



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



Estudio de la cuenta general de inversión

Bacal, Roberto

1952

Cita APA: Bacal, R. (1952). Estudio de la cuenta general de inversión.
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

ORIGINAL

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

1301
548

ESTUDIO

DE LA

CUENTA GENERAL DE INVERSION

--

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE
DOCTOR EN CIENCIAS ECONOMICAS

por

ROBERTO BACAL

--

I N D I C E

| | Página |
|--|--------|
| I - <u>INTRODUCCION</u> | 1 |
| II - <u>CUENTA GENERAL DE INVERSION</u> | 11 |
| 1. Legislación en vigor. 2. Elementos integrantes. | |
| III - <u>CUENTA ANUAL DE RESULTADO FINANCIERO</u> | 17 |
| 1. Concepto- 2. Clasificación de los recursos y gastos- 3. Antecedentes nacionales- 4. Esquema de la Cuenta Anual de resultado financiero. | |
| IV - <u>BALANCE DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PUBLICA.</u> | 32 |
| 1. Consideraciones generales. 2. Cuentas principales del Activo y Pasivo. 3. Esquema del Balance del Tesoro y Estado de la Deuda Pública. | |
| V - <u>TEXTOS Y PUBLICACIONES CITADOS</u> | 47 |

- - - - -

- I -

INTRODUCCION

Es opinión generalizada que el principio de libre iniciativa en materia económica, tan ardientemente sostenido por Alberdi, se ha modificado con el curso del tiempo. La actividad en ese campo y en muchos otros, ha sufrido la influencia de las directivas estatales. Estas se llevan a cabo por intervenciones directas y por órganos de contralor a las que se suman las instituciones mercantiles e industriales del Estado que dan por resultado un constante crecimiento de las administraciones públicas.

El Estado afronta complejos problemas de orden económico financiero que las autoridades deben resolver. Reglamentaciones y entidades nuevas se suceden con el consiguiente crecimiento de los presupuestos.

Asistimos a una impresionante movilización de la renta nacional por medios estatales, en la cual los recursos y gastos públicos juegan por su magnitud y orientación un papel preponderante en la economía general.

La evolución es en este sentido continua. La accesión del Estado a las funciones sociales y económicas, la diversidad cada vez más acentuada de sectores en los cuales éste penetra, aumentan evidentemente la complejidad y la técnica de sus obligaciones gubernamentales, al mismo tiempo que ellas acrecen la parte de renta nacional absorbida por el impuesto. Sobre este particular he aquí algunas indicaciones tomadas a título de ejemplo (1).

| <u>País</u> | <u>1913</u> | <u>1926</u> | <u>1938</u> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | % | % | % |
| Alemania | 9 | 20.8 | 28 |
| Francia | 14.2 | 21.7 | 24 |
| Reino Unido | 11.9 | 22.3 | 30 |

Para interpretar y resolver los fenómenos económicos, es pues necesario disponer, fuera de otras razones también esenciales, de una cabal información en materia de contabilidad pública.

La cátedra nos enseña la existencia de dos sistemas en materia de contabilidad pública, acerca de los cuales recordaremos algunos conceptos y críticas.

Los regímenes contables puestos en práctica por las administraciones públicas giran alrededor de dos sistemas esenciales en la materia.

Basado en aspectos de orden práctico, el sistema de gestión considera los ingresos efectivos y pagos producidos en el año, y el sistema de competencia atiende a los recursos devengados y compromisos contraídos que se traducen en obligaciones de pago.

Ambos sistemas han sido objeto de críticas, aún cuando la mayor parte de ellas recaen en la inadecuada técnica seguida por las autoridades encargadas de aplicarlos.

En este orden de críticas tuvimos ocasión de conocer en épocas recientes, las que se formularon al crite-

rio aplicado por el Ministerio de Hacienda del Gobierno de Inglaterra en cuanto al superávit que arrojó el ejercicio de 1947/48. Según el Tribunal de Hacienda de dicho país, el ejercicio mencionado arrojó un superávit de 636 millones de libras esterlinas. Este resultado fué ajustado por el Ministerio de Hacienda "en razón del carácter arbitrario del sistema de contabilidad", quien formuló un nuevo estado con un superávit reducido a 338 millones de libras esterlinas. Y este superávit se transformaría en un déficit de 25 millones de acuerdo con la clasificación sugerida por el profesor Hicks (2).

Con respecto a los países que aplican el sistema jurídico, también notamos críticas similares. De ellas citaremos, la del profesor Gunnar Myrdal de la Escuela de Estudios Superiores de Estocolmo, el cual en su publicación titulada "Los efectos económicos de la política fiscal", manifiesta entre otras consideraciones: "sin que se considere una exageración muy grande, se ha dicho del presupuesto del Estado Francés que, únicamente dos o tres personas poseen un conocimiento correcto y completo de qué partidas presupuestarias corresponden realmente a ingresos y gastos" (3).

Abarcaría un extenso comentario el estudio de la estructura de los presupuestos, lo cual nos apartaría del tema, pero diremos de paso que, el presupuesto de los EE.UU. de Norteamérica para el período 1° de julio de 1949 al 30 de junio de 1950, contiene una modificación en su estructura por

la cual el monto total de los recursos y de los gastos se disminuyó en dólares 2.097.091.000.- La modificación puede apreciarse en el detalle del Mensaje del Poder Ejecutivo remitido al Congreso con fecha 3 de enero del año 1949, página A 99.

No podemos dejar de citar al profesor A.K. Buck en su comentario sobre las prácticas seguidas en Francia: "Así, en 1932 el año financiero francés fué nuevamente cambiado al 1° de enero, principalmente para obtener las ventajas de un período de nueve meses en una tentativa por equilibrar el presupuesto". (4)

Nuestro sistema contable ha sido asimismo objeto de críticas por personas autorizadas. Leemos en el informe del perito Otto Niemeyer, sobre reformas convenientes a nuestro sistema monetario y administrativo, publicado en el año 1933 la siguiente expresión: "Las cuentas públicas llevadas sobre la base del sistema de los ejercicios y sobre todo si se hace uso de ellas en la medida practicada en algunos años recientes en la Argentina, son de administración trabajosa, se prestan a interpretaciones erróneas y hacen peligrar con excesiva facilidad la liquidez de la Tesorería.(5)

Aún cuando no compartimos las opiniones del perito Otto Niemeyer sobre las dificultades que origina el sistema de ejercicio, no podemos dejar de reconocer los hechos expuestos que revelan a nuestro criterio más que una deficiencia del sistema en sí, una legislación insuficiente en

la materia. El Ministerio de Hacienda de la Nación contribuyó con un trabajo minucioso, al ajuste de los resultados financieros de los ejercicios de 1928 a 1936, con lo cual evidenció la existencia de una deuda de 195,7 millones de pesos moneda legal, de gastos de ejercicios vencidos, que no habían sido registrados anteriormente y por lo tanto no aparecían en la deuda flotante de los distintos ejercicios.

De esa ímproba labor debió extraerse la experiencia que sirviera de base para corregir las deficiencias y llegar a la raíz del mal. El informe del Ministro de Hacienda en su nota de fecha 17 de febrero de 1938 sobre el citado ajuste expresa lo siguiente: "La previsión de los créditos necesarios en las leyes de presupuesto, la organización de la contabilidad de previsión y las demás medidas administrativas y financieras gradualmente implantadas por el actual Gobierno, permitieron ajustar los resortes hasta eliminar prácticamente estas serias fallas que tantas perturbaciones habían ocasionado anteriormente". No obstante la adopción de tales medidas, véase la evolución seguida en materia de gastos pasados a Ejercicio Vencido, desde el año 1937 hasta la aplicación de la Ley 12.961:

| <u>Año de imputación</u> | <u>En millones de m\$ñ</u> |
|--------------------------|----------------------------|
| 1937 | 8,6 |
| 1938 | 19,1 |
| 1939 | 10,8 |
| 1940 | 56,2 |

| | |
|------|-------|
| 1941 | 2,4 |
| 1942 | 8,9 |
| 1943 | 8,2 |
| 1944 | 16,3 |
| 1945 | 38,5 |
| 1946 | 49,0 |
| 1947 | 104,4 |

Es decir que, en un lapso de once años el total de gastos no imputados en los ejercicios de su realización alcanzaron a m\$ñ. 322,4 millones. Esta cifra de Ejercicios Vencidos, es financiada en su mayor parte con el producido de títulos. Nos encontramos además con otros gastos denominados de "años anteriores" financiados con fondos especiales, en su casi totalidad con recursos de Cuentas Especiales. Estos gastos que tampoco llegaron a registrarse en término en el ejercicio de su realización, merecen destacarse asimismo por la evolución seguida en los años antes citados:

| <u>Año de imputación</u> | <u>En millones de m\$ñ</u> |
|--------------------------|----------------------------|
| 1937 | 99,4 |
| 1938 | -.- |
| 1939 | 8,6 |
| 1940 | 0,3 |
| 1941 | 0,5 |
| 1942 | 3,0 |
| 1943 | 0,6 |
| 1944 | 27,4 |

| | |
|------|------|
| 1945 | 1,5 |
| 1946 | 8,7 |
| 1947 | 23,7 |

En Cuentas Especiales reunimos, pués, en igual lapso m\$. 173,7 millones.

