le acordaba la facultad de confeccionar el presupuesto, no intervino durante largo tiempo en los presupuestos de estas entidades, que se manejaban por sí.-

Combatió tenazmente esta tendencia la cátedra y la doctrina, aduciendo con acierto que escapaba al control legislativo y a la consideración con el presupuesto general, una gran cantidad de organismos que, aún cuando con autonomía relativa funcional (por cuanto en ningún momento pueden escapar a la ingerencia y supervisión del Gobierno Nacional), no debían excluirse del total de recursos del erario, por su propio carácter de organismos oficiales.-

La ley de presupuesto de 1923 en su artículo 92, impuso a tales dependencias la obligación de someter sus presupuestos al Poder Ejecutivo, debiendo dar conocimiento al Congreso para su aprobación o rechazo, aplicándose mientras no se pronunciase. De hecho, las atribuciones que se conferirían al Congreso no fueron utilizadas por éste en forma alguna, continuando las reparticiones autárquicas su propio gobierno financiero, con aprobación final del Poder Ejecutivo.-

Dentro del mecanismo interno de la administración, tampoco se encontraba perfectamente establecido que el Ministerio de Hacienda interviniese en los presupuestos de las dependencias autárquicas.-

La ley complementaria permanente de presupuesto (Nº 11.672), incorporó en su artículo 166 la disposición ya

citada del presupuesto de 1923, dando ingerencia al Ministerio de Hacienda en la tramitación de la aprobación de los presupuestos. Mediante el artículo 167^a, sancionado en 1935, se dispuso que los proyectos de presupuesto de las reparticiones autónomas serían sometidos al Congreso conjuntamente con el proyecto de presupuesto de la Nación, como capítulo anexo.-

Una cuestión importante en la pretendida autarquía financiera de los organismos mencionados, la constituye la posibilidad de presentación de un déficit en sus presupuestos, que debe ser forzosamente solventado por la Nación, en razón de tratarse de una dependencia oficial; circunstancia que gravita desfavorablemente sobre las arcas fiscales y puede originar el desequilibrio del presupuesto nacional por estas erogaciones no previstas.-

El artículo 164 de la ley n.º 11.672 facultó al Poder Ejecutivo para adoptar las medidas de economía necesarias para evitar la presentación de estos hechos, durante el curso de la gestión financiera anual de las reparticiones autárquicas.-

Finalmente, los artículos 161 y 162 de la misma ley organizaron la contraloría financiera de las reparticiones referidas, función encomendada al Ministerio de Hacienda, como departamento centralizador de la gestión administrativa nacional.-

Las reparticiones autárquicas que administran servicios que no conviene encarar directamente por la administración central, y que en tal sentido desarrollan una actividad comercial o industrial, deben integrar parte de sus beneficios al Estado, de acuerdo con el artículo 165^a de la ley complementaria permanente de presupuesto.

De acuerdo con todo lo expuesto, se desprende que por principios de unidad financiera, los presupuestos de las reparticiones autárquicas deben ser incorporados lisa y llanamente al presupuesto general de la Nación; y mantenerse sujetas al contralor del Poder Ejecutivo en las distintas etapas del cumplimiento de dichos presupuestos y de sus planes de acción.-

El proyecto de ley confeccionado por Bayetto encaró esta cuestión, estableciendo una distinción entre las reparticiones autónomamente propiamente dicho y aquellas entidades privadas encauzadas por el Estado (Cajas de Jubilaciones). En el artículo 2º se proponía que los presupuestos de las entidades autónomas se incorporasen a cada anexo como inciso especial, marcando la diferencia entre sus gastos y recursos, el alcance de la gravitación de las mismas sobre las rentas generales. Los presupuestos de entidades que cumplen actividades comerciales o industriales, se aprobarían por separado por el Congreso (artículo 216), por tratarse de verdaderos presupuestos de explotación; aprobándose también separadamente los de las haciendas semi-públicas, o sea las entidades privadas bajo la tutela del Estado.-

Igual procedimiento aconsejaban los proyectos de las comisiones especiales del Senado y Poder Ejecutivo, coincidentes en líneas generales con el anterior.-

La nueva ley de contabilidad establece en su artículo 1º que el presupuesto contendrá la totalidad de gastos y recursos, incluso los de las entidades descentralizadas, nueva y más correcta enunciación de estos organismos. El artículo 2º hace mención también a los recursos de estas entidades obtenidos directamente, entre los que deben figurar

en el cuadro respectivo del presupuesto general.-

El artículo 120 faculta al Poder Ejecutivo a modificar los presupuestos de las entidades descentralizadas durante el curso de la ejecución de los mismos, con cargo de dar cuenta oportunamente al Congreso, aplicándose si éste no las considera.-

Por los artículos 121 y 122 se regula la constitución de reservas, de fondos de amortización o de renovación, que deben preverse anualmente en los correspondientes presupuestos. La utilización de tales fondos se supedita a la incorporación de los créditos respectivos en los pertinentes presupuestos, y cuando así no hubiese ocurrido, se faculta al Poder Ejecutivo para introducirlos en la oportunidad correspondientes. También se aclara que anualmente se estimará el porcentaje de beneficios que se aportará a la Administración por las entidades descentralizadas que obtengan beneficios, cuyo monto se calculará en el siguiente ejercicio como recurso y erogación.-

Las disposiciones enunciadas representan un principio de orden y centralización altamente elogiable, ya que concreta una vieja aspiración de los tratadistas. Ha sido debatida en el Congreso, en cambio, la facultad otorgada al Poder Ejecutivo para modificar los presupuestos sancionados durante el curso de la gestión. Si bien se han aducido razones de agilidad en los procedimientos, considera el suscripto que no puede seguirse un procedimiento dispar para ejecutar el presupuesto general y el de las entidades descentralizadas que forman parte integrante del mismo; y que las previsiones exigidas para el primero deben ser también requeridas para los últimos, que en el orden financiero integran la adminis-

tración central, sujetos a las mismas normas de orden.-

El presupuesto para 1948 consideró a las entidades descentralizadas como capítulo II., independiente de la Administración Central y sin sumar sus totales; expresó el señor Ministro de Hacienda al informar este aspecto, que tal procedimiento obedecía a la necesidad de evitar duplicaciones, debido a que figuraban como erogaciones de la Administración Central los aportes del Estado a los organismos descentralizados y como recursos en los presupuestos de estos últimos, tales aportes.-

