

PRESUPUESTO FINANCIERO DEL ESTADO

HERRAMIENTA DE GOBIERNO

ELABORADO POR:

CRA. ERNESTINA ALONSO

PRESENTADO A:

DR. CARLOS CERMELO

TRABAJO FINAL

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES**

ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL

2018

ÍNDICE

| | Página |
|--|--------|
| PRÓLOGO | 3 |
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| PRESUPUESTO FINANCIERO DEL ESTADO | 5 |
| - Su historia y evolución | 5 |
| - Concepto | 9 |
| Significaciones o interpretaciones | 12 |
| PRESUPUESTO PÚBLICO Y PRIVADO | 14 |
| - Semejanzas | 14 |
| - Diferencias | 14 |
| PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS | 16 |
| CONCLUSIÓN | 25 |
| BIBLIOGRAFÍA | 26 |

PRÓLOGO

En 1983 Argentina vuelve a la democracia, que es más que una forma de gobierno, un estilo de vida. Han pasado varias décadas desde aquel glorioso año, lo que nos haría pensar que, afianzado este sistema de representación, los gobiernos se sucederían unos a otros y cada uno de ellos continuaría ejecutando las políticas públicas establecidas por su antecesor. Pero esto no es así, ya que hay una gran desconfianza de la ciudadanía en el establecimiento de políticas públicas por parte de cada color político que accede al Poder Ejecutivo, que se ve traducido en los recelos de esta misma ciudadanía respecto de la toma de decisiones en todos los niveles del Estado, ya sea nacional como subnacional (provincial y municipal).

¿Y qué reclama, en consecuencia, esta ciudadanía? Nada más simple que una relación entre ella y quienes ejercen los poderes públicos en la que la ética sea el eje indiscutido por donde se construya de una vez el camino por el que debemos transitar quienes habitamos esta hermosa Nación.

Los ciudadanos debemos tener una visión integral e integrada de las relaciones entre los decisores políticos y cómo ponen en funcionamiento las políticas públicas dentro de un marco ético, es decir no solamente ajustado a derecho, sino también teniendo en cuenta las normas y valores sociales que guían a la sociedad.

La responsabilidad de quienes tienen en sus manos la conducción política de nuestro país y como tales, cumplir con la ejecución de las políticas públicas, nos lleva a pensar en el instrumento que debe aprobar el poder volitivo para que dichas políticas públicas satisfagan las necesidades de la población.

Tanto a nivel nacional como provincial la disciplina político-social de la contabilidad pública realiza la administración económica de la hacienda pública, siendo una parte de la administración financiera del Estado.

Podemos decir que el sistema de administración financiera integrada está compuesto por subsistemas que hacen posible dicho propósito. Y en este trabajo nos vamos a centrar en el Presupuesto Financiero del Estado que es la herramienta fundamental con que cuenta el Sistema Presupuestario el que se articula con todos los demás sistemas: de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad Gubernamental, de Control Interno, de Control Externo, de Inversión Pública, de Contrataciones, y de Gestión de Bienes. Estos tres últimos no contemplados en la Ley 24.156, sino en normativa aparte, a diferencia de los anteriores.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se verán cuáles son los antecedentes históricos del presupuesto y su evolución hasta nuestros días, teniendo en cuenta los distintos momentos de su historia en algunos de los diversos países en los cuales se fue introduciendo la idea presupuestaria.

Seguidamente se dedicará un espacio a cómo hacer más fácil la lectura de la ley de presupuesto desde distintos ángulos, es decir cuáles son las interpretaciones o significaciones según se lo lea desde los puntos de vista financiero, económico, social y político.

Luego se desarrollará el concepto de presupuesto, teniendo en cuenta las características propias de dicho documento, desagregando minuciosamente su contenido.

Por último, nos detendremos en las reglas presupuestarias, las cuales serán tratadas en forma detallada.

El objetivo fundamental del presente es que quien lo lea:

- a) logre una visión integral acerca del instituto denominado presupuesto,
- b) sea capaz de transmitir todos los conocimientos respecto del presupuesto que se utiliza en el sector público, y
- c) pueda detectar la presencia de las reglas presupuestarias en todas las etapas por las que transcurre su vida: confección, aprobación, ejecución y control.

PRESUPUESTO FINANCIERO DEL ESTADO

Su historia y evolución

El instituto denominado presupuesto no siempre se ha conocido como lo vemos actualmente ya que el mismo ha pasado por diversas etapas hasta llegar al documento que utiliza la administración pública como herramienta de la gestión administrativa.

El derecho presupuestario está asociado a los principios democráticos y los sistemas representativos de gobierno, existiendo distintos momentos en la historia que marcan los orígenes de este instituto.

a) Estados antiguos

La historia misma reseña que los hombres en la antigüedad se aprovisionaban de alimento y vestido en determinadas épocas para prevenir la hambruna en tiempos de escasez y así es como garantizaban su supervivencia.

Asimismo, las civilizaciones del pueblo de Egipto hacia el 2500 A.C. construyeron las famosas pirámides, asignando recursos humanos y materiales para su construcción y realizando cálculos para determinar y aplicar recursos necesarios para tales construcciones, tales como: la cantidad de hombres que necesitaban, la cantidad y tamaños de las piedras que estimaban utilizar. Esto es un ejemplo de aplicación de un presupuesto.

Tanto los romanos como los egipcios realizaban estimaciones de lo que podían pagar los pueblos conquistados, para poder exigirles el pago del tributo, y así con el producido planear las posibles guerras que enfrentarían.