La ley 12.961 introdujo una innovación en el régimen de imputación de los gastos legalmente realizados, al facilitar la reapropiación de aquellos gastos que no fueron registrados en el ejercicio de su realización. Más adelante nos extenderemos en detalle sobre este régimen, del cual diremos que abre una brecha importante en la aplicación del sistema de ejercicio.

Veamos las últimas cifras conocidas sobre gastos pasados a Ejercicio Vencido; de acuerdo con el año en que fueron registrados:

| <u>Año</u> | <u>En millones de m\$</u> |
|------------|---------------------------|
| 1948 | 30,3 |
| 1949 | 21,4 |

Las Cuentas especiales señalan asimismo las siguientes imputaciones por gastos de años anteriores:

| <u>Año</u> | <u>En millones de m\$</u> |
|------------|---------------------------|
| 1948 | 33,1 |
| 1949 | 276,7 |

Conocemos a través de las cifras precedentes el monto de los gastos que no fueron imputados en su oportunidad por falta de crédito en la partida; por carecer de au-

torización, o por haber llegado fuera de término, pero desconocemos el monto de los gastos pasados a ejercicio vencido y reapropiados al presupuesto del año siguiente.

En qué medida alteran estos procedimientos el resultado de un ejercicio, veámoslo con el estado financiero del año 1932. La Cuenta de Inversión elaborada con los procedimientos seguidos en ese entonces, denunció un déficit de m\$. 25,4 millones de pesos. Pero, si computamos los gastos propios de ese ejercicio, cuya imputación fué postergada o no efectuada en término, amplíase el déficit en m\$. 16.- millones, y si agregamos a ello la apropiación de recursos por m\$. 27,1 millones originada en una innovación aplicada a partir del mencionado ejercicio, llegaremos a la cifra de m\$. 68,5 millones como resultado final del déficit en que efectivamente incurrió esa administración. (6)

Son ilustrativas las palabras del extinto Senador Nacional Dr. Lisandro de la Torre, quien expresó lo siguiente acerca de la modificación del procedimiento de apropiación de recursos implantado en el año 1932. "Dicen que las fracciones del impuesto a la renta y a las transacciones que se recauden después del cierre del ejercicio, entre el 31 de diciembre y el 31 de marzo, deben imputarse a este año 1932. La Comisión no ignora que esa interpretación es una novedad que rechazará la Contaduría General porque está en contra del artículo 45 de la ley de contabilidad, incisos 2 y 6, que dispone que las existencias de Tesorería se computarán al 31 de

diciembre y que la relación circunstanciada del activo y pasivo del tesoro, correspondientes al ejercicio del año anterior, se hará también al 31 de diciembre. Además como he dicho, es una práctica inveterada. Por primera vez, se sugiere que se computen rentas de un año, enero, febrero y marzo de 1933, a otro año 1932. Procediendo así se puede equilibrar cualquier presupuesto" (7).

Nunca más acertadas las expresivas conclusiones del mencionado profesor Gunnar Myrdal, tomadas del texto ya citado (8). Actualmente una parte esencial de la llamada técnica financiera consiste en el conocimiento de misterios artificiales de la contabilidad, bajo cuya protección el presupuesto se nivela en caso de necesidad en contra de unos principios declarados para la nivelación presupuestaria que no son demasiado evidentes para el no iniciado".

Después de lo expuesto, estimamos necesario ahondar en el estudio del problema contable para llevar estas inquietudes a la cátedra y a los encargados de perfeccionar la legislación de la materia en un sincero deseo de contribuir al establecimiento de normas que permitan determinar el resultado de la gestión del ejercicio fiscal en contacto con la realidad monetaria y económica y que sus elementos integrantes sean aptos para la interpretación de los demás fenómenos económicos y financieros.

Deseamos además aclarar conceptos y aspiramos a que se modifiquen prácticas que, por su habitualidad,

han adquirido carácter de principios sin que se hayan aportado elementos justificativos y convincentes para conservar los año tras año, y que inducen con ello a error o dificultan la determinación racional de los componentes del resultado del presupuesto y obstruyen el estudio de la ecuación económica general.

- II -

CUENTA GENERAL DE INVERSION

1. LEGISLACION EN VIGOR.

Se ha dicho desde la cátedra que, una contabilidad regular y completa resulta indispensable para hacer efectiva la responsabilidad de los administradores, quienes, por otra parte, habrán necesariamente de apoyarse en ella para demostrar la honestidad y acierto de su gestión. Ella es también indispensable a dichos administradores para prevenirse contra posibles errores e involuntarios excesos. Además, esa misma contabilidad, al reflejar la situación financiera actual del Estado, y al recoger y presentar ordenadamente los resultados de la actividad desarrollada en ejercicios anteriores, ofrece un elemento de juicio inapreciable para orientar la acción de gobierno, inmediata y mediata. (9)

Nuestro régimen legal asigna a la Contaduría General de la Nación entre otras funciones, la de confeccionar la Cuenta General de Inversión (inciso d, artículo 62 de la Ley 12.961). Es función de ese organismo cerrar sus libros el 31 de marzo de cada año y formar una cuenta o estado que manifieste, por cada anexo del presupuesto, lo que se haya autorizado a gastar por cada crédito abierto y lo que se haya imputado por cuenta de cada uno; y otro estado que demuestre lo calculado por cada ramo de entrada y lo que se hubiese recaudado, según dispone el artículo 64 de dicha ley. A dicha cuenta de inversión se agregará relación: a) de las observaciones opuestas; b) de las existencias, en tesorería o

cajas nacionales, que quedan a favor del Tesoro Público al 31 de diciembre; c) De lo que por anexo se queda debiendo en la misma fecha, esto es, de lo librado y no pagado; d) De las entradas y salidas del Tesoro Público en el año del presupuesto; y e) Del activo y pasivo del Tesoro al 31 de diciembre (artículo 65 de la Ley 12.961).

El artículo 3° de la ley 12.961 ya citada contiene además una iniciativa interesante en materia de "Balance Preventivo".

En la discusión legislativa de la actual ley de contabilidad se expresó que la exigencia de un balance preventivo que demuestre en forma tabulada la totalidad de los recursos y erogaciones que corresponden a cada anexo, constituía una novedad en nuestro régimen legal sobre contabilidad pública.

La exposición del senador Antille en la sesión del 14 de marzo de 1947 contiene las siguientes referencias al respecto: "otra novedad también consiste en la exigencia de un balance preventivo en forma tabulada que demuestra la totalidad de los gastos y recursos del presupuesto. Es ésta una innovación. Es un balance preventivo, sin embargo, puesto que no puede cerrarse sino al finalizar el año después de aplicarse bien los recursos y de considerar todos los gastos reales, pero de todas maneras significa un paso serio para ir haciendo conjunción de gastos o regulación de los mismos, sin dejar de considerar el balance con que se inicia la gestión de la adminis-

tración. El Balance Preventivo no sirve más que de base para una mejor contabilidad; no es un balance definitivo, como se lo indica la palabra, pero es un punto de arranque que puede servir de iniciativa de la cual no apartándose la contaduría ni las reparticiones que manejan fondos, podrá inferirse que no habrá déficit al finalizar el ejercicio anual".

El proyecto de la citada ley 12961 presentado por el Presidente de la Contaduría General de la Nación D. Otto D. Rasmussen con nota del 23 de julio de 1946 se refiere a este aspecto en los siguientes términos: "Al generalizar toda la exposición presupuestaria en un cuerpo único, como balance preventivo, incluyendo ministerios, ramas autárquicas y servicios descentralizados, con sus recursos de diversa índole y sus gastos previstos, se tiene más clara idea de la importancia del programa general de acción del Estado, de su trascendencia económica, y se puede evaluar, más discretamente, la medida en que acude al uso del crédito en cada ejercicio. Omito especificar las posibilidades de ordenamiento contable, y las posibilidades para programar una estadística organizada y estable". "Pudiera quizás argüirse que para la estadística financiera, convendría que el balance preventivo y la estructura del presupuesto fueran planeados en base a la separación y agrupamiento de las expensas y recursos conforme a su concepto y finalidad". "Creo en cambio que el presupuesto, en atención a su objeto predominante, que es aplicar lo cada autoridad jurisdiccional y facilitar toda clase de

contralor, de cualquier grado, debe organizarse como lo propongo, en base a la separación de sus partes de acuerdo a los sectores o jurisdicciones que componen la administración total". "Las necesidades de la estadística deberán satisfacerse buscando sus datos y elementos a través de las distintas jurisdicciones".