A juicio del suscripto, hubiese respondido mejor a los principios de unidad y universalidad la inclusión de los presupuestos dentro de los anexos correspondientes y con su correcto ordenamiento, evitándose la referencia en el cuadro general, a los aportes de la Administración Central, ya que en resumidas cuentas las erogaciones totales son del Estado, y los recursos de en calcularse solamente por las propias recaudaciones.- Un ejemplo aclarará mejor el caso: el presupuesto de la Administración General de Vialidad Nacional representa erogaciones por valor de \$ 84.664.900.-, financiadas con \$ 10.000.000.- aportados por el Estado y el resto con propios recursos. En el anexo correspondiente figuraría el total de erogaciones, y en el cuadro total de recursos la suma de \$ 74.664.900.- como recaudaciones propias, eliminándose entre los gastos el aporte del Estado, que es solo figurativo y susceptible de aclararse en planillas anexas. Por otra parte, la duplicidad se presentaría igual cuando, para hacer un examen de conjunto, se sumase el total de erogaciones de la Administración Central con el de los organismos descentralizados.

Las disposiciones legales comparadas se expresan a continuación:

LEY Nº 11.672

LEY Nº 12.961

"Artículo 166º: Los bancos oficiales y las instituciones autónomas de la Nación someterán anualmente sus presupuestos a la consideración del Poder Ejecutivo, quien los aprobará con intervención del Departamento de Hacienda, debiendo dar conocimiento al Honorable Congreso para su confirmación, modificación o rechazo, aplicándose estos presupuestos mientras el Congreso no los haya modificado o rechazado.

"....."

"Artículo 167º: Los presupuestos de reparticiones autónomas serán sometidos por el Poder Ejecutivo a la aprobación del Honorable Congreso, a cuyo efecto serán presentados cada año juntamente con el proyecto de presupuesto de la Nación como capítulo anexo".

"Artículo 1º: El presupuesto general comprenderá la totalidad de los recursos y erogaciones ordinarios o extraordinarios de la administración nacional y las entidades descentralizadas que se prevean para cada ejercicio financiero.

"....."

"Artículo 2º:

"a) Recursos en efectivo:

" Rentas fiscales detalladas por su origen, recursos propios de las entidades descentralizadas, detallados conforme a su régimen legal.

"....."

LEY Nº 11.672

LEY Nº 12.961

"Artículo 164: Facúltase
"al Poder Ejecutivo para
"adoptar, por conducto del
"Ministerio de Hacienda,
"las medidas de economía
"o contención de gastos
"indispensables, cuando en
"el transcurso del ejerci-
"cio anual la gestión fi-
"nanciera de una entidad
"autárquica acuse un dese-
"quilibrio con respecto a
"las previsiones del presu-
"puesto, que pueda afectar
"la buena marcha de dicha
"entidad o comprometer sus
"finanzas o las del gobier-
"no, debiendo dar cuenta
"al Honorable Congreso".

"Artículo 165: Las entida-
"des autárquicas que admi-
"nistren un capital del Es-
"tado con probabilidades
"de lucro, ya sean aquéllas
"de carácter comercial, ban-
"cario, industrial o de ser-
"vicios públicos en gene-
"ral, deberán destinar una
"porción de las ganancias

"Artículo 120: Facúltase al Poder
"Ejecutivo para autorizar amplia-
"ciones y reducciones en los pre-
"supuestos de las entidades des-
"centralizadas durante su gestión
"anual, cuando razones financie-
"ras o económicas lo hagan indis-
"pensable a consecuencia del incre-
"mento o disminución de sus recur-
"sos con relación a lo previsto.
"Estas modificaciones serán comu-
"nicadas al Congreso para su con-
"firmación, modificación o rechazo
"aplicándose mientras aquél no se
"pronuncie".

"Artículo 121: Las entidades des-
"centralizadas que administren un
"capital del Estado con posibili-
"dades de lucro, sean ellas de ca-
"rácter comercial, industrial o
"de servicios públicos en general,
"destinarán a rentas generales de
"la Nación el porcentaje que se
"fije anualmente de las utilidades
"realizadas y líquidas. En el pré-
"supuesto de la entidad para el
"ejercicio posterior, figurará
"la partida de erogación pertinen-
"te e igual importe se consignará

LEY Nº 11.672

"netas a integrar las rentas de la Nación.

"Estas participaciones se fijarán en el cálculo de recursos del presupuesto general de la Nación".-

LEY Nº 12.961

"en el cálculo de recursos de la ley de presupuesto.

"Una vez deducido el aporte a rentas generales de la Nación, el remanente de las utilidades realizadas y líquidas se destinará a constituir reservas legales, en la medida y forma prevista por las leyes orgánicas.-

"Tratándose de obras o servicios que requieran la renovación periódica de materiales se prevén las partidas necesarias para constituir fondos especiales de reserva. Si las entidades mencionadas hubiesen realizado obras con fondos obtenidos mediante la emisión de empréstitos y se advierte que el desgaste o la desvalorización total se verificará en un plazo menor que el previsto para la cancelación del empréstito, se destinará anualmente una partida para formar un fondo adicional de amortización".