A fines de la Edad Media (siglo V a siglo XV) y comienzos de la Edad Moderna (siglo XV a siglo XVIII) el patrimonio público pertenecía al monarca, quien efectuaba gastos según su parecer y disponía de los bienes del pueblo como si fueran propios, vale decir que había una mezcla o confusión de los bienes de la comunidad y de los propios de los monarcas. Se consideraba que la soberanía de los príncipes era de origen divina y ellos eran todopoderosos. Disponían de todo patrimonio (propio y ajeno), dado el ejercicio del poder político que ostentaban. No había presupuesto. No había control, lo que implicaba que el soberano gastaba sin limitación alguna.

Pero estos monarcas, ¿qué era lo que gastaban? Gastaban lo recaudado por las contribuciones a sus súbditos las cuales estaban impuestas por los mismos soberanos, sin consulta a la comunidad. Quienes ejercían el reinado tenían en cuenta las necesidades propias y las de las posibles acciones de guerra que pudieran llevar a cabo.

b) Inglaterra – Primera parte

En el siglo XIII, y hasta el año 1215, los monarcas eran todopoderosos ya que consideraban que: 1) su soberanía era de origen divina, y 2) el tesoro público era perteneciente a su propio patrimonio.

Obviamente que el pueblo no tenía participación en la fijación del tributo y menos aún en qué y cuánto se gastaba.

El 15 de junio de 1215 el rey Juan I de Inglaterra otorga, la posteriormente conocida como la Carta Magna, al Consejo de Nobles, quienes presionaban a la corona en varios puntos, y en esta carta el soberano intenta hacer la paz entre él y los barones sublevados. En este documento existían promesas como: a) la protección de derechos eclesiásticos; b) la protección de los nobles ante la detención ilegal, c) el acceso a la justicia en forma inmediata; y d) limitaciones a las tarifas feudales a favor de la Corona Inglesa.

Pues bien, este último punto es el que nos interesa en este trabajo: las limitaciones a las tarifas feudales a favor de la Corona Inglesa, ya que en dicha Carta se necesitaba la autorización previa del Consejo de Nobles para que el soberano impusiera tributos. Podemos hablar del triunfo de una clase política a la voluntad del rey.

c) Inglaterra – Segunda parte

Otro antecedente es la Revolución inglesa de 1648 la que surge por dos causas: una política y otra religiosa.

La primera, debido a que Carlos I intentaba imponer el absolutismo monárquico, volviendo a las ideas de que el poder del monarca deriva del derecho divino. La segunda, dado que Carlos I era católico y había establecido una política religiosa en contra de los integrantes del parlamento inglés que eran protestantes.

La tirantez entre las dos posturas se vio incrementada cuando el rey solicita apoyo económico del parlamento para poder financiar la guerra entre Inglaterra y los escoceses calvinistas. Al no recibir ese apoyo, el rey decidió cerrar el parlamento.

d) Inglaterra – Tercera parte

Un tercer antecedente lo encontramos en la Revolución Gloriosa de 1688 donde la monarquía tenía la concentración del poder.

Jacobo II (de la casa de los Estuardo) gobernaba Inglaterra, Escocia e Irlanda, siendo el último rey católico y cuyo reinado fue totalmente absolutista. En estos momentos el Parlamento unido luchaba contra el intento de reestructuración de la Iglesia y a partir de esta revolución cambió para siempre el poder de la corona inglesa, ya que sacan del trono al rey Jacobo II y el Parlamento afianza una monarquía parlamentaria, en la que los diputados y lores tienen más poder que los reyes. Por lo que el Parlamento Británico no solamente autorizaba tributos, sino que además podía cuestionar los mismos y objetar su aplicación a determinados gastos.

e) Austria – Congreso Internacional de Viena

El Congreso Internacional de Viena de 1815 fue el preludio que llevó al movimiento de constitucionalización, ya que a partir de aquí el derecho presupuestario se fue incorporando en varias constituciones de la época.

f) Francia

Otro antecedente lo podemos encontrar a fines del siglo XVIII, cuando en Francia comienzan a derrumbarse las estructuras feudales. La sociedad francesa se componía de distintos estamentos, los que estaban basados teniendo en cuenta privilegios y desigualdades, a saber: nobleza, clero y otros. Los dos primeros eran los más beneficiados ya que poseían privilegios y exenciones. El tercer grupo era un sector social muy heterogéneo ya que estaba integrado por burgueses, artesanos, campesinos, vagabundos, asalariados, hasta profesionales, banqueros y ricos comerciantes, que carecían de privilegios, pero era el grupo social más numeroso en población. Este estamento era el que soportaba los impuestos y todas las cargas económicas con los cuales se mantenía el Estado.

El capitalismo que estaba teniendo una fuerte presencia en la época, hacía que la burguesía tuviera un gran poder económico que se contraponía a su importancia política. Por lo que esta burguesía reclamaba un nuevo marco sociopolítico donde desarrollar sus anhelos.

Francia estaba gobernada por una monarquía absoluta con Luis XVI, pero ya en 1789 esta organización había quedado caduca. Se avecinaba una reforma a la que se oponían los estamentos de la nobleza y el clero.

Se había llegado a que los gastos anuales del Estado eran un veinte por ciento superiores a los ingresos, lo que se convirtió en un déficit crónico. Se tomaron medidas muy antipáticas como es el incremento de impuestos que ya se sabe qué sector de la población lo soportaba y también se tomaron varios empréstitos, lo que ocasionó la revolución.

La tensión social y política creció. Francia estaba inserta en una crisis de subsistencia, pero la nobleza siguió con sus despilfarros y lujos frente a una sociedad con escasez y hambre.