Diremos a este respecto que, el desenvolvimiento de la administración pública requiere, sin duda alguna, un presupuesto estructurado en condiciones que facilite el control de los organismos encargados de ejecutar los planes elaborados con intervención de los Poderes Legislativos y Ejecutivo. Pero ésta no es la finalidad esencial de un Presupuesto. Ya lo expuso el autor de las Bases en su obra "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina" al referirse al alcance de las leyes fundamentales en materia de Hacienda pública "...las leyes orgánicas de la administración en materia de Hacienda deben ser simples medios de poner en ejecución y acción el plan trazado en la constitución". (10)

No podemos dejar de señalar que, son precisamente los planes de acción de gobierno los que se proyectan a través del presupuesto, e interesa conocer pues, desde este punto de vista, el destino de los fondos públicos. Y es por ello precisamente que, la formulación del presupuesto de la Nación asume importancia, por sus vastos alcances y repercusión en las actividades de todo orden del país.

Los diversos sectores de la población que con

currentes en forma directa o indirecta al pago de estos servicios deben tener un conocimiento cabal del destino de los fondos públicos. No basta ya con ofrecer una discriminación de los fondos a invertir, ajustada a la estructura de los organismos encargados de realizar los planes de gobierno, sino que son precisamente estos últimos los que interesa conocer. Principios de orden económico y financiero conducen además al planteamiento de esta necesidad que se ha hecho realidad en el exterior y ha contado con intentos de perfeccionamiento en nuestro país.

No obstante los alcances atribuidos al referido Balance Preventivo, notamos que la misma ley 12.961 que lo impone, carece de las normas necesarias para que la Contaduría General ajuste la presentación de la Cuenta General de Inversión en concordancia con dicho balance.

Ya hemos visto cuáles son las disposiciones para formular dicha Cuenta de Inversión. Trataremos de establecer a continuación cuáles deben ser a nuestro juicio los elementos esenciales integrantes de la misma y el concepto y finalidad de cada uno de ellos.

2. ELEMENTOS INTEGRANTES.

De acuerdo con el profesor italiano Morselli, los hechos financieros del Estado resultantes de ingresos y de gastos públicos, adquieren una forma de síntesis mediante aquel instrumento representativo que se llama Balance (11).

Los elementos que componen la Cuenta General de Inversión, dentro del sistema de contabilidad de ejercicio, se resumen en dos estados capitales. Uno, que denominamos Cuenta Anual del resultado financiero, es el medio por el cual el órgano administrador sintetiza los hechos financieros ocurridos en el período que abarca el ejercicio. El otro elemento comunmente llamado Balance del Tesoro, refleja la situación de las cuentas del Activo y Pasivo al momento de cerrarse el ejercicio.

El Balance del Tesoro nos ofrece, pues, una relación estática de la gestión, mientras que la Cuenta Anual de resultado financiero refleja en guarismos, la labor dinámica desarrollada en el ejercicio.

Ambos estados se complementan y deben conducir a ilustrar entre otros aspectos sobre el equilibrio, déficit o superávit del ejercicio y las alteraciones de la deuda pública.

- III -

CUENTA ANUAL DE RESULTADO FINANCIERO

1.- CONCEPTO.

Las expresiones, equilibrio, déficit o superávit hacen surgir la idea de comparación entre recursos y gastos.

La Cuenta Anual de resultado financiero que constituye como hemos dicho, la expresión en guarismos de la labor desarrollada en el ejercicio, estará integrada forzosamente por las cuentas de la recaudación y de gastos efectuados, los cuales una vez ordenados adecuadamente, para su cotejo, conducirán a una de estas tres situaciones: a) equilibrio: condición que se cumplirá cuando los recursos y los gastos asciendan a sumas iguales; b) déficit: estado en el cual los gastos sobrepasan los recursos; y c) superávit: resultado emergente de mayores ingresos frente al conjunto de gastos.

Para llegar a la síntesis que permita conocer el resultado del ejercicio se requiere disponer previamente de normas que definan los distintos grupos de recursos y gastos a computar en la Cuenta Anual.

El cotejo del conjunto de los recursos con la totalidad de las erogaciones e inversiones ofrece, bajo una forma elemental, un cuadro ilustrativo de las alteraciones de orden monetario que inciden en el Balance del Tesoro.

2.- Clasificación de los recursos y gastos.

Concordante con las exposiciones de la cate-

dra, cabe dar forma contable a otras clasificaciones de los recursos y gastos, propuestas desde puntos de vista más propios del campo específico de otras disciplinas afines. Así, consideramos de mayor significación para la finalidad que guía este estudio, la clasificación basada en la incidencia patrimonial y económica de los recursos y de los gastos.

Sabemos que los recursos pueden ser: de origen impositivo; de rentas patrimoniales; de enagenación de bienes patrimoniales, y del uso del crédito. En cuanto a los gastos considerados según su destino, pueden clasificarse en: gastos de operación o efectivos, y no efectivos o de capital.

Al decir de Harold G. Moulton esta clasificación en materia de gastos se orientó dentro de la nueva corriente mundial guiada por la idea de que los egresos de capital debían separarse de los gastos corrientes, sin definir cuidadosamente lo que podría agruparse bajo el primer concepto. (12).

Esta concepción ganó rápidamente popularidad y es adoptada por Italia, Suecia y Dinamarca y utilizada en el "White Paper" de Inglaterra y en el Presupuesto Nacional de Holanda. Su objetivo es presentar un presupuesto con ilustración de los elementos que aseguren el equilibrio económico entre el presupuesto del Estado y la actividad económica en general y entre los gastos públicos y privados de manera tal que quedaran demostradas las consecuencias de la actividad financiera y de la política económica en general.

Profundizar más allá del equilibrio de los recursos y gastos monetarios del presupuesto, considerando la relación íntima que se establece entre la actividad financiera, que extrae continuamente tributos de un determinado nivel de réditos y la actividad económica, que tiende a restablecer permanentemente ese mismo nivel (13).

La discriminación del presupuesto en gastos efectivos y de capital, mereció particular atención y fué objeto de preocupación en Inglaterra, como puede apreciarse de la lectura del artículo titulado "Budget reform", publicado en "The Times" en Londres el 8 de marzo del año 1949 del cual, en traducción libre, citamos las partes de mayor interés para nuestro tema: "El sistema de contabilidad del presupuesto, como así también los principios establecidos por ley por el Parlamento que gobierna tal sistema, carece de actualidad. La práctica mediante la cual la forma final de la contabilidad se determina por medio de decisiones destinadas a autorizar los gastos de acuerdo a un cálculo de recaudación determinado por el Congreso o a una estimación de lo que él cree podrá obtenerse mediante empréstitos, conduce a conclusiones y efectos inesperados. El sistema fué tolerable cuando todo gasto, a excepción de raras circunstancias, era cubierto mediante sumas votadas por el Congreso provenientes de rentas y cuando los gastos del Gobierno eran casi exclusivamente administrativos. Pero el nuevo y alterado rol del Gobierno, por el cual es responsable de la financiación de grandes sumas de inver-

siones de capital (como aquellos destinados a vivienda, carbón, y aviación civil) y el manejo de grandes Departamentos de Comercio destinados a la comercialización de productos alimenticios y materias primas de todos los tipos, convierte al sistema en totalmente inadecuado. Es ahora indispensable, que las inversiones de capital -inversión que crea un equivalente y, en un sentido amplio, perdurando el activo- debieran ser separadas de los gastos corrientes, así como los ingresos de capital separados de los ingresos corrientes. El principio también debe ser aplicado a las cuentas de los Departamentos Comerciales. Las partidas de capital, incluyendo los aumentos y disminuciones en el monto del comercio de existencias, debe ser separado de las ganancias o pérdidas corrientes. Es necesaria una reforma con respecto a estos amplios términos de manera que las cuentas puedan ser sencillamente interpretadas para que el Presupuesto, el estado general de las finanzas nacionales y los impactos del programa financiero sobre la economía nacional, puedan ser correctamente apreciados".

Una evolución similar se observa en los EE.UU. de Norteamérica pues en el año 1948 se dictó una ley de contralor de las Corporaciones públicas por la cual se las obliga a remitir anualmente al Poder Ejecutivo un presupuesto con las características comerciales o industriales que su especialización requiera (14).