"Artículo 122: Los fondos de re

LEY Nº 12.961

"sera, de renovación o de amortiza -
"ción, constituidos o que se consti -
"tuyan en el futuro en las entidades
"descentralizadas, se registrarán por -
"las disposiciones de sus leyes or -
"gánicas o autorizaciones legales, en
"cuanto a su destino o aplicación,
"pero su utilización estará supedita
"da al crédito incorporado al respec
"tivo presupuesto anual, y cuando a -
"sí no hubiese sido previsto, se in -
"corporarán por el Poder Ejecutivo
"las partidas necesarias para el pre
"supuesto en curso".-

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

ESTRUCTURA COMPARATIVA GRAFICA DEL PRESUPUESTO

INTERIOR

BALANCE PREVENTIVO TABULADO

No existe

CONCEPTO

MINISTERIO DEL INTERIOR

I. Gastos en Personal

- a) Sueldos
- b) Jornales
- c) Asignaciones
- d) Aporte patronal

II. Otros Gastos

- a) Gastos Generales
- b) Inversiones y Reservas
- c) Subsidios y subvenciones

III. Reconstrucción de San Juan de los

I. Gastos en personal

- a) Sueldos
- b) Jornales
- c) Asignaciones
- d) Aporte patronal

II. Otros Gastos

- a) Gastos Generales
- b) Inversiones y Reservas
- c) Subsidios y subvenciones

Cuentas especiales
Policia Federal; Documentos
certificados

I. Gastos en Personal

- a) Sueldos
- b) Jornales
- c) Asignaciones
- d) Aporte patronal

II. Otros Gastos

- a) Gastos Generales
- b) Inversiones y Reservas
- c) Subsidios y Subvenciones

.....
Entidades descentralizadas

Consejo de Reconstrucción de S

I. Gastos en personal

- a) Sueldos
- b) Jornales
- c) Asignaciones
- d) Aporte patronal

II. Otros Gastos

- a) Gastos Generales
- b) Inversiones y Reservas
- c) Sub Subsidios y Subvenciones

A G U A L

DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS Y CALCULO DE RECURSOS

<u>Rentas</u> <u>Generales</u>	<u>CREDITOS A ATENDERSE CON</u>		<u>Otros</u> <u>Recursos</u>	<u>Total General</u>
	<u>Recursos</u> <u>del Crédito Propio</u>	<u>Recursos</u> <u>Propios</u>		

.....

Nº 12.685

.....

de identidad,
e, etc.

.....

en Juan

.....
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****
*****	*****

A N E X I O

ANEXIOS	Sueldos y Jornales	Otros Gastos	Total
A.- Congreso B.- Interior B ^o .-Secretaría de Trabajo y Previsión C.-Relaciones Exteriores y Culto D.- Hacienda E.- Justicia e Instrucción Pública F.- Guerra: a) Guerra b) Gendarmería Nacional c) Zona Militar Comodoro Rivadavia F ^o .-Secretaría de Aeronáutica G.- Marina H.- Agricultura H ^o .-Secretaría de Industria y Comercio I.- Obras Públicas			
Total	*****	*****	*****
B ^o .- Servicio de la Deuda Pública			
J.- Jubilaciones, Pensiones y Retiros			
K.- Apartes del Estado			
Total	*****	*****	*****
L- Subsidio familiar y com- pensaciones por mayor costo de la vida			
Total General	*****	*****	*****

No existe

A C T U A L

ANEXOS	I. Gastos en personal	II. Otros gastos	III. Créditos a distribuir	Total
--------	--------------------------	---------------------	-------------------------------	-------

I. ADMINISTRACION CENTRAL

a) A financiar con recursos de rentas generales.

PODER EJECUTIVO

- 1- Presidencia de la Nación
- 2- Ministerio del Interior
- 3- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- 4- Ministerio de Hacienda
- 5- Ministerio de Justicia e Instrucción Pública
- 6- Ministerio de Guerra
- 7- Ministerio de Marina
- 8- Ministerio de Agricultura
- 9- Ministerio de Obras Públicas
- 10- Secretaría de Trabajo y Previsión
- 11- Secretaría de Salud Pública
- 12- Secretaría de Aeronáutica
- 13- Secretaría de Industria y Comercio
- 14- Consejo Nacional de Educación
- 15- Aportes y contribuciones del Estado
- 16- Otras obligaciones a cargo del Tesoro

PODER LEGISLATIVO

- 17- Congreso Nacional

PODER JUDICIAL

- 18- Justicia

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA

- 19- Intereses, amortización y gastos relativos

CREDITO ADICIONAL

Total a)
----------	-------	-------	-------	-------

b) A financiar con el producido de la negociación de títulos

CONCEPTO

Importe

- 15 - Aportes y contribuciones del Estado
- 20 - Defensa Nacional
- Trabajos Públicos

Total b)
----------	-------

A N E X O

REPARTICIONES AUTARQUICAS

(En capítulo aparte)

REPARTICION

-Sueldos Otros Servicios Total
y jornales Gastos financieros

I. BANCOS Y CAJA DE AHORRO POSTAL

Banco de la Nación Argentina
Banco Hipotecario Nacional
Banco de Crédito Industrial Argentino
Caja Nacional de Ahorro Postal
Instituto Movilizador de Inversiones
Bancarias

II. CAJAS DE JUBILACIONES Y MATERNIDAD

Instituto Nacional de Previsión Social
y sus Secciones:

Instituto Nacional de Previsión Social.
Secciones del Instituto:

- a)Caja de Maternidad
- b)Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro.
- c)Caja Nacional de Jubilaciones de Empleados y Obreros de Empresas Particulares.
- d)Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles.
- e)Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios.
- f)Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de Periodistas.
- g)Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Marina Mercante Nacional.
- h)Caja de Jubilaciones del Personal de Comercio, las Actividades Afines y las Civiles.
- i)Sección Accidentes del Trabajo.

Fondo de Creación de la Caja de Retiros y Pensiones Militares del Ejército y la Armada.

III. FOMENTO AGROPECUARIO

Comisión Nacional de Granos y Elevadores
Consejo Agrario Nacional
Junta Nacional de Granos
Instituto para la Elaboración de Vacuna Antiaftosa
Mercado Nacional de Frutas y Hortalizas

IV. INDUSTRIAS

Corporación Argentina de la Tejeduría Doméstica
Corporación Nacional de Olivicultura
Corporación para la Producción del Caucho Vegetal
Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales
Dirección General de Fabricaciones Militares
Dirección Nacional de la Energía
Fábrica Nacional de Productos Químicos

A C T U A L

II. ORGANISMOS DE CENTRALIZADOS

A financiar sus recursos y con las contribuciones y aportes de I.