Se implementó una reforma fiscal incorporando a los privilegiados como contribuyentes. Obviamente se opusieron los privilegiados, solicitando al rey una asamblea en la que también tenía representación el Estado Llano (tercer estamento). Este último era en integrantes la sumatoria de los otros dos juntos y propuso que se votara en forma individual y no por estamentos, a lo que nobleza y clero se opusieron. Este Estado Llano se separa y sesiona en forma separada, reuniéndose en Asamblea Constituyente la que: 1) Abolió los privilegios feudales; 2) Declaró los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la soberanía nacional, la libertad e igualdad de los hombres; 3) Redactó la Constitución civil del clero y promulgó la Constitución de 1791 en la que se incorporaba, la división de los poderes y el sufragio censitario (podía votar aquel que tuviese una renta mínima establecida).

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que consta solamente de diecisiete artículos se dedican tres de ellos a temas relacionados con las finanzas públicas, ya que:

“Artículo 13: Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades”.

“Artículo 14: Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración”.

“Artículo 15: la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público”.

Ya en los años 1792 a 1794 la Convención Nacional abolió la monarquía, instalando una República. En 1820 Francia adopta un procedimiento de presupuesto para la base gubernamental.

g) Estados Unidos de Norteamérica

En 1765 Gran Bretaña pretendió aplicar a las trece colonias de Norteamérica impuestos de sellos, sobre el vidrio, el papel y el té. Dichas colonias iniciaron una lucha cada vez más intensa hasta que en 1775 hubo una insurrección general. Este conflicto nace porque los norteamericanos no tenían representación en el Parlamento inglés, y por lo tanto, la imposición de tributos era una violación a la doctrina de la colonia, según la cual la fijación de impuestos se contraponía con la falta de dicha representación. Los norteamericanos se revelan y no pagan los impuestos, lo que influyó en la Revolución de dicho país hacia la independencia.

Estados Unidos incorpora en su Constitución del 17 de septiembre de 1787, en su Artículo 1, Sección 9 el siguiente texto: *“No se podrá retirar Dinero del Tesoro si no es en Virtud de Asignaciones efectuadas conforme a la Ley; además se publicará con regularidad un Estado y Recuento completo de los Ingresos y Egresos públicos.”*

Esta Carta Magna fue la que se tomó como base de inspiración para la elaboración de la Constitución Argentina.

En 1821, Estados Unidos adopta el presupuesto en el sector gubernamental, estableciendo un control muy estricto del gasto, asegurando las actividades estatales. La Primera Guerra Mundial tuvo lugar entre 1914 y 1918, y después de finalizada Estados Unidos aplica el control de los gastos mediante la herramienta del presupuesto. Entre 1912 y 1925 se va perfeccionando la técnica presupuestaria, el sector privado lo advierte y comienza a utilizar la misma para controlar gastos. De esta manera se extiende a todo el mundo.

En 1921 se sanciona en E.E.U.U. la Ley de Presupuesto y Contabilidad y en su mensaje, respecto del presupuesto, el Presidente de ese entonces, Harding, expresó que dicho presupuesto era la más extraordinaria reforma hecha a las prácticas gubernamentales desde el principio de la República.

h) Suiza

En 1930 se lleva a cabo en Ginebra, el Primer Simposium Internacional del Control Presupuestal, integrado por representantes de veinticinco países, donde se estructuraron los principios del presupuesto, para así tener un rango internacional.

i) México

Aproximadamente a partir de 1930, tanto General Motors Co. como Ford Motors Co. adoptan las técnicas presupuestarias, dando como resultado la maximización de utilidades y optimización de los costos.

j) Argentina

El 25 de mayo de 1810 en la Plaza de la Victoria, actual Plaza de Mayo, el pueblo de Buenos Aires por su propia voluntad crea la Junta Provisoria Gubernativa del Río de la Plata, la que posteriormente se llamó la Primera Junta de Gobierno, quedando formado el primer gobierno patrio y dando origen a otra etapa en la historia del país.

En el Acta Capitular del Cabildo de Buenos Aires del día 25 de mayo de 1810, donde queda conformada la Junta de Gobierno, se estableció en su artículo 8: *“Que esta misma Junta ha de publicar todos los días primeros del mes un estado en que se dé razón de la administración de Real Hacienda”* y en su artículo 9 lo siguiente: *“Que no puede imponer contribuciones ni gravámenes al Pueblo o a sus vecinos, sin previa consulta y conformidad de este Excmo. Cabildo.”*

Por lo tanto, a partir de este momento se observa que se ha de cumplir con la publicidad de los actos de gobierno y que los ingresos y los gastos de la hacienda pública están asociados a los principios democráticos y al sistema representativo de gobierno.

El primer antecedente de presupuesto en nuestro país es en 1822, una Ley fijando la época y el modo de presentar el presupuesto general de gastos.

Concepto

Luego de haber visto por todos los momentos históricos que ha pasado el instituto denominado presupuesto, no se puede pensar que en la actualidad el mismo no sea aplicado, es más no se concibe a la hacienda pública, ni a la privada, sin presupuesto.

La palabra *presupuesto* habría nacido en Gran Bretaña, en donde se denominaba de esta forma a una bolsa de cuero donde se metían los tributos cobrados al pueblo para poder financiar los gastos de la corona. Con el correr de los tiempos esta bolsa de cuero se convierte en algo de mayor tamaño, similar a un morral y en el que, además de los tributos también se guardaba la documentación en la que se registraba el aporte del pueblo y en qué se utilizaban los mismos, es decir los gastos. Así a este contenido se lo llamó *presupuesto*.