El informe de la Sección de Contabilidad Públi

ca, presentado al Congreso Internacional de Contabilidad de París en el año 1948, al estudiar los problemas de la creciente actividad del Estado en las esferas comerciales e industriales, aconseja tratar a estas haciendas de producción anexas como verdaderas "empresas". En Holanda, desde hace algunos años, se acompaña al proyecto de presupuesto financiero, el denominado "Presupuesto Nacional", preparado éste como parte del "Plan central de acción económica". (15)

3.- Antecedentes nacionales.

Aún cuando las disposiciones de la ley 12961 sobre balance preventivo, están muy lejos de constituir un cuerpo orgánico y completo de normas para formular la Cuenta Anual de resultado financiero, señalan un apreciable adelanto en nuestra legislación de la materia. Debemos destacar que la anterior ley de contabilidad, exigía ya, uno de los elementos integrantes de la Cuenta de Inversión. Nos referimos al Balance General del Tesoro, compuesto del Activo y Pasivo. Su elaboración se conoció recién en el año 1932 junto con el titulado "Desarrollo Integral del ejercicio financiero" correspondiente a la gestión administrativa del año - - 1930 (16).

El estudio de dicho Desarrollo Integral y la evolución de su estructura, tal como ha venido produciéndose desde el año 1932 en adelante nos ilustrará sobre los orígenes del balance preventivo de que trata el artículo 3 de

la ley 12961.

Dos divisiones fundamentales contiene el Desarrollo Integral del ejercicio de 1930. La primera responde al conjunto de las erogaciones "a cubrir con recursos en efectivo" y la segunda a los gastos e inversiones "a cubrir con el producido de la negociación de títulos". Se observa pues, una discriminación de los gastos según la fuente de financiación. En el primer sector se agrupan los recursos en efectivo, compuestos por las Rentas Generales y fondos especiales representados por el producido de la lotería nacional; los recursos de cuentas especiales y diversos ingresos en efectivo. En el segundo sector notamos las inversiones cubiertas con el producido de operaciones de crédito a largo plazo e integradas por los Trabajos Públicos; adquisición de armamentos; aportes a Cajas de Jubilaciones e inversiones autorizadas por leyes especiales.

Si bien ambas formas de financiación de los gastos antes enunciados, reportan ingresos al Tesoro, por su origen y por las obligaciones emergentes es necesario hacer una distinción. En el caso de los recursos en efectivo, integrados por exacciones impositivas, contribuciones, aportes, tasas, etc., los contribuyentes llevan a disposición del Estado sus fondos, para satisfacer las necesidades de orden general. La segunda forma de financiación de las inversiones -uso del crédito público- tiene aparejada para el Estado la obligación de reintegrar los fondos. En este caso toda emi-

sión de títulos negociados da origen a una deuda, la cual es inscrita en los registros de la Deuda Pública.

Ha sido objeto de enconada discusión el procedimiento de computar los recursos del crédito a largo plazo, en la Cuenta Anual de Resultado Financiero. Si observamos estos Desarrollos Integrales desde su aparición hasta el presente, veremos que se han introducido en los mismos sucesivas modificaciones reveladoras de un deseo de perfeccionamiento, respondiendo en parte a las críticas sobre la utilización del crédito público para la financiación de gastos ordinarios.

Volviendo al Desarrollo Integral del año 1930 punto de iniciación de los mismos, predomina la finalidad de separación de los recursos y gastos en los dos grandes grupos antes mencionados. Observamos en el Desarrollo Integral del ejercicio de 1933 (17) que los excedentes de cuentas especiales, afectados al cumplimiento de servicios especiales, forman, junto con el producido de la negociación de títulos que sobrepasa el monto de las imputaciones, un grupo especial denominado "Segunda parte del Desarrollo Integral". Esta segunda parte se verá aumentada con otras partidas de recursos y gastos denominados de "Ejercicios anteriores" o de ejercicios vencidos sobre los cuales haremos mención al tratar el pasivo del balance del tesoro.

Una evolución ulterior llevó las excedentes de cuentas especiales y del producido de títulos al pasivo

del Balance del Tesoro.

No dejamos de justificar las inquietudes de perfeccionamiento que condujeron a tales modificaciones y - creemos que el pensamiento que guió a los autores de tales innovaciones, debió estar influenciado por el razonamiento siguiente: Los recursos afectados a un fin especial deben formar parte de la Cuenta Anual del ejercicio financiero en que se han efectuado los gastos. Es por ello que el producido de la negociación de títulos, es insertado en el Desarrollo Integral en la cantidad negociada y hasta el monto requerido por las imputaciones del ejercicio. No criticamos el procedimiento al que se ha llegado obligadamente tras la evolución expuesta, pues se ha actuado dentro del estrecho círculo creado por el agrupamiento de los gastos y recursos según su fuente de financiación. Esta sola condición es insuficiente en el estado actual de las actividades públicas, para ofrecer cabalmente un resultado de equilibrio; déficit o superávit con sentido racional, y reflejar en cifras de conjunto los recursos y gastos en efectivo y la movilización de fondos y de capital.

Carece de justificación sumar los recursos ordinarios con el producido de títulos por ser éstos un anticipo de aquéllos, así como induce a error acumular las amortizaciones de la deuda pública a las inversiones de capital financiadas con la colocación de títulos.

Asimismo, operaciones de gran magnitud fi-

nanciera no caben dentro del estrecho marco del Desarrollo Integral actual; se desligan del mismo préstamos a entidades descentralizadas; a autoridades provinciales y municipales; recaudaciones y transferencias de impuestos y tasas percibidas por la Nación por cuenta de Provincias y Municipalidad, etc. Tampoco se nos ofrece en el mismo una visión de conjunto de los medios totales de financiación ya sea ésta de negociaciones de títulos a largo plazo, de colocación de bonos de previsión en las cajas de jubilaciones; de letras y bonos a corto plazo o de anticipos bancarios, así como la amortización operada en el ejercicio con los recursos disponibles en el mismo.

4.- Esquema de la Cuenta Anual de Resultado Financiero.

Innecesario será destacar la dificultad que ofrece para el no iniciado, coordinar estos elementos para presentarlos en un cuadro de síntesis apto para el estudio del resultado financiero y de su interdependencia con las demás condiciones económicas del país.

La presentación de la Cuenta Anual de resultado financiero, debe servir al esclarecimiento de la política económica y financiera que las autoridades hayan programado al considerar la coyuntura económica a largo plazo.

Apreciamos la utilidad de la contabilidad pública, fuera de sus otras finalidades de control, por ese instrumento que, debidamente utilizado, ofrece un elemento

ilustrativo del desarrollo de esa política.

Entendemos que se servirá con mayor eficacia estos fines dentro del criterio más racional de la clasificación de los recursos y gastos en efectivo y de movilización de fondos y de capital. En este sentido intentaremos elaborar un esquema acorde con lo expuesto anteriormente y apropiado para las situaciones de nuestra administración nacional.

ESQUEMA PARA LA CUENTA ANUAL DE RESULTADO FINANCIERO DE LA
ADMINISTRACION NACIONAL

| Recursos | Importe en m\$ñ. | Gastos | Importe en m\$ñ |
|--|---------------------|--|--------------------|
| <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> | | | |
| I - <u>Recursos y Gastos efectivos o de explotación</u> | | | |
| 1. <u>Impositivos:</u> | --- | 1. <u>Presupuesto General:</u> | --- |
| a) Rentas Generales. | | a) Gastos en Personal | |
| | | b) Otros Gastos | |
| 2. <u>Recursos especiales:</u> | | c) Intereses de la Deuda Pública | |
| a) Cuentas especiales | | d) Contribución para gastos efectivos de entidades descentralizadas. | |
| b) Margen de Cambio | | | |
| c) | | 2. <u>Autorizaciones especiales:</u> | --- |
| | | a) Cuentas especiales | |
| | | b) Margen de cambio. | |
| Total: | | Total: | |
| 3. <u>Déficit:</u> | | 3. <u>Superávit</u> | |
| II - <u>Movilización de fondos y de Capital</u> | | | |
| 1. <u>Superávit:</u> | --- | 1. <u>Déficit</u> | --- |
| a) Administración Nacional | | a) Administración Central | |
| b) Entidades descentralizadas . . . | | 2. <u>Partidas de giro</u> | --- |
| | | | |
| Transporte Hoja N° | | Transporte Hoja N° | |