REPARTICIONES

Gastos Otros Créditos Total
en pers. Gastos a distri.

MINISTERIO DEL INTERIOR

Obras y Servicios Públicos

Consejo de Reconstrucción de San Juan

MINISTERIO DE HACIENDA

Organismos Bancarios

Banco Central de la República Argentina
Banco de Crédito Industrial Argentino,
Banco de la Nación Argentina.
Banco Hipotecario Nacional
Caja Nacional de Ahorro Postal
Instituto Argentino de Promoción del Intercambio

Organismos de Fiscalización

Superintendencia de Seguros de la Nación.

Fomento Agropecuario.

Comisión Nacional de Granos y Elevadores
Consejo Agrario Nacional
Junta Nacional de Carnes
Comisión Reguladora de la Producción y Comercio
de la Yerba Mate:
a) Dirección de Yerba Mate
b) Mercado Consignatario de Yerba Mate Na-
cional Ganadera.

MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA

Universidades y Cultura

Comisión Nacional de Cultura
Universidad Nacional de Buenos Aires
Universidad Nacional de Córdoba.
Universidad Nacional de Cuyo
Universidad Nacional de La Plata
Universidad Nacional del Litoral
Universidad Nacional de Tucumán
Fundación Miguel Lillo

Obras y Servicios Públicos

Comisión Ley 11.553 artículo 6º
Comisión Ley 12.578, artículo 18º

MINISTERIO DE GUERRA

Organismos de Previsión Social

Instituto de Ayuda Financiera para el pago de
Retiros y Pensiones Militares.

Organismos Industriales

Dirección General de Fabricaciones Militares

Obras y Servicios Públicos

Fondo para la Defensa Antiáerea Territorial
Instituto Geográfico Militar, Ley de la Carta

MINISTERIO DE MARINA

Obras y Servicios Públicos

Administración General de la Flota Mercante

A M E R I C A

REPARTICIÓN	Salarios y Otros Servicios Personales	Costos financieros	Total
-------------	--	--------------------	-------

Fábricas Nacionales de Envases
Textiles

V. OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

Administración General de los
Ferrocarriles del Estado.
Administración General de la
Flota Mercante del Estado
Administración General de Via-
lidad Nacional
Administración Nacional del A-
gua
Administración Nacional del Trans-
porte Fluvial
Administración Nacional de la Vi-
vienda
Administración General de Parques
Nacionales y Turismo
Correos y Telecomunicaciones
Fondo para la Defensa Antiaérea
Territorial
Instituto Geográfico Militar Ley
de la carta número 12.696
Reconstrucción de San Juan

VI. UNIVERSIDADES Y CULTURA

Comisión Nacional de Aprendizaje
y Orientación Profesional
Comisión Nacional de Cultura
Universidad Nacional de Buenos
Aires
Universidad Nacional de Córdoba
Universidad Nacional de Cuyo
Universidad Nacional de La Plata
Universidad Nacional del Litoral
Universidad Nacional de Tucumán.

del Estado.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Fomento Agropecuario

Instituto Nacional de la Fiebre Aftosa

Organismos Industriales

Corporación Nacional de Olivicultura
Corporación Nacional para la Producción de
Gancho Vegetal

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Obras y Servicios Públicos

Administración del Transporte Fluvial
Administración General de los Ferrocarriles
del Estado
Administración General de Parques Nacionales
y Turismo
Administración General de Vialidad Nacional
Administración General de Obras Sanitarias
de la Nación

SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN

Organismos de Previsión Social

Instituto Nacional de Previsión Social y sus
secciones:

- a) Instituto Nacional de Previsión Social
 - b) Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones
Civiles
 - c) Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones
de Empresas Ferrovias
 - d) Caja Nacional de Jubilaciones de Empleados
y Obreros de Empresas Particulares
 - e) Caja Nacional de Jubilaciones del Personal
de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros
Capitalización y Ahorro
 - f) Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y
Subsidios de Periodistas.
 - g) Caja de Jubilaciones del Personal de la Mari-
na Mercante, Aeronáutica, Civil y afines.
 - h) Caja de Jubilaciones del Personal del Comercio
las actividades afines y las civiles.
 - i) Caja de Jubilaciones del Personal de la Indus-
tria y afines.
- Instituto Nacional de las Remuneraciones.

Organismos de Cultura

Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación
Profesional
Consejo Profesional de Ciencias Económicas

Obras y Servicios Públicos

Administración Nacional de la Vivienda

SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Organismos Industriales

Dirección Nacional de la Energía
Dirección General de Yac. Pet. Físcales
Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales

ANTERIOR

INCISO I

SUELDOS

Clase	Categoría	Remuner. mensual	Nº por categoría	Importe anual
Item 1 - Personal administrativo y técnico profesional				
		3.000	1	*****
		2.500	1	
		2.100	2	
		1.700	7	
		1.500	1	
		1.400	3	
		1.300	14	
		1.200	10	
		1.100	8	
1	Oficial Mayor	1.000	12	
2	Oficial Principal	950	3	
3	Oficial 1º	900	23	
4	Oficial 2º	850	2	
5	Oficial 3º	800	23	
6	Oficial 4º	750	43	
7	Oficial 5º	700	31	
8	Oficial 6º	650	32	
9	Oficial 7º	600	33	
10	Oficial 8º	550	28	
11	Oficial 9º	500	207	
12	Auxiliar Mayor	450	84	
13	Auxiliar Principal	400	109	
14	Auxiliar 1º	375	103	
15	Auxiliar 2º	350	147	
16	Auxiliar 3º	325	142	
17	Auxiliar 4º	300	261	
18	Auxiliar 5º	275	148	
19	Auxiliar 6º	250	153	
20	Auxiliar 7º	225	90	
21	Auxiliar 8º	200	71	
23	Ayudante Principal	180	77	
24	Ayudante 1º	160	186	