Técnicamente también se dice que la palabra *presupuesto* deriva del francés antiguo *bougette* o bolsa, la que posteriormente trató de perfeccionarse en el sistema inglés denominándose *budget*, término con el que se conoce comúnmente, y que en nuestro idioma es *presupuesto*.

Etimológicamente, la palabra *presupuesto* se compone de dos raíces latinas: “Pre” que significa “antes de” y “supuesto” que significa “hecho”. Por lo tanto, podemos concluir que Presupuesto significa “Antes del Hecho”. Por eso, lo que incluye el presupuesto son previsiones, un documento confeccionado antes de que se recauden los recursos y antes de que se realicen los gastos.

Existen tantas definiciones sobre el presupuesto como autores que han escrito sobre finanzas públicas o privadas hayan tratado dicho tema. He aquí algunas definiciones:

Según **José María Las Heras**, el presupuesto se puede definir de la siguiente manera: “Las *previsiones* de las asignaciones financieras de *gastos* y *recursos* necesarios para satisfacer necesidades colectivas durante un período de tiempo, asumidas como responsabilidad del sector público, requieren de un instrumento financiero específico. El *presupuesto* es bajo cualquier concepción tradicional o moderna el *más importante* instrumento de administración financiera. Su carácter de instrumento de asignador de recursos financieros y de responsabilidades para resolver con el mayor grado de previsibilidad los problemas futuros se ha extendido al sector privado”.

En palabras de **José A. Terry**, Finanzas, Buenos Aires, 1898, “Presupuesto es el cálculo legal de lo que gastará el gobierno en el año siguiente, y de los recursos que podrá tener a su disposición para llenar esos gastos”.

Una definición más acotada nos la da **José María Martín** en Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario, La Ley, 1973: “El presupuesto consiste en la planificación de la actividad financiera del Estado, aprobada por ley y por un período usualmente anual”.

En otras palabras, el presupuesto es el documento en el que, respecto de las necesidades colectivas a ser satisfechas durante un ejercicio financiero, se establecen los gastos que las mismas demandarán, los que serán soportados por los recursos que se prevén recaudar en función de las leyes que los estipulan.

También podemos decir que el presupuesto es un acto administrativo legislativo con fuerza de ley en el que se establecen los gastos que el Poder Ejecutivo (o poder administrador) podrá o deberá realizar, los que serán soportados por el producido de la recaudación que efectuará el tesoro público, en un plazo determinado, que generalmente es de un año.

Siguiendo a **Juan Bayetto**, encontramos una definición que contempla todos los aspectos del presupuesto: “Es el acto administrativo legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos y, con relación a éstos, los importes de los gastos

que el poder administrador podrá o deberá poner a cargo del tesoro público, y se compara el monto global de ellos con el del producido presunto de los recursos a realizar en el período, por dicho poder, con destino al mismo tesoro, recursos que, a su vez y a los efectos de fundar tal comparación son señalados y valuados por ramos”.

De todas estas definiciones desagregamos la última, la que reúne los siguientes caracteres:

- 1) Es un acto administrativo legislativo con fuerza de ley: por gozar de estas dos condiciones el presupuesto tiene naturaleza mixta. El Poder Ejecutivo interviene en su elaboración y es su responsabilidad ejecutarlo; por otro lado el Poder Legislativo debe aprobarlo, por lo que es un mandato obligatorio, siendo este pronunciamiento una ley con características especiales, porque no contiene normas sustanciales, sino que limita los gastos en que incurrirá el poder administrador, estimando los recursos con los que se deberán afrontar, recursos que están originados en leyes específicas. Por último el Poder Legislativo debe controlar su ejecución a través de la Cuenta de Inversión, que es el documento que se confecciona al cierre del ejercicio.
- 2) Es una autorización que le confiere el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para que este último efectúe gastos por cuenta y a cargo del Estado: esto significa que las previsiones contenidas en el presupuesto son los créditos autorizados por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, para efectuar gastos que serán soportados por el Tesoro de la Nación. El poder volitivo en nuestro país, constitucionalmente asignado al Congreso, es el representante del pueblo, forma la voluntad del Estado y la traduce en una ley teniendo en cuenta restricciones que establece nuestra Carta Magna. El poder administrador, que a su vez es el órgano directivo (pone en ejecución las decisiones adoptadas por el Poder Legislativo) y ejecutivo (realiza la administración de la hacienda) es quien efectuará los gastos que serán pagados por el Tesoro.
- 3) Es limitativo de los conceptos y montos a gastar: respecto de los gastos, el presupuesto constituye un techo con una doble implicancia: cualitativa (en qué se puede gastar) y cuantitativa (hasta qué importe se puede gastar). El Poder Ejecutivo tiene límites, ya que debe cumplir con lo establecido en la Ley de Presupuesto, en la que existen autorizaciones máximas a gastar en cuanto al concepto y al monto. Debemos tener presente que este límite es una autorización y no una obligación, por lo cual el Poder Ejecutivo no está obligado a gastar hasta el límite autorizado. Entre las erogaciones que tiene la hacienda hay obligatorias (deuda pública) y facultativas (papel, tizas).
- 4) Contiene una estimación de los recursos: la facultad para recaudar no está en la Ley de Presupuesto. Son las leyes tributarias las creadoras de fuentes de recursos públicos, y el cálculo estimado en el presupuesto es a los efectos de equilibrar los gastos autorizados con los ingresos presuntos. No se puede saber la cantidad exacta de los ingresos, ya que no se puede predecir con exactitud el comportamiento de los contribuyentes, respecto del cumplimiento con sus obligaciones tributarias.
- 5) Es un acto periódico: el ejercicio financiero es la periodicidad del presupuesto, es decir que el presupuesto tiene período de vigencia y de ejecución. La duración del presupuesto según la Ley de Administración

Financiera es de un año, y finalizado el mismo caducan los créditos abiertos por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para efectuar gastos.