Transporte Hoja N°

Transporte Hoja N°

| | | | |
|---|------------|---|------------|
| <p>2. <u>Bienes</u></p> <p>a) Renta</p> <p>b) Venta</p> | <p>---</p> | <p>a) Impuestos y tasas transferidos a entidades públicas.</p> | |
| <p>3. <u>Partidas de giro</u></p> <p>a) Impuestos y tasas a transferir a entidades públicas.</p> | <p>---</p> | <p>3. <u>Anticipos y préstamos</u></p> <p>a) Cuentas especiales</p> <p>b) Entidades descentralizadas</p> <p>c) Estados Provinciales</p> <p>d) Municipalidad de Bs. Aires</p> <p>e) Instituciones particulares</p> | <p>---</p> |
| <p>4. <u>Reintegro de anticipos y Préstamos:</u></p> <p>a) Cuentas especiales</p> <p>b) Entidades descentralizadas</p> <p>c) Estados provinciales</p> <p>d) Municipalidad de Bs. Aires</p> <p>e) Instituciones Partic.</p> | <p>---</p> | <p>4. <u>Transformación de capital:</u></p> <p>a) Obras públicas fructíferas</p> <p>b) Adquisición de inmuebles</p> <p>c) Otras inversiones.</p> <p>d) Amortización de la Deuda Pública consolidada</p> | <p>---</p> |
| <p>5. <u>Financiación</u></p> <p>a) Negociación de títulos a largo plazo</p> <p>b) Colocación de Bonos de Previsión .</p> <p>c) Saldo de letras y bonos a corto plazo aumento (+) o disminución (-)</p> <p>d) Saldo de anticipos bancarios (+) ó (-)</p> <p style="text-align: right;">Total: . . .</p> | <p>---</p> | | <p>---</p> |
| <p>6. <u>Aumento del pasivo flotante:</u></p> | <p>---</p> | <p>5. <u>Disminución del pasivo flotante:</u></p> | <p>---</p> |

La confrontación de los recursos y de los gastos expuesta en el esquema anterior se aparta pues, de las clasificaciones primarias. Estas consisten en agrupar las cifras de acuerdo con los arbitrios financieros, obte-

niéndose entonces grupos de recursos y gastos "ordinarios" y "extraordinarios" o bien de "gastos a cubrir con recursos generales" y "gastos a cubrir con recursos especiales".

Como puede apreciarse en la precedente clasificación de gastos efectivos, excluimos de los mismos la partida de Amortización de la deuda pública consolidada, para incorporarla al grupo de transformación de capital. En efecto, escapa a toda lógica, en este ordenamiento, reunir en un único concepto los intereses, comisiones, etc., emergentes de las deudas financieras con las amortizaciones efectuadas.

Hemos visto cómo han proliferado en forma universal, las entidades públicas que ejercen, con un elevado grado de autarquía, actividades industriales y comerciales.- En nuestra legislación muchas de ellas han llegado a adquirir la forma de entidades descentralizadas, aún cuando realizan funciones de simples ramas administrativas. De las cincuenta y ocho que figuran como tales en la Cuenta General de Inversión del año 1950, pueden reducirse a contadas unidades las que intervienen directamente en el proceso de distribución o transformación de riqueza. Para estas últimas hemos establecido en el sector de movilización de fondos y de capital, el concepto de anticipos y préstamos a entidades descentralizadas. Las demás, que reciben aportes del presupuesto general, tienen previsto en el esquema anterior, el concepto de contribución para gastos efectivos. En la medida en

que los presupuestos se atengan estrictamente a los principios de unidad y universalidad, que constituyen la regla de la generalidad formulada por la ciencia de las Finanzas, irán desapareciendo estas aberraciones.

Excepciones al principio de universalidad han llevado a situaciones que requieren supeditar el gasto a la disponibilidad de los recursos. Justificada así la existencia de la Cuenta Especial, encontramos que, en la práctica se recurre a anticipos del Tesoro para cubrir insuficiencias periódicas de fondos de tales cuentas especiales. Esta movilización de fondos debe conocerse a través de la Cuenta Anual del ejercicio, y además vigilada estrechamente, pues muchos de esos anticipos pueden ofrecer pocas posibilidades de reintegro.

La sub-clasificación de los recursos y gastos deberá concretarse en cuadros analíticos complementarios.

Al respecto diremos solamente que la ley - 12.961 divide los recursos en: a) Recursos en efectivo, en cuyo concepto están comprendidas las rentas fiscales, detalladas por su origen, los recursos propios de las entidades descentralizadas, detallados conforme a su régimen legal, y los recursos especiales a los cuales se atribuyen todo otro género de recursos que las leyes autoricen; y b) Recursos del crédito; detallados por su destino. Las erogaciones ofrecen en el presupuesto una distribución por Poderes y dentro de cada uno de ellos por órgano encargado de realizar los gastos.

Las erogaciones de la deuda pública y de la defensa nacional figuran en anexos especiales. Sin perjuicio de mantener esta clasificación que facilita el contralor de los gastos dispuestos por los ordenadores públicos, nos inclinamos por conservar además, la clasificación principal de los gastos, según las necesidades colectivas que el Estado satisface. Conoceremos así, las sumas gastadas en la Enseñanza; Fomento económico; Seguridad; Defensa Nacional, etc. Hemos conocido en este sentido una interesante iniciativa en el orden nacional concretada en el proyecto de presupuesto para el año 1941, que no tuvo sanción.

La subdivisión de los créditos del presupuesto en Gastos, en Personal y en Otros Gastos ofrece la oportunidad de disponer de cifras de la renta nacional consumida en retribución de servicios públicos y en la adquisición de bienes de consumo. Demás esta decir que, en los gastos efectivos, considéranse comprendidas las llamadas inversiones del inciso de Otros Gastos del Presupuesto, a saber: bienes muebles; automotores; etc. las cuales deben ser tomadas en consideración en la contabilidad patrimonial como complemento necesario para llenar eficazmente las funciones de contralor. Reservamos en cambio al sector de la movilización de fondos y de capital las obras públicas fructíferas; la adquisición de inmuebles que produzcan renta o impliquen una economía de alquiler; a ello deberán agregarse las demás inversiones no comprendidas en las dos clasificaciones precedentes que signifiquen una transformación de capitales productivos.

Establecidas las cifras de recursos y gastos efectivos o de explotación llegaremos a conocer el déficit o superávit de presupuesto, basado en un criterio racional y como resultado del cotejo de conceptos homogéneos, y aptos para su aplicación ulterior en el estudio de la renta nacional.

El segundo sector de esta Cuenta Anual de resultado financiero, algunas de cuyas cuentas integrantes han sido ya mencionadas, comprende cuatro grupos de erogaciones inclusive el déficit que arroje la administración central.

La financiación de tales erogaciones se reflejará en las siguientes cuentas: a) Negociación de títulos a largo plazo; b) Colocación de bonos de previsión en las Cajas de Jubilaciones; c) Letras y bonos a mediano y corto plazo, d) Anticipos bancarios con o sin caución de títulos. La fuente de recursos propia de este sector estará constituida por el superávit que arroje el presupuesto, y el producido de bienes fructíferos, ya sea su renta o como venta de los mismos. Además se agregan los ingresos por impuestos a transferir a provincias y municipalidades, y el reintegro de anticipos y préstamos.

En síntesis final este sector tenderá a reflejar cifras equilibradas entre sus inversiones y recursos, De no ser así se producirá un aumento de la deuda flotante neta o una disminución de la misma según que los recursos hayan sido inferiores o excedan a las imputaciones del ejercicio.

- IV -

BALANCE DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PUBLICA

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Debemos hacer extensivas al Balance del Tesoro formulado en el orden nacional desde el año 1930, las críticas que nos sugiere el Desarrollo Integral, en cuanto a la dispersión de elementos de información, sobre la situación del tesoro. Aún no se ha logrado en un solo cuadro del activo y pasivo financiero y de la deuda pública, una síntesis suficientemente ilustrativa.

Para una mejor comprensión de la composición del Balance del Tesoro y estado de la deuda pública, comentaremos previamente las disposiciones legales en vigor que se refieren a la contabilidad financiera y al concepto de cada una de sus cuentas.

El artículo 65 de la ley 12.961 dispone que la Cuenta de Inversión se complete con la siguiente relación en materia financiera: ..b) De las existencias en tesorería o cajas nacionales, que quedan a favor del Tesoro Público al 31 de diciembre; c) De lo que por anexo se queda debiendo en la misma fecha, esto es de lo librado y no pagado; d) De las entradas y salidas del Tesoro Público en el año del Presupuesto, y e) Del activo y pasivo del Tesoro al 31 de diciembre.

De acuerdo con la disposición legal citada, que es reproducción, con ligeras variantes, del artículo 44 de la Ley 428, la Contaduría General formula el estado del activo y pasivo, denominado Balance del Tesoro.