A C T U A L

I. GASTOS EN PERSONAL

Inciso 1º - Servicios Generales

Artículo	Clase	Categoría o concept.	Nº de	Ram.	Crédito anual \$M
Principal	Parcial		carg.	mens.	Parcial Principal
a) Sueldos					
		Partidas individuales	3,134		.....
		Partidas globales			.....
		Personal administrativo y técnico.			
1		Partidas individuales	2,602		.....
		Presidente	1	4,000	
		Vicepresidente	1	3,000	
		Gerente general	1	4,500	
		Subgerente general	1	4,200	
		Gerente departamental	2	4,000	
		Subgerente dep. de la.	4	3,000	
		" " " 2a.	2	2,800	
		" " " 3a.	6	2,500	
		Jefe principal de de-			
		partamento de la.	14	2,300	
		Id. Id. de 2a.	6	2,200	
		Id. Id. de 3a.	6	2,100	
		Jefe departam. de la.	15	2,000	
		" " " 2a.	9	1,800	
		" " " 2a.	10	1,800	
		2º jefe dep. de la.	8	1,700	
		" " " " 2a.	14	1,600	
		" " " " 3a.	20	1,500	
		Jefe división de la.	22	1,400	
		" " " 2a.	46	1,300	
		" " " 3a.	70	1,200	
			19	1,100	
1		Oficial mayor	29	1,000	
			1	975	
2		Oficial principal	4	950	
3		Oficial 1º	120	900	
4		Oficial 2º	6	850	
5		Oficial 3º	33	800	
6		Oficial 4º	71	750	
7		Oficial 5º	167	700	
			81	675	
8		Oficial 6º	110	650	
			190	625	
			4	620	
9		Oficial 7º	77	600	
			37	575	
			2	570	
10		Oficial 8º	35	550	
			47	525	
			16	520	
11		Oficial 9º	238	500	
			4	495	
			45	480	
			3	475	
			6	470	

- Partidas globales
- 1-Remuneración de 8 directores a razón de \$ 12.000.- m/n.mensuales, a distribuir en proporción a su asistencia.
 - 2-Aplicación del "Régimen de promociones" aprobado.
 - 3-Personal transitorio a sueldo
 - 4-Asignación por horario extraordinario
 - 5-Ajuste de remuneraciones y creaciones de cargos.-
- Total Item I

2

Clase	Categoría	Remun. mensual	Nº por cate.	Importe anual
-------	-----------	----------------	--------------	---------------

2

1

Item 2-Personal obrero y de maestranza

14	Auxiliar 1º	375	1	
15	Auxiliar 2º	350	1	
16	Auxiliar 3º	325	1	
17	Auxiliar 4º	300	1	
18	Auxiliar 5º	275	2	
19	Auxiliar 6º	250	11	
		240	6	
		230	8	
		220	14	
		210	15	
21	Auxiliar 8º	200	4	
22	Ayudante mayor	190	5	
23	Ayudante principal	180	6	
		170	3	
24	Ayudante 1º	160	14	

Total Item 2 Partidas individuales

Partidas globales

- 1 Ajuste de remuneraciones, de acuerdo con el detalle de las planillas anexas

2

Total Item 2

A C T U A L

Clase	Categoría o concepto	Nº de cargos	Remuner. mensual	Crédito anual	
				Parcial	Principal
12	Auxiliar Mayor	58	460		
		3	450		
		1	445		
		59	440		
		3	425		
13	Auxiliar Principal	71	420		
		47	400		
		24	380		
		1	370		
		35	360		
15	Auxiliar 2º	3	350		
		1	345		
		54	340		
16	Auxiliar 3º	1	325		
		43	320		
17	Auxiliar 4º	96	300		
		88	280		
		30	260		
21	Auxiliar 8º	389	200		
Partidas globales					*****
a) Remuneración a los señores vocales del Honorable Directorio a distribuir en proporción a sus asistencias.					*****
b) Personal transitorio a sueldo.					*****
c) Suplemento por antigüedad (escalafón bancario)					*****
d) Para creación de nuevos cargos					*****
e) Aplicación del escalafón para el personal técnico profesional.					*****
<u>Personal obrero y de maestranza</u>		166			*****
Partidas individuales		166			*****
7	Oficial 5º	1	700		
8	Oficial 6º	1	650		
9	Oficial 8º	3	550		
		3	530		
		11	510		
		3	490		
12	Auxiliar mayor	14	470		
		13	450		
		8	430		
		8	410		
		9	390		
15	Auxiliar 2º	11	370		
		7	350		
		6	330		
		8	310		
		12	290		
19	Auxiliar 6º	2	270		
		46	250		
Partida global					*****
a (Suplemento por antigüedad, escalafón bancario)					

A N T E R I O R

Clase	Categoría	cantidad. mensual	Nº por ca- tegoría	Importe anual
Item - 3 Personal de Servicio				
15	Auxiliar 2º	350	1	
17	Auxiliar 4º	300	1	
		270	1	
19	Auxiliar 6º	250	27	
		240	19	
		230	20	
		220	21	
		210	35	
21	Auxiliar 8º	200	33	
22	Ayudante mayor	190	19	
23	Ayudante princip.	180	22	
		170	26	
24	Ayudante 1º	160	87	
Total Item 3 par- tidas individuales				.....
Partidas globales				.....
Total inc.I				.....

Pa
Princ

3

1

1

2

3

4

5

Ida	Clase	Categoría o concepto	Nº de	Moner.	Credito anual
Parcial			cargos	mensual	Parcial Principal
		Personal de servicio			.....
1		Partidas individuales	366		.....
	7	Oficial 5º	1	600	
			1	510	
	11	Oficial 9º	10	500	
			12	480	
			1	470	
			19	460	
	12	Auxiliar mayor	1	450	
			15	440	
			9	420	
	13	Auxiliar principal	11	400	
			24	380	
			12	360	
			17	340	
			10	320	
	17	Auxiliar 4º	15	300	
			22	280	
			26	260	
			50	240	
			14	220	
	21	Auxiliar 8º	96	200	
2		Partida global			.....

b) Jornales

Personal de servicio

- 1 Personal transitorio a jornal a 25 días mensuales, a razón de \$ 8.- por hora.

c) Bonificaciones, suplementos y otros conceptos.