Significaciones o interpretaciones

Teniendo en cuenta que el presupuesto es un instituto que garantiza el derecho de los ciudadanos a saber lo que el gobierno realiza con parte de su patrimonio privado que le detrae por su poder de imperio, a través de los tributos, nos permite pensar en la forma republicana de gobierno. Vale decir que este documento tiene, por su naturaleza, pilares económicos, financieros, políticos, sociales y obviamente jurídicos en su esencia.

Desde el punto de vista de la faz **económica**, la satisfacción de las necesidades humanas se logra a través de bienes económicos cuya característica fundamental es que son limitados o escasos, por lo que, si no se diseña en un plan su obtención y cómo se van a cubrir los mismos, no se podrán satisfacer dichas necesidades.

De los gastos y los recursos contenidos en el presupuesto derivan efectos sobre las inversiones, los consumos y en general sobre toda la actividad económica del país.

Por eso decimos que el presupuesto tiene incidencia en la economía de un país, tanto desde el punto de vista de la macro como de la microeconomía. Respecto de la primera incide en el crecimiento, empleo, estabilidad, inflación, desarrollo social, y desde la segunda se observa su peso en cómo se asignan los recursos en función de las necesidades que requiere toda la sociedad.

Si vemos al presupuesto como un instituto **financiero**, estamos en condiciones de afirmar que es un plan financiero en el que están establecidos los importes y conceptos en los que el poder administrador podrá o deberá gastar, y por otro lado el cálculo de recursos para soportar estos gastos. Digamos que es un cuadro de ingresos y egresos financieros. Como corolario, el presupuesto financiero traduce en cifras lo contemplado en los planes de gobierno.

No se puede negar su alcance **político-social**, ya que el presupuesto es una herramienta fundamental para la toma de decisiones gubernamentales para así poder cumplir con sus objetivos.

Los recursos que obtiene el gobierno son detraídos de los contribuyentes por su poder de imperio y luego son asignados en función de dichos objetivos. En atención de cómo asigna esos recursos el Poder Ejecutivo, es donde se observa cuáles son las prioridades del gobierno. Dicho de otra forma, qué es lo que el poder administrador ha observado como necesidades del total de la sociedad para intentar satisfacerlas.

Aquí conviene traer a la memoria una clasificación de gasto público de principios de los años 1900, que lo dividía en cuatro categorías: indispensables, necesarios, útiles y superfluos. Para los indispensables y los necesarios el

financiamiento debe estar seguro, para los útiles debe existir una posibilidad bastante cercana a un escenario de certeza de lograr el recurso y respecto de los últimos no realizarlos nunca.

Por lo tanto, considerando la clasificación planteada, se podrá tener bien presente cuáles son las prioridades definidas en cada gobierno.

Por último, pero no por ello menos importante, el presupuesto lo interpretamos desde lo **jurídico**, ya que además de ser un documento que contiene previsiones fundamentalmente de carácter económico y en miras al ordenamiento de la actividad administrativa, el presupuesto se transforma en mandato obligatorio del poder volitivo de la hacienda federal, debiendo los órganos directivos y ejecutivos ajustar su acción al mismo.

El presupuesto es un acto legislativo, y como nuestra forma de gobierno es representativa, nuestros representantes aprueban el presupuesto y posteriormente deberán realizar la tarea de control de este mandato de hacer, tanto técnica, como legal y políticamente.

Para mayor abundamiento se transcriben los artículos de la Constitución Nacional referidas a esta última interpretación:

El art. 75 inc. 8 dispone que corresponde al Congreso: *“Fijar anualmente, ..., el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas...”*.

El art. 99 inc. 10 dispone que el Presidente de la Nación tiene la siguiente atribución: *“Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales”*.

El art. 100, inc. 7 establece que: *“Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional”*.

PRESUPUESTO PÚBLICO Y PRIVADO

En este punto del trabajo estamos en condiciones de afirmar que sin el presupuesto se podría entrar en un gran desorden si se generasen más gastos de lo necesario en función del curso de la recaudación de los ingresos.

Es por ello que una de las mayores ventajas del presupuesto es que permite tomar decisiones hacia el logro de los objetivos planteados. Y por ende al verificar si se han obtenido los objetivos, decimos que también el presupuesto es un instrumento de control.

Entre el presupuesto empleado por la hacienda privada y el utilizado en la hacienda pública, existen puntos de semejanza y puntos de diferencia entre sí.

Semejanzas

- **Se realizan generalmente para el período de un año:** La esencia de que el presupuesto sea anual es permitir el control político del Poder Ejecutivo sobre la gestión realizada, posibilitando realizar correcciones oportunamente. Además, el establecer gastos en función de las necesidades anuales es un cuadro mucho más realista que en plazos mayores. En la actividad privada, también es mejor realizar previsiones tanto de bienes de producción como de recursos para períodos de corto plazo en atención a las variaciones en el poder adquisitivo al que se está sujeto.
- **Se elaboran sobre la base de un proyecto:** Tanto en el ámbito privado como en el público se tienen objetivos a alcanzar establecidos en el presupuesto, que poseen base en un plan general de largo plazo.
- **Son flexibles en su ejecución:** Requisito básico de los presupuestos para poder realizar revisiones periódicas a fin de analizar avances, desvíos y retrasos.
- **Ambos buscan el mejor uso de los recursos:** Tanto en el orden público como en el privado, la optimización de los recursos es una cuestión básica, porque en el primer caso estamos hablando de aplicar recursos desviados de los particulares al cumplimiento de necesidades colectivas. Y en el segundo caso aplicar los recursos privados a la obtención de ganancias.
- **Están expresados en términos físicos y financieros:** Físicos: realizar las acciones a fin de obtener los bienes y/o servicios en la cantidad y calidad adecuadas y en el tiempo y lugar determinados. Financieros: captar los ingresos estimados y aplicarlos a la obtención de los bienes o servicios con el criterio de eficiencia.