Antes de tratar cada uno de sus rubros debemos referirnos a las demás disposiciones legales que sirven de marco para la contabilidad financiera. Observamos dos artículos importantes en la misma ley. El artículo 56 que dispone: "La Contaduría General llevará la contabilidad de cada presupuesto. Con tal objeto abrirá las cuentas necesarias que demuestren claramente todas las operaciones del Tesoro Público y los movimientos de su administración". Con más precisión el artículo 59 prescribe: "La contabilidad de la gestión financiera registrará: a) El movimiento del tesoro en efectivo, valores y títulos; b) Las operaciones de crédito a corto plazo y la emisión y amortización de empréstitos".

El Balance del Tesoro estará compuesto, pues, de las cuentas que demuestren en el activo, las existencias de numerario, valores y créditos diversos, y en el pasivo, los gastos impagos o residuos pasivos; los fondos de terceros y las deudas financieras ya sean bancarias o documentadas en letras y bonos. También incluiremos la deuda consolidada como elemento ilustrativo de la carga financiera que soportarán los próximos ejercicios.

El sistema jurídico de contabilidad contiene un elemento que no encontramos en el sistema de Caja, nos referimos a los residuos activos y pasivos, conocidos únicamente en las administraciones que siguen este sistema en toda su ortodoxia. Por ser de engorrosa aplicación, los residuos activos, han ido suprimiéndose en diversos países que siguen el

régimen de ejercicio.

2.- CUENTAS PRINCIPALES DEL ACTIVO Y PASIVO.

Veremos a continuación las cuentas que componen el activo y pasivo del Balance del Tesoro de la Administración nacional y las posibilidades que cada una de ellas - brindan para su mejor utilización.

Con referencia al activo citaremos las siguientes:

a) Movimiento de fondos. El manejo de las finanzas públicas depende de una adecuada información y del conocimiento diario del movimiento de fondos. Observamos que la descentralización de tesorerías ocasiona una dispersión de fondos, en cuentas de la administración y de organismos descentralizados, perdiéndose el conocimiento de los compromisos a afrontar; de las recaudaciones a percibir, y de las inmovilizaciones temporarias. En efecto, si el Poder administrador está autorizado a recurrir a anticipos transitorios por medio de préstamos a corto plazo para sus necesidades eventuales de tesorería, los fondos propios del Estado acumulados en diversas cuentas bancarias y en los organismos autorizados como depositarios, ofrecen la posibilidad de suplir en parte esos préstamos en determinadas épocas del año. Una adecuada información y la política fiscal determinarán la oportunidad de ese procedimiento, cuya ventaja inmediata se apreciará en la economía de intereses y de gastos inherentes al préstamo. Ex-

cluimos de esas ventajas la de regulación del mercado monetario por medio de la colocación de bonos a corto plazo ya que, su utilización pasó a ser resorte del Banco Central.

La movilización de los fondos del Estado para suplir insuficiencias transitorias de caja expone sin embargo a situaciones delicadas, frente a la avidez fiscal. Es por esta situación que los órganos de fiscalización deben disponer de cuentas internas de contralor en las etapas de acreditación de recursos, formación de compromisos, necesidades y movilización de fondos. En síntesis una honesta valoración de las situaciones particulares y una apreciación de conjunto para afrontar sin tropiezos la evolución del Tesoro.

b) Deudores por anticipos. El estudio de esta cuenta nos ha servido para proponer la inclusión en el esquema de la Cuenta Anual de resultado financiero el rubro de anticipos y préstamos. Es norma fijada por ley, que toda erogación responda a orden de pago debidamente imputada. De ello se deduce que la erogación debe formar parte de la Cuenta Anual de resultado financiero, ya sea como gastos efectivos o de movilización de fondos o de capital, según la naturaleza de las mismas. La clasificación de los anticipos y préstamos abarcaría, según la experiencia recogida, a Cuentas Especiales; Entidades descentralizadas; Estados Provinciales; Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Entidades particulares.

c) Valores. La expresión "Valores" utilizada por la ley 12.961 tiene un alcance particular, pues excluye a los títulos de emisiones de empréstitos, letras y bonos del tesoro, cuyo movimiento debe registrarse en la contabilidad financiera en rubros independientes. Observamos en el activo del Balance del Tesoro correspondiente al año 1948(18) que los valores realizables están representados por Debentures y Acciones de una entidad de transportes y Documentos al cobro. Los Debentures y Acciones adquiridos con fondos del Tesoro proceden de operaciones de movilización del activo. En cambio el rubro de Documentos al cobro responde a deudas por impuestos internos documentadas. Es de señalar que la percepción de los gravámenes de impuestos internos presenta modalidades especiales originadas por el régimen de percepción. Ello dá lugar a que ciertos renglones impositivos se realicen en plazos relativamente breves y se documente la deuda respectiva.-

d) Inversiones anticipadas. El uso de anticipos del Tesoro para la atención de servicios u obligaciones que contarán con créditos y serán imputados en el ejercicio siguiente al de la erogación, responde a un régimen de excepción. Desde el punto de vista financiero esta clase de anticipos, como el de todo egreso de fondos, disminuye las disponibilidades y altera en consecuencia la situación del Balance del Tesoro. El movimiento de fondos que origina dicho anticipo produce además efectos fuera de la órbita admi-

nistrativa, ya que origina una circulación de numerario y modifica situaciones legales que inciden en la ecuación representativa de la actividad económica nacional.

Es necesario, sin embargo un análisis de esta clase de anticipos. Cabe distinguir las transferencias de fondos de la Tesorería General para hacer frente a compromisos exigibles en el ejercicio en que se efectúe la imputación de la erogación, de aquellas otras salidas de fondos destinadas a satisfacer una obligación realmente constituida y aún no imputada al crédito respectivo. En el primer caso los fondos sólo han cambiado de ubicación, en cambio en el segundo caso han producido alteraciones en la situación financiera y legal que deben reflejarse en las Cuentas Anual de resultado financiero.

e) Operaciones pendientes. Las cifras que anualmente se observan en el Balance del Tesoro bajo el concepto de Operaciones Pendientes, responden en su mayoría a movimientos de fondos sujetos a verificación por la Contaduría General. El sistema de los Bancos Centrales ha llevado a encomendar a esa clase de instituciones las funciones de agente financiero del Gobierno. Forman parte de estas funciones la atención de los servicios y operaciones de la deuda pública, cuya rendición de cuentas no siempre alcanza a formularse dentro del límite del período complementario de cierre del ejercicio. Se demora con ello la imputación de gastos y el exacto y oportuno conocimiento del uso de los fondos públicos.-

La importancia de las cifras revela la necesidad de una adecuada organización de cuentas, la oportuna intervención de la Contaduría General y que se le suministre todos los elementos necesarios para contabilizar en término la documentación de la gestión financiera producida dentro del ejercicio.

Pasemos ahora a referirnos a las cuentas del Pasivo financiero:

a) Gastos impagos. Las expresiones imputaciones impagas y deuda exigible tienen en este caso una misma acepción. Ambas se refieren a obligaciones pendientes de cancelación tal como resulta del inciso c) del artículo 65 de la Ley 12.961. De acuerdo con esta disposición las obligaciones impagas deben discriminarse por cada anexo del presupuesto. A ello se agrega una clasificación de las deudas por ejercicio en que ha sido imputado el gasto.

El artículo 33 de la ley de contabilidad ha fijado un límite de vigencia de estas órdenes de pago y ordena su caducidad a los dos años de emisión con excepciones en cuanto a este término y prórrogas para su expiración definitiva. La segunda parte de este artículo dispone reducir la deuda exigible en el importe de aquellas órdenes de pago caducadas. La reglamentación en vigor permite acumular en cuenta separada el importe de las órdenes de pago caducas manteniéndose así hasta su prescripción, salvo rehabilitación previa. La disminución del pasivo al producirse la caducidad definitiva se traduce en un beneficio para el ejercicio en que

piación que prevé el artículo 29 de la ley 12.961 permite atender el pago de los gastos que se encuentren en las condiciones del apartado a) antes enunciado. Para ello la ley autoriza la utilización del crédito de presupuesto del año siguiente o la incorporación de un crédito suplementario. En los otros dos casos una ley especial debe proveer al pago de los gastos pasados a ejercicio vencido.

Sobre este régimen de reapropiación puede decirse que es una deformación del sistema de presupuesto de competencia.

c) Deuda documentada a corto plazo. Es frecuente recurrir al uso del crédito a corto plazo o a anticipos bancarios, para afrontar necesidades transitorias de caja. Las letras y bonos en circulación tomados por los particulares o descontados en las instituciones bancarias forman este grupo del pasivo.