Bonificación y salario familiar.

- 1 Personal administrativo y técnico
- 2 Personal obrero y de mastranza
- 3 Personal de servicio.

Sueldo anual complementario.

- 1 Personal administrativo y técnico
- 2 Personal obrero y de mastranza
- 3 Personal de servicio.

Asignación por horas extraordinarias

- 1 Personal administrativo y técnico
- 2 Personal obrero y de mastranza
- 3 Personal de servicio.

Compensación a empleados en territorios nacionales.

- 1 Personal administrativo y técnico
- 2 Personal de servicio.

Compensación a empleados del tesoro, cajeros pagadores de impuestos y otros empleados afectados a servicios extraordinarios.

- 1 Personal administrativo.

7

8

9

1

Compensación a obreros de la imprenta, carpintería y otros del Banco, a fin de equiparar sus sueldos a los establecidos en los convenios colectivos de trabajo.

Personal obrero y de maestranza

Adicional por carestía de la vida

Personal administrativo y técnicos

Personal obrero y de maestranza

Personal de servicio

Adicional por cargo jerárquico

Personal administrativo y técnicos

Personal obrero y de maestranza

Personal de servicio

Adicional por título universitario y para perito mercantil.

Personal administrativo y técnicos

4) APORTES PATRONAL

Aportes a Caja de Jubilaciones

Personal administrativo y técnicos

Personal obrero y de maestranza

Personal de servicio

Total inciso 1º

A N T E R I O R

Inciso 2º

OTROS GASTOS

<u>Partida</u>	<u>CONCEPTO</u>	<u>Importe anual</u>	<u>Pri</u>
	Item 1-Gastos Generales		
1	Accidentes del trabajo.		
2	Adquisiciones varias		
3	Alquileres de inmuebles		
4	Alquileres varios		
5	Aporte patronal		
6	Automóviles: su conservación.		
7	Bonificaciones sobre los sueldos y jornales:		
	a) Compensaciones a empleados de territorios nacionales.		
	b) Compensaciones a empleados del Tesoro, cajeros, pagadores de impuestos y otros empleados afectados a servicios extraordinarios.		
	c) Bonificación al personal por mayor costo de la vida.		
	d) Sobresueldo filial		
8	Combustibles y lubricantes		
9	Drogas, productos químicos y farmacia.		
10	Energía eléctrica		
11	Entierro y luto.		
12	Gastos generales varios.		
13	Impuestos y tasas.		
14	Inmuebles: su conservación.		
15	Limpieza, menaje y bazar.		
16	Máquinas de escribir y calculas: su conservación.		
17	Máquinas, motores y herramientas: su conservación.		
18	Meblaje, artefactos: su conservación.		
19	Pasajes, fletes y acarreos.		
20	Propaganda y publicidad		
21	Retribución de servicios oficiales a la Administración Nacional del Agua por análisis químicos industrial del paño para uniformes.		
22	Retribución de servicios privados.		
23	Seguros		
24	Servicio de comunicaciones		
25	Servicio de té y café		
26	Subsidios		
	a) Acción Social		
	b) Beneficencia		
	c) Bibliotecas		
	d) Varios		
27	Uniformes y equipos		
28	Útiles, libros, impresos y encuadernaciones.		
29	Vehículos varios, embarcaciones: su conservación.		
30	Viáticos y movilidad.		
	Total Item 1		

A C T U A L

II. OTROS GASTOS

Código	CONCEPTO	Crédito anual	
		Principal	Parcial
Gastos Generales			
	Gastos de Administración		.....
1	Alquileres de inmuebles		.....
2	Alquiler de máquinas de estadística		
3	Combustibles y lubricantes		
4	Conservación de edificios.		
5	Energía eléctrica		
6	Eventuales e imprevistos		
7	Gastos conservación mobiliario y artefactos.		
8	Gastos conservación máquinas de escribir y calcular.		
9	Impuestos y tasas.		
10	Limpieza, mesa y bazar.		
11	Propaganda y publicidad.		
12	Seguros.		
13	Servicio de comunicaciones.		
14	Servicio de té y café.		
15	Útiles, libros, impresiones, folletos, volantes y encuadernaciones.		
	Gastos de traslado.		.....
1	Viáticos, movilidad y misiones varias		.....
	Gastos de transportes		.....
1	Pasajes, fletes, acarreos y embalaje		.....
	Gastos de ayuda social		.....
1	Entierro y luto		
2	Asistencia médica integral		
3	Compensaciones por accidentes		
4	Cursos de capacitación para personal de servicio.		
5	Drogas, productos químicos y farmacia		
6	Contribución al seguro de vida colectivo del personal		
	Gastos de vehículos		.....
1	Alquiler de garaje		
2	Gomas, conmutadores y accesorios.		
3	Combustibles y lubricantes		
	Gastos de maquinarias e instalaciones		.....
1	Conservación y reparación de maquinarias e instalaciones.		
	Uniformes, vestuario y equipo		.....
1	Uniformes y vestuario.		
	Honorarios y retribuciones especiales		.....
1	Suplemento honorario mínimo tasadores		
2	Suplemento honorario mínimo escribanos referenc. libros.		
3	Compensación tareas estadística hipotecaria nacional.		

A N T E R I O R

<u>Partida</u>	<u>Concepto</u>	<u>Importe anual</u>	<u>Partida Principal</u>
Item 2-Inversiones patrimoniales			
1	Adquisición de propiedades y construcciones:		
	a) Edificios sucursales		9
	b) Edificio Casa Central		
2	Moblaje e instalaciones		b) <u>Inversiones</u>
3	Materiales y materias primas		1
	Total Item 2 ...		
	Total Inciso 2º		2
			3
			4
			5
			6
			e) <u>Subsidio</u>
			1

APRECIACION DE LOS RECURSOS

RENTAS GENERALES

\$ m/n.

I. Aduaneras y portuarias	.....
II. Impuestos internos unificados	.....
III. Contribución territorial	.....
IV. Impuesto sobre los réditos	.....
V. Impuesto a las ventas	.....
VI. Beneficios extraordinarios	.....
VII. Sellos	.....
VIII. Patentes	.....
IX. Regalías de petróleo y canon minero	.....