Diferencias

- **Objetivo:** En el caso del presupuesto público está asociado a un fin social, satisfacer las necesidades colectivas de la mejor manera, para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social del país. Necesidades que no pueden ser satisfechas por el ámbito privado, sino que son propias de la actividad pública.

En el caso de la empresa privada, su objetivo fundamental es obtener ganancia, por lo tanto, el interés de la misma es no solamente el recupero de la inversión inicial sino obtener un excedente en la mayoría de los casos.

- **Punto de equilibrio:** Relacionado con el punto anterior, en el Estado el punto de equilibrio se denomina déficit o superávit, y en el sector privado utilidad o pérdida.
- **Excedentes:** En el Estado, los excedentes de lo recaudado respecto de la estimación de los recursos, se reinvierte en la sociedad, y en la empresa privada incrementará el patrimonio de la misma, lo que posteriormente se podrá transformar en dividendos a sus socios.
- **Difusión de la información:** La información contenida en el presupuesto público se presume conocida por todos, ya que es una ley que se publica en el Boletín Oficial de la Nación.

En el caso del presupuesto privado, el mismo es de conocimiento de quienes tienen un interés específico en la empresa de que se trate.

- **Flexibilidad en su ejecución:** En el caso del presupuesto público, la formulación es rígida y la ejecución es flexible, ya que debe adaptarse a la formulación establecida en la ley, a diferencia de la formulación y la ejecución en el presupuesto privado que son flexibles en función de los intereses de la organización.
- **Influencia de las decisiones:** En el ámbito público, la toma de decisiones por parte del poder político que es quien, en definitiva, aprueba el presupuesto, afectará no solamente la política económica, sino también la cambiaria y fiscal. En cambio, en el ámbito privado, la toma de decisiones de sus órganos, tendrá su influencia en la organización y en quienes tienen relación estrecha con ella.
- **Técnica presupuestaria:** En el ámbito público se utilizó histórica y básicamente el presupuesto tradicional o por objetivos, trocando en las últimas décadas al presupuesto por programas. En el ámbito público se utilizan todas las técnicas presupuestarias.
- **Control:** El control en la hacienda pública reemplaza la ausencia del interés particular, protegiendo los intereses de la sociedad, a diferencia de lo que ocurre en la hacienda privada. Los criterios por los cuales se aplican los recursos públicos son de naturaleza política a diferencia de los criterios con los cuales se aplican los recursos privados que son absolutamente subjetivos. Las normas para la aplicación del control son distintas, como así también los órganos que realizan el mismo.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Corresponde a la ciencia de las finanzas públicas el establecimiento de varias reglas o principios sobre de la institución denominada presupuesto financiero del Estado. Y atento a que la contabilidad pública tiene a su cargo la confección, ejecución y control, debe aplicar las mismas.

El presupuesto es una autorización que el Poder Legislativo le da al Poder Ejecutivo para efectuar gastos cuya característica es ser limitativos, por lo tanto, el poder administrador no puede gastar en otros conceptos que no sean los indicados en dicho instrumento, como así también hasta el límite fijado en el mismo. Por otro lado, y respecto de los recursos, recordemos que el carácter de limitativos no corresponde, sino que son estimativos, lo que significa que el importe que figura en el presupuesto como contrapartida de los gastos, es meramente a efectos de que se equilibren las dos magnitudes.

Los principios son normas técnicas, guías específicas para la acción que le otorgan legitimidad y los mismos deben ser aplicados en todo el proceso.

Podemos decir que los principios clásicos del presupuesto son: Unidad, Universalidad, Anualidad o Periodicidad y Equilibrio. A ellas se le adicionan los siguientes: Programación, Exclusividad, Exactitud, Flexibilidad, Continuidad, Claridad, Publicidad, Especificación, Uniformidad y Precedencia o Anticipación.

A mi entender debería incorporarse a estas reglas un principio rector denominado **Transparencia**, entendiendo por tal a la ética, honestidad y responsabilidad de los funcionarios públicos encargados de los dos poderes del Estado que intervienen en el presupuesto y respecto de las gestiones que le son propias, a fin de generar una relación de confianza y seguridad con los ciudadanos.

1) Unidad

Todos los recursos y todos los gastos públicos deben incluirse en un solo presupuesto y como estos últimos están dirigidos a satisfacer necesidades colectivas, no debe haber afectación de recursos específicos a erogaciones determinadas.

Este principio de centralización de gastos y de recursos hace que el presupuesto esté equilibrado y no se produzcan alteraciones al mismo. Que los todos los gastos y todos los recursos se encuentren en un solo presupuesto facilita el quehacer legislativo, tanto en la aprobación de la fijación de los conceptos e importes a gastar como en su control posterior.

El ingreso por cualquier rubro de los recursos debe atender al globo total de los gastos, sin discriminar ni organización, ni servicios, ni bienes, es decir: los recursos entran a un fondo común y salen del mismo hacia el pago de todos los gastos.

La descentralización de varias actividades públicas por las cuales se han creado entidades autárquicas o descentralizadas, ha fracturado este principio, dado que

los presupuestos de varias instituciones de esta clase no se incluyen en el presupuesto general, sino que los mismos funcionan con autonomía presupuestaria. La manera de financiarse de estos organismos es a través de la afectación de recursos especiales que se destinan en forma exclusiva a su mantenimiento.