Dichas obligaciones integran junto con la negociación de títulos y colocación de bonos de previsión el principal medio de anticipación de recursos. Por ello deben ser agrupados en un sector especial dentro de la estructura que se proyecta más adelante para la presentación de las cifras del Balance del Tesoro.

d) Impuestos y tasas a transferir. La unificación de impuestos alcanzada en el orden nacional para determinados gravámenes lleva a las arcas del Tesoro Nacional, fondos que éste debe transferir a otras autoridades. Participan

la Nación y las Provincias en la recaudación de los siguientes impuestos: Impuestos Internos; a los Réditos, a las Ganancias Eventuales; sobre los Beneficios Extraordinarios, y sobre las Ventas. A ello debe agregarse la aplicación de tasas de cuyo producido participan diversos organismos descentralizados, así como las Municipalidades de la Capital Federal y de Territorios Nacionales.

2. ESQUEMA DEL BALANCE DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA.-

Las consideraciones expuestas en el punto anterior referentes a las cuentas principales que integran el activo y pasivo del Balance del Tesoro, unidas al estudio de la Cuenta Anual de resultado financiero efectuado en los capítulos precedentes, nos inducen a formular un esquema del Balance del Tesoro y estado de la Deuda Pública, en correlación con dicha Cuenta Anual. El inventario que sirva de base para practicar el Estado a que se refiere este esquema, deberá abarcar en términos generales, toda clase de cuentas que afecten al patrimonio financiero. Excluímos las cuentas de la contabilidad de bienes de positivos valores en la tarea de contralor de la utilización de los bienes del Estado, por entender que estos activos físicos están más íntimamente asociados al Balance del Capital y de la Renta Nacional, en el cual estarán conjugados en síntesis final los guarismos que expresen la capacidad de producción y los resultados alcanzados por toda la economía nacional en un período determinado.

ESQUEMA DEL BALANCE DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PUBLICA

AL 31 DE DICIEMBRE DE 19..

C o n c e p t o

Importe en m\$n

I - BALANCE DEL TESORO

A C T I V O

- 1 - Existencias
 - a) Efectivo
 - b) Valores al cobro
- 2 - Deudores por Anticipos y préstamos
 - a) Cuentas Especiales
 - b) Entidades descentralizadas
 - c) Estados Provinciales
 - d) Municipalidad de la C.de Bs.As.
 - e) Instituciones particulares

Total del Activo:

P A S I V O

- 1 - Gastos Impagos
 - a) Gastos en personal
 - b) Otros gastos
 - c) Intereses
 - d) Contrib.para gastos efect.
de entidades descentral.
- 2 - Partidas de giro
 - a) Cuentas especiales
 - b) Fondos de terceros
- 3 - Anticipos y préstamos
 - a) Cuentas especiales
 - b) Entidades descentralizadas
 - c) Municipalidad de la C.de Bs.As.
 - d) Instituciones particulares
- 4 - Cuentas de transformación de Capital
 - a) Obras publicas fructíferas
 - b) Adquisición de inmuebles id.
 - c) Otras inversiones fructíferas
 - d) Amortización deuda consolidada

Pasivo flotante:

- 5 - Deuda documentada y bancaria
 - a) A largo plazo (consolidada en circulación)
 - b) A plazo mediano (Letras, Bonos)
 - c) A corto plazo (letras, bonos)

Total del pasivo:

II - ESTADO DE LA DEUDA PUBLICA
Al 31 de diciembre de 19..

- 1 - Pasivo flotante
 - a deducir:
- 2 - Existencias del activo _____
- 3 - Deuda flotante neta _____
- 4 - Deuda documentada y bancaria
 - a deducir:
- 5 - Deudores por anticipos y préstamos _____
- 6 - Deuda documentada y bancaria neta _____
- 7 - DEUDA PUBLICA TOTAL (3 * 6)

- - - - -

Al referirnos a las Existencias del Tesoro, tenemos en nuestra mente no solo el efectivo depositado en la Tesorería General de la Nación, sino también las cuentas de la Administración Central abiertas en el Banco Central de la República Argentina; de Embajadas Argentinas; Cajas Recaudadoras; tesorerías, ministeriales, etc. Expresamos anteriormente ciertas ventajas propias del conocimiento del movimiento de fondos, agregaremos ahora que, en nuestra opinión tales objetivos podrán alcanzarse con la formación de una Dirección General del Tesoro, suficientemente capacitada y con atribuciones amplias.

El régimen de órdenes de entrega de fondos a las dependencias de la administración pública, para efectuar pagos directos por intermedio de las tesorerías de los ministerios y de las entidades descentralizadas, señalado por el artículo 40 de la ley 12.961, responde a la necesidad de agilizar los pagos. Para ello, la Contaduría General de la Nación procede actualmente a transferir los fondos solicitados en virtud de orden de pago y disminuye automáticamente el monto de las imputaciones impagas y la disponibilidad de recursos de la Tesorería General.

En oportunidad del cierre del ejercicio se llevan al Balance del Tesoro los saldos de existencias de la Tesorería General, pero se desconoce la cantidad de fondos del presupuesto general en poder de las tesorerías ministeriales. Asimismo el pasivo del Balance del Tesoro se aleja de la realidad en cuanto al conocimiento de los gastos impagos cuyos expedientes se encuentran en los Ministerios.

La intervención del Estado en las actividades comerciales; industriales; culturales, etc. origina la movilización de fondos del Tesoro en cantidades elevadas que deberán reflejarse en el activo del Balance del Tesoro en cuentas de Deudores por anticipos y préstamos.

Con respecto al Pasivo del Balance del Tesoro debemos manifestar que hemos introducido una subdivisión de las cuentas generales para separar lo que comúnmente se denomina Pasivo flotante, de la Deuda documentada y bancaria.

ocurre la prescripción. Demás está decir que la acreditación de este beneficio a las rentas diversas de la Cuenta Anual de resultado financiero, no produce movimiento alguno de fondos, cuando se trata de órdenes de pago en poder de la Tesorería General. La aplicación estricta de las disposiciones legales que rigen la contratación de gastos, a fin de no incluir en orden de pago importes que excedan el monto de las obligaciones efectivamente contraídas, reducirán a cifras ínfimas las órdenes caducas. Además de ello una adecuada información a los acreedores del Estado complementaría eficazmente el régimen de pagos para evitar la anulación de la orden por falta de gestión de cobro.

b) Gastos de ejercicios vencidos. Es frecuente en la administración pública incurrir en la realización de gastos que por diversas circunstancias no llegan a incluirse en orden de pago o imputarse en el ejercicio de su realización. El pasivo del Tesoro los registra, cuando llegan a conocimiento de la Contaduría General, como "liquidaciones de ejercicios vencidos". Estas obligaciones que constituyen verdaderos gastos impagos, responden a tres situaciones posibles:

a) gastos realizados con crédito suficiente en la partida respectiva del presupuesto, que no alcanzaron a incluirse en orden de pago o bien que ésta no alcanzó a registrarse en tiempo oportuno; b) gastos realizados por importes que exceden el crédito de la respectiva partida, y c) Gastos efectuados sin contar con crédito alguno. El procedimiento denominado de reapro

piación que prevé el artículo 29 de la ley 12.961 permite atender el pago de los gastos que se encuentren en las condiciones del apartado a) antes enunciado. Para ello la ley autoriza la utilización del crédito de presupuesto del año siguiente o la incorporación de un crédito suplementario. En los otros dos casos una ley especial debe proveer al pago de los gastos pasados a ejercicio vencido.

Sobre este régimen de reapropiación puede decirse que es una deformación del sistema de presupuesto de competencia.

c) Deuda documentada a corto plazo. Es frecuente recurrir al uso del crédito a corto plazo o a anticipos bancarios, para afrontar necesidades transitorias de caja. Las letras y bonos en circulación tomados por los particulares o descontados en las instituciones bancarias forman este grupo del pasivo.

Dichas obligaciones integran junto con la negociación de títulos y colocación de bonos de previsión el principal medio de anticipación de recursos. Por ello deben ser agrupados en un sector especial dentro de la estructura que se proyecta más adelante para la presentación de las cifras del Balance del Tesoro.

d) Impuestos y tasas a transferir. La unificación de impuestos alcanzada en el orden nacional para determinados gravámenes lleva a las arcas del Tesoro Nacional, fondos que éste debe transferir a otras autoridades. Participan

la Nación y las Provincias en la recaudación de los siguientes impuestos: Impuestos Internos; a los Réditos, a las Ganancias Eventuales; sobre los Beneficios Extraordinarios, y sobre las Ventas. A ello debe agregarse la aplicación de tasas de cuyo producido participan diversos organismos descentralizados, así como las Municipalidades de la Capital Federal y de Territorios Nacionales.