A C T U A L

Concepto	Crédito Parcial Principal
Retribuciones varias	
Compensaciones para técnicos tasadores que actúan en las comisiones de tasaciones locales.	
Compensaciones para agentes del Banco por operaciones de fomento	
Gastos de representación	.....
H. Directorio	
Garancia	
RESERVAS	.....
Inversiones inmobiliarias	.....
Edificios del Banco	
Nuevo edificio para Casa Central	
Elementos de transporte	.....
Camionetas	
Bicicletas	
Moblaje e instalaciones	.....
Moblaje	
Instalaciones	
Artefactos	
Maquinarias y herramientas	.....
Máquinas	
Motores	
Herramientas	
Producción de talleres	.....
Materiales para carpintería	
Equipos de oficina	.....
Máquinas de escribir y calcular	
Libros y elementos para bibliotecas	
Subvenciones	.....
Subsidios y subvenciones	.....
Beneficencia	
Biblioteca	
Varios	
Total Inciso 1º	
 I. ADMINISTRACION CENTRAL	
a) Rentas generales	Importe \$ m/a.
C O N C E P T O	
I. Renta aduanera y portuaria	.....
II. Impuestos internos unificados	.....
III. Contribución territorial	.....
IV. Impuesto a los Réditos	.....
V. Impuesto a las Ventas.	.....
VI. Impuesto a los Beneficios Extraordinarios	.....
VII. Impuesto de Sellos.	.....
VIII. Patentes	.....
IX. Regalías de Petróleos y Canon Minero	.....

A N T E R I O R

X. Impuesto a las sucesiones	.....	X
XI. Participaciones diversas	.....	XI
XII. Lotería de Beneficencia Nacional	.....	XII
XIII. Beneficios de cambio	.....	XIII
XIV. Impuesto a las carreras	.....	XIV
XV. Rentas diversas	.....	XV

Total rentas generales

XVI
XVII
XVIII

No existe

Fr
vi
ce
do
E.
II.
III.
IV.
V.
VI.
VII.

REPARTICIONES AUTARQUICAS

(En artículo separado de la ley)

I. <u>BANCOS Y CAJA DE AHORRO POSTAL</u>	.....	NI
Banco de la Nación Argentina	.....	Q
Banco Hipotecario Nacional	.....
Banco de Crédito Industrial Argentino	.....
Caja Nacional de Ahorro Postal	.....	NI
Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias	.....	Q
II. <u>CAJAS DE JUBILACIONES Y MATERNIDAD</u>	.....
Instituto Nacional de Previsión Social y sus secciones	.....
Instituto Nacional de Previsión Social	.....	S
Secciones del Instituto:		B
a) Caja de Maternidad	.....

SIGUE LA ENUMERACION DE LAS REPARTICIONES CON LOS IMPORTES CALCULADOS EN BASE AL CONCEPTO DE LA DESIGNACION DE CADA REPARTICION.--



A C T U A L

Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes	.....
Impuesto a las Carreras	.....
Impuesto a los Beneficios Eventuales	.....
Derechos Consulares	.....
Participaciones Diversas	.....
Lotería de Beneficencia Nacional	.....
Beneficios de cambio	.....
Rentas Diversas	.....
Correos y Telecomunicaciones	.....

Total a)

b) Producido de la negociación de títulos

Producido de la colocación de valores autorizados por las leyes en vigor y por la presente ley, afectados a la financiación de las necesidades previstas en el artículo I. Administración Central, apartados b) con el siguiente destino:

Reconstrucción de San Juan-Ley 12.865 artículo 1º	.....
Aporte ley 12.921-Decreto 11.157/45-Administración Nacional de la Vivienda	.....
Aporte ley 12.636-Consejo Agrario Nacional	.....
Aporte ley 12.913-Decreto 13.641/46-Artículo 14-Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares	.....
Aporte ley 11.658-Administración General de Vialidad Nacional	.....
Defensa Nacional	.....
Trabajos Públicos leyes 12.576 y 12.815-construcciones civiles	.....

Total b)

II. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Recursos propios y las contribuciones de I. Administración Central, artículo 1º

<u>MINISTERIO DEL INTERIOR</u>	.....
<u>Tránsito y Servicios Públicos</u>	.....
Consejo de Reconstrucción de San Juan	.....
<u>MINISTERIO DE HACIENDA</u>	.....
<u>Organismos bancarios</u>	.....
Banco Central de la República Argentina	.....
Banco de Crédito Industrial Argentino	.....
Banco de la Nación Argentina	.....

DEBE LA ENUNCIACION DE LOS ORGANISMOS CON LOS PRESUPUESTOS EN
REFERENCIA SOLAMENTE AL CONCEPTO DE LA DESIGNACION DE CADA ORGANISMO.

CONSIDERACIONES FINALES

A través del largo examen de las prescripciones de la ley N° 12.961 referidas a la estructura del presupuesto general preventivo de gastos de la Nación, puede formarse un concepto claro sobre el significado de la aplicación de este nuevo instrumento legal al manejo de las previsiones de los caudales públicos.-

La sanción de dicha ley, representa la materialización de un viejo anhelo de los estudiosos de esta rama de las finanzas nacionales.-

Al margen de la bondad o perfectibilidad de sus prescripciones, es indudable que existe una notoria superación sobre el régimen anterior; y una guía decisiva para el funcionamiento financiero, disperso en múltiples disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.-

Previo al resumen de sus ventajas y posibles inconvenientes, cabe hacer notar que ha sido recibida, en líneas generales, con beneplácito; y que sus detractores u opositores, dentro de sus respetables filetes financieros, han limitado sus críticas a ciertos aspectos de la misma, sin dejar de reconocer la necesidad de la reforma de la ley N° 428 y la economía general de la nueva ley sancionada.-

Entre los principales adelantos introducidos a juicio del suscripto, cabe mencionar en primer término la unificación lograda en la legislación financiera. Los técnicos y las oficinas encargadas de la preparación de los presupuestos, ya no necesitarán recurrir al arbitrio de repetir fielmente las prescripciones de los documentos anteriores para su labor, sino que la misma estará perfectamente en

cuadrada en el texto claro y armónico de la ley, que da directivas precisas y definidas para la realización de las tareas.