De esta regla de Unidad deriva el principio de Unidad de Caja (relacionado con el Sistema de Tesorería), el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una caja única o tesorería general y los pagos deben ser realizados con los fondos de ésta, lo que justifica aún más lo antes mencionado.

El principio de Unidad lo encontramos presente en los artículos 23, 74 y 80 de la Ley 24.156.

2) Universalidad

Es fundamental que el presupuesto financiero del Estado incluya todos los gastos a ser realizados y todos los recursos que se prevén recaudar en el ejercicio financiero, sin compensación de egresos con ingresos, vale decir deben exponerse por sus importes brutos.

Esta regla de centralización de gastos y recursos hace al equilibrio presupuestario, evitando que haya otros gastos por fuera del presupuesto. La existencia de afectaciones especiales daña el principio de la unidad, aunque no universalidad, porque en el presupuesto deben estar todos los gastos, no se cumpliría con la centralización de los recursos en un solo fondo. Esto último significa que no deben existir tesoros separados e independientes en el Estado, sino un órgano central que recaude y pague, al cual deben confluir todos los ingresos y del cual deben salir los fondos para efectuar los pagos. Este principio de unidad de caja tiende a asegurar la disponibilidad de recursos en todo momento, que de haber diferentes cajas: a) podría generarse una insuficiencia financiera para realizar pagos, b) se podrían generar recursos ociosos en unas cajas mientras que en otras no haya disponibilidades para efectuar pagos y c) se hace más difícil y complicado el control de sus operaciones.

Estos dos principios se funden en una regla denominada **Generalidad** la que podemos sintetizar de la siguiente manera: el presupuesto debe ser único y en él deben incluirse todos los gastos y todos los recursos de la hacienda pública, sin compensación entre ellos y sin afectaciones específicas de los recursos a los gastos.

La presencia en el estado federal argentino de los organismos que se financian mediante afectación específica de recursos invalida el principio de Generalidad ya que existen las afectaciones especiales y no se incluyen sus gastos e ingresos en el presupuesto general.

Existe una excepción en Ley 24.156, en su artículo 23 que establece: "No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de: a) Los provenientes de operaciones de crédito público; b) Los provenientes de

donaciones, herencias o legados a favor del Estado nacional, con destino específico; c) Los que por leyes especiales tengan afectación específica”.

El principio de Universalidad lo encontramos presente en los artículos 11, 12, 18, 19, 25 y 48 de la Ley 24.156.

3) Anualidad o Periodicidad

El nombre de este principio está relacionado con que el período de vigencia del presupuesto no siempre ha sido anual en varios países.

La Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 8 establece que se debe fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional.

En nuestro país el presupuesto debe tener vigencia limitada al ejercicio financiero comenzando el primero de enero y terminando el treinta y uno de diciembre, en función de lo establecido en el art. 10 de la Ley 24.156.

La anualidad podría ser no coincidente con el año calendario, pero se estima que es así para correlacionar las épocas de funcionamiento del Congreso con las del ejercicio del presupuesto.

Esta regla tiene bases económicas e institucionales. El primer aspecto tiene su paralelismo en que se dificulta formular previsiones de gastos para períodos mayores al año, debido a la acción de factores como la inflación o la aparición de nuevas necesidades colectivas en la comunidad, por lo que carecería de sentido aprobar un presupuesto con determinados gastos y modificarlo constantemente a fin de ajustarlo a los requerimientos de la sociedad. El segundo aspecto se relaciona con las facultades de control tanto preventivo como crítico del Poder Legislativo, ya que dicho control debe efectuarse lo más frecuente posible.

Este principio de la anualidad se aprecia en forma diferente si hablamos de los gastos o si hablamos de los recursos. Si nos referimos a los gastos, la regla de la anualidad o periodicidad se aplica de forma directa, vale decir, las autorizaciones de los gastos se aprueban por el poder legislativo y caducan al cierre del ejercicio para el cual fueron votadas. Ahora bien, si nos referimos a los recursos, esta regla no tiene aplicación directa, ya que el cálculo de los mismos es meramente estimativo cuya razón es cubrir los gastos, procurando el equilibrio presupuestario.

Como corolario estamos en condiciones de afirmar que la regla de la anualidad tiene trascendencia para la aprobación periódica de los gastos, pero respecto de los recursos dependen de las leyes tributarias cuya vigencia es permanente, mientras las mismas no sean derogadas.

El principio de Anualidad o Periodicidad lo encontramos presente, además de estarlo en la Constitución Nacional, en los artículos 10, 24 y 41 de la Ley 24.156.

4) Equilibrio

Este principio establece el equilibrio entre los ingresos y los egresos en el presupuesto financiero del Estado, vale decir que estos dos aspectos deben igualarse tanto en el presupuesto preventivo como en la cuenta de inversión.

La regla enunciada supone que los gastos aprobados en la ley de presupuesto pueden ser soportados con lo que se estima recaudar, y de no alcanzar los mismos, de ninguna manera se deberían dejar de cumplir las funciones del Estado.

El equilibrio tradicional se ve como la igualdad entre los importes de los gastos limitados con los ingresos estimados en el presupuesto del Estado. Pero existen situaciones en la economía que dan lugar a los desequilibrios:

- a) De déficit: puede ser en el presupuesto preventivo cuando los recursos estimados no alcanzan a cubrir los gastos aprobados, o porque se hubieran autorizado nuevos gastos derivados de nuevas necesidades, con lo cual el desequilibrio indicado será en la cuenta de inversión.
- b) De superávit: este desequilibrio se daría cuando los recursos recaudados exceden los importes estimados o haya economías en los gastos previstos en el presupuesto.