3. ESQUEMA DEL BALANCE DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA.-

Las consideraciones expuestas en el punto anterior referentes a las cuentas principales que integran el activo y pasivo del Balance del Tesoro, unidas al estudio de la Cuenta Anual de resultado financiero efectuado en los capítulos precedentes, nos inducen a formular un esquema del Balance del Tesoro y estado de la Deuda Pública, en correlación con dicha Cuenta Anual. El inventario que sirva de base para practicar el Estado a que se refiere este esquema, deberá abarcar en términos generales, toda clase de cuentas que afecten al patrimonio financiero. Excluimos las cuentas de la contabilidad de bienes de positivos valores en la tarea de contralor de la utilización de los bienes del Estado, por entender que estos activos físicos están más íntimamente asociados al Balance del Capital y de la Renta Nacional, en el cual estarán conjugados en síntesis final los guarismos que expresen la capacidad de producción y los resultados alcanzados por toda la economía nacional en un período determinado.

ESQUEMA DEL BALANCE DEL TESORO Y ESTADO DE LA DEUDA PUBLICA

AL 31 DE DICIEMBRE DE 19..

C o n c e p t o

Importe en m\$n

I - BALANCE DEL TESORO

A C T I V O

- 1 - Existencias
 - a) Efectivo
 - b) Valores al cobro
- 2 - Deudores por Anticipos y préstamos
 - a) Cuentas Especiales
 - b) Entidades descentralizadas
 - c) Estados Provinciales
 - d) Municipalidad de la C.de Bs.As.
 - e) Instituciones particulares

Total del Activo:

P A S I V O

- 1 - Gastos Impagos
 - a) Gastos en personal
 - b) Otros gastos
 - c) Intereses
 - d) Contrib.para gastos efect.
de entidades descentral.
- 2 - Partidas de giro
 - a) Cuentas especiales
 - b) Fondos de terceros
- 3 - Anticipos y préstamos
 - a) Cuentas especiales
 - b) Entidades descentralizadas
 - c) Municipalidad de la C.de Bs.As.
 - d) Instituciones particulares
- 4 - Cuentas de transformación de Capital
 - a) Obras públicas fructíferas
 - b) Adquisición de inmuebles id.
 - c) Otras inversiones fructíferas
 - d) Amortización deuda consolidada

Pasivo flotante:

- 5 - Deuda documentada y bancaria
 - a) A largo plazo (consolidada en circulación)
 - b) A plazo mediano (Letras, Bonos)
 - c) A corto plazo (letras, bonos)

Total del pasivo: _____

II - ESTADO DE LA DEUDA PUBLICA
Al 31 de diciembre de 19..

- 1 - Pasivo flotante
 - a deducir:
- 2 - Existencias del activo _____
- 3 - Deuda flotante neta _____
- 4 - Deuda documentada y bancaria
 - a deducir:
- 5 - Deudores por anticipos y préstamos _____
- 6 - Deuda documentada y bancaria neta _____
- 7 - DEUDA PUBLICA TOTAL (3 + 6)

Al referirnos a las Existencias del Tesoro, tenemos en nuestra mente no solo el efectivo depositado en la Tesorería General de la Nación, sino también las cuentas de la Administración Central abiertas en el Banco Central de la República Argentina; de Embajadas Argentinas; Cajas Recaudadoras; tesorerías, ministeriales, etc. Expresamos anteriormente ciertas ventajas propias del conocimiento del movimiento de fondos, agregaremos ahora que, en nuestra opinión tales objetivos podrán alcanzarse con la formación de una Dirección General del Tesoro, suficientemente capacitada y con atribuciones amplias.

El régimen de órdenes de entrega de fondos a las dependencias de la administración pública, para efectuar pagos directos por intermedio de las tesorerías de los ministerios y de las entidades descentralizadas, señalado por el artículo 40 de la ley 12.961, responde a la necesidad de agilizar los pagos. Para ello, la Contaduría General de la Nación procede actualmente a transferir los fondos solicitados en virtud de orden de pago y disminuye automáticamente el monto de las imputaciones impagas y la disponibilidad de recursos de la Tesorería General.

En oportunidad del cierre del ejercicio se llevan al Balance del Tesoro los saldos de existencias de la Tesorería General, pero se desconoce la cantidad de fondos del presupuesto general en poder de las tesorerías ministeriales. Asimismo el pasivo del Balance del Tesoro se aleja de la realidad en cuanto al conocimiento de los gastos impagos cuyos expedientes se encuentran en los Ministerios.

La intervención del Estado en las actividades comerciales; industriales; culturales, etc. origina la movilización de fondos del Tesoro en cantidades elevadas que deberán reflejarse en el activo del Balance del Tesoro en cuentas de Deudores por anticipos y préstamos.

Con respecto al Pasivo del Balance del Tesoro debemos manifestar que hemos introducido una subdivisión de las cuentas generales para separar lo que comúnmente se denomina Pasivo flotante, de la Deuda documentada y bancaria.

Forman el primer grupo la deuda exigible o gastos impagos; las partidas de giro integradas por las cuentas especiales y fondos de terceros; los Anticipos y préstamos acordados pendientes de pago, y las cuentas de transformación de capital cuyas órdenes de pago no han sido canceladas al 31 de diciembre.

Los títulos en circulación, bonos de previsión, letras y anticipos bancarios constituyen el grupo de Deuda documentada y bancaria. Esta deuda se clasifica por el plazo de extinción, ya que los Bonos del Tesoro de hasta diez años de plazo figuran junto con letras de corto plazo en el actual Balance del Tesoro.

Creemos necesario añadir la deuda a largo plazo para ofrecer una síntesis de todos los medios de financiación utilizados por el Tesoro.

Los dos grupos de Deuda comentados, servirán para formular el Estado de la Deuda Pública. La Deuda flotante neta se obtendrá después de deducir al pasivo flotante el monto de las existencias del activo. Desde el punto de vista de la contabilidad debe utilizarse esta cuenta como medio de contralor del resultado de la Cuenta Anual. El saldo positivo de la Cuenta Anual de resultado financiero producirá una disminución equivalente en el monto de la Deuda flotante neta y el saldo negativo dará origen a un aumento.

En cuanto a la Deuda documentada y bancaria neta, diremos finalmente que se obtiene después de deducir

los anticipos y préstamos los cuales comprenderán las deudas por todo concepto ya sean a corto como a mediano y largo plazo.-

[Handwritten signature]
Buenos Aires, mayo de 1952.-

- V -

TEXTOS Y PUBLICACIONES CITADOS

CAPITULO I - INTRODUCCION

- (1) Cahiers du Congrès International de Comptabilité, Deuxième Section. Paris 1948, página 2.
- (2) Véase el comentario del diario "The Times" de los días 7 y 8 de marzo del año 1949, titulado "La reforma presupuestaria". "Budget reform."
- (3) "Los efectos económicos de la política fiscal". Profesor Gunnar Myrdal. Año 1948.
- (4) "El presupuesto en los Gobiernos de hoy". Profesor A.E. Buck, página 150, llamada 1).
- (5) "Informe sobre reformas convenientes a nuestro sistema monetario y administrativo". Otto Niemeyer, página 21.
- (6) Véase las siguientes publicaciones del Ministerio de Hacienda de la Nación: "El ajuste de los resultados financieros de los ejercicios de 1928 a 1936"; "Los efectos de la clausura del ejercicio en materia de registro de las recaudaciones y la interpretación del Tribunal de Cuentas de la Nación", y la "Memoria de la Contaduría General de la Nación", año 1943, Tomo I, página 210.
- (7) Cámara de Senadores de la Nación. Diario de Sesiones del 13 de mayo de 1932, páginas 403.
- (8) "Los efectos económicos de la política fiscal". Gunnar Myrdal, año 1948, página 150.

CAPITULO II - CUENTA GENERAL DE INVERSION

- (9) Contabilidad Pública. Dr. Juan Bayetto. Fascículo VIII, página 11, año 1942.
- (10) "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina". Dr. Juan Bautista Alberdi.
- (11) Ciencia de las Finanzas, Universidad de Mesina. Profesor Manuel Morselli. página 23.

CAPITULO III - CUENTA ANUAL DE RESULTADO FINANCIERO

- (12) "La nueva filosofía de la Deuda Pública". Instituto Argentino de Investigaciones y Estudios Económicos, página 46.
- (13) "Desarrollo histórico del sistema presupuestario italiano y el contralor del Ministerio del Tesoro". Conferencia pronunciada por el Inspector Jefe de Finanzas de Italia, Tommaso Fattorosi, en el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de París, el 15 de junio del año 1949.
- (14) John M. Pfiffner. Public Administration, página 123.
- (15) Prof. J. Tinbergen. Revista "Finances Publiques" Haarlem-Holland. Tercer trimestre del año 1949.
- (16) Memoria de la Contaduría General de la Nación. Año 1930.
- (17) Memoria de la Contaduría General de la Nación, T.I, año 1933
- (18) Memoria de la Contaduría General de la Nación, T.I, año 1948