Otro de los aspectos en que la nueva ley pone de relieve notables superaciones, consiste en el conjunto de medidas tendientes a afirmar la unidad y universalidad del presupuesto, mediante la inclusión de todos los créditos y erogaciones extraordinarios, los recursos del crédito, los gastos y recaudaciones de reparticiones descentralizadas y las cuentas especiales; conceptos todos estos defendidos constantemente por los autores de la materia y docentes de las cátedras respectivas.-

Con respecto al ordenamiento del documento central de previsión en sí, la nueva ley introduce un balance preventivo tabulado que permite la apreciación total de todos los gastos y recursos de la Nación, con las subdivisiones respectivas, como un verdadero resumen del presupuesto que facilite igualmente el desempeño de las oficinas correspondientes de la administración.- En el mismo sentido, se ha ordenado definitivamente la clasificación general de las erogaciones, discriminando perfectamente la separación principal entre gastos para atender remuneraciones de servicios y erogaciones propiamente dicho. Dentro de los primeros, la subdivisión pertinente de acuerdo al tipo de remuneración o aporte; y entre los últimos, la separación entre los gastos consumibles y los que incrementan el patrimonio del Estado. Estas clasificaciones completas, significan un acertado detalle basado en los principios más correctos de la técnica administrativa.-

Se regulan, por la nueva ley, en forma orgánica y definitiva, los créditos a cumplirse en varios ejer -

cicios, particularmente los que corresponden a obras públicas y a la defensa nacional. Estos últimos, particularmente, que habían sido excluidos de la autorización legislativa, dieron lugar a la creación de un nuevo anexo que respondiese a sus conceptos, permitiendo la apreciación inmediata del monto de las autorizaciones de inversión, mecanismo éste que se expresa en forma precisa, fijando definitivamente su engranaje que solo se encontraba librado a resoluciones administrativas de carácter aislado.-

Se han establecido ampliaciones a las disposiciones anteriores sobre apertura de créditos por leyes especiales y acuerdos, transformados en decretos simples para mayor agilidad, ampliando sus causales y disponiendo su incorporación lisa y llana al presupuesto general, con amplios beneficios para el correcto desarrollo de la gestión financiera y disminuyendo la posibilidad de la presentación de déficits ocultos.

Por otra parte, se han introducido nuevos conceptos sobre el carácter funcional de los créditos, con criterio más adecuado a la realidad administrativa nacional, facultando una mayor agilidad y soltura en el desenvolvimiento administrativo, por la separación entre los créditos principales y parciales, y la facultad dada al Poder Ejecutivo para compensar estos últimos; vieja necesidad realmente sentida por todos los órganos del Estado.-

Finalmente, se ha llevado a la realidad la opinión vertida por los estudiosos y aplicada en otros países de un crédito adicional para solventar exigencias imprevistas y de partidas de eventuales de disposición inmediata para atender urgencias que no es posible dilatar.-

Frente a este cúmulo de ventajas que presenta //

la nueva ley, ofrece también varias objeciones a la apreciación del suscripto, relativas al propio enunciado de la ley, algunas, y a su aplicación las otras.-

Al respecto, se observa que falta la previsión correspondiente al hecho, siempre posible, de la mora en la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso en el término fijado. Se aprecia conveniente mantener, al respecto, la disposición de la ley N^o 11.672 que facultaba al Congreso en tal caso, a iniciar el estudio respectivo tomando como anteproyecto el presupuesto del año anterior.-

Los créditos abiertos por leyes especiales y decretos debieran afectarse al crédito adicional que representaría, así, una verdadera reserva para evitar la presentación del déficit, para lo cual debería preverse su monto en la magnitud necesaria; reservando para los casos de urgencia así calificados la sanción de tales créditos sin la respectiva disponibilidad.-

El fondo de emergencia acordado con buen criterio al Presidente de la República, de la Corte Suprema y de ambas Cámaras del Congreso; no debiera romper el principio de la anualidad en su crédito, no existiendo mayores fundamentos de peso para mantener la facultad de arrastre de saldos, cuando nada impide incluir anualmente la partida correspondiente en los respectivos proyectos de presupuesto.-

En lo que a la aplicación de la nueva ley respecta, cabe objetar en primer término la no inclusión de las cuentas especiales, aspecto éste que, según manifestaciones del señor Ministro de Hacienda, se encuentra a punto de concretarse para su realización, una vez finiquitados los estudios y normas a que se halla abocado el Departamento a su

cargo.-

Asimismo, se hubiese considerado más completa la inclusión de los presupuestos de las entidades descentralizadas dentro del total de gastos y recursos del presupuesto central, sumando sus importes, para permitir una apreciación más integral.-

Finalmente, dentro de la enunciación de los gastos que se atienden con el producido de la negociación de títulos, hubiese sido factible asignar número de anexo a los créditos para trabajos públicos, en igual forma que se procedió con los restantes conceptos comprendidos en la subdivisión mencionada.

Del balance de beneficios y deficiencias anotados, se desprende un saldo sumamente favorable a la nueva ley. Sus prescripciones claras, armónicas y precisas ponen de relieve un afán de superación altamente loable, y sirven de base a su consideración y aplicación correctas, cuyos positivos beneficios podrán ser apreciados con mayor exactitud a través del desenvolvimiento creciente de la vida administrativa nacional.

-0-0-0-0-0-0-0-

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Cámara de Diputados de la Nación: Diario de sesiones.

Cámara de Senadores de la Nación: Diario de sesiones.

Ministerio de Hacienda de la Nación: Ediciones de las leyes de presupuesto 1930-1948.-

Contaduría General de la Nación: Proyecto de reglamentación de la ley N° 12.961.-

Facultad de Ciencias Económicas: Tres proyectos de ley de contabilidad.-

-0-0-00 -0-0-0-0-0-