En la etapa de la confección del presupuesto se deben tener en cuenta varios puntos, a saber:

- Presupuestos que cierren algunos años con déficit y otros con superávit, esto puede significar que se espera provocar reacciones positivas en las economías a través de una política fiscal que intente corregir desviaciones y fomentar el desarrollo.
- Básicamente el equilibrio debe existir entre los ingresos y gastos corrientes, pero respecto de los gastos de capital deben ser distribuidos en los ejercicios a los cuales beneficiarán dichas inversiones.
- Tener superávit continuado implicaría que no se han satisfecho las necesidades públicas y que se ha sometido al contribuyente a presión tributaria de forma excesiva.
- El equilibrio presupuestario debe darse en el presupuesto preventivo, manteniéndose el mismo durante la ejecución del presupuesto, como así también en la cuenta de inversión.

El principio de Equilibrio lo encontramos presente en los artículos 28, 29, 33, 34, 38 y 39 de la Ley 24.156.

5) Programación o Voluntad Política

Teniendo en cuenta la relación existente entre la planificación, la programación y la presupuestación, y recordemos el concepto de presupuesto como el proceso de asignaciones financieras (recursos) para el cumplimiento de los objetivos (traducidos en los gastos) surgidos del proceso de planificación y de programación.

Por lo tanto, el presupuesto es el instrumento de planificación y programación de corto plazo. Aquí el principio de Programación o Voluntad política como lo suele llamar la Dra. Lea Cristina Cortés de Trejo, significa:

- a) Definir objetivos concretos, es decir que puedan ser medidos y evaluados.

- b) Desarrollar las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.
- c) Identificar los medios no financieros (humanos, técnicos, tecnológicos y materiales) para llevar a cabo las acciones indicadas.
- d) Prever las asignaciones financieras suficientes para cubrir los costos de los medios no financieros.

El presupuesto refleja cada parte anual de la programación del mediano plazo, y permitirá ajustar, corregir y evaluar la misma, si es que se evidencian desviaciones.

El principio de Programación o Voluntad Política lo encontramos presente en los artículos 4 inc. b), 4 inc. d) iii, 14, 24, 26, 30, 34 y 48 de la Ley 24.156.

6) Exclusividad

Esta regla se refiere a la no inclusión dentro de la ley de presupuesto, de vigencia anual, artículos ajenos a la materia presupuestaria. Incluso va más allá, que no sean propios de los apartados esenciales que trata dicha ley por su propia naturaleza, a fin de satisfacer las necesidades colectivas propias del año para el cual se vota el instrumento presupuesto.

Este principio complementa el de Universalidad.

En varias leyes de presupuesto se ha incorporado articulado referido a temas laborales, impositivos de carácter permanente que nada tienen que ver con la ley de referencia.

El principio de Exclusividad lo encontramos presente en los artículos 19, 20 y 25 de la Ley 24.156.

7) Exactitud o Veracidad

El presupuesto debe presentar objetivos realistas de lograr, lo que se traduce en que los mismos sean posibles de obtener. Objetivos veraces, sinceros.

Ahora bien, tanto los gastos como los recursos deben aparecer en el presupuesto por sus importes absolutos, íntegros, sin compensaciones entre sí, evitando exponer recursos abultados, cuando se conoce a priori que no se podrán recaudar, como también prever gastos en forma mínima, sabiendo de antemano que no se satisfarán las necesidades del ejercicio en cuestión. Esto deriva en la sobreestimación de recursos y la subestimación de gastos, situaciones que podrán ser detectadas a la hora de la ejecución presupuestaria.

El principio de Exactitud o Veracidad se estima presente en todo el articulado de la Ley de Presupuesto.

8) Flexibilidad

Recordemos que el presupuesto público es rígido en su formulación y flexible en su ejecución, ya que se va adaptando a los vaivenes de las necesidades colectivas.

Este principio nos ilustra respecto de la posibilidad de incorporar ciertas modificaciones a la ley de presupuesto, y las mismas van a ser, sin lugar a dudas, respecto de los gastos, ya que, respecto de los recursos, al ser estimativos, no importará el monto de su recaudación.

En nuestra legislación, y a partir de la modificación de nuestra Constitución Nacional en 1994, el poder administrador, a través de DNU podrá realizar modificaciones al presupuesto introduciendo nuevos gastos sobre aspectos no sustanciales y excepcionales, previendo el recurso con el cual serán soportados los mismos.

Independientemente de esta situación, la regla general para la modificación de una ley, recae en el mismo Poder Legislativo que es el poder que tiene competencia para el dictado de leyes en nuestra hacienda federal.

El principio de Flexibilidad lo encontramos presente en los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 24.156.

9) Continuidad

La regla de la Anualidad debe armonizarse y complementarse con la presente, ya que las previsiones de un determinado ejercicio se respaldan en resultados de ejercicios anteriores y en expectativas de ejercicios futuros. Esto tiene sentido cuando lo observamos desde el carácter dinámico de las acciones presupuestarias.

El principio de Continuidad lo encontramos presente en los artículos 15 y 27 de la Ley 24.156.

10) Claridad

El documento presupuesto debe presentarse en forma transparente y ordenada, con vocabulario y cuadros que sean entendibles para quienes tienen un interés general y particular sobre el mismo. Vale decir que tanto quienes tienen a su cargo la tarea de analizarlo y votarlo, como así también quienes lo van a ejecutar y sobre todo el ciudadano que quiera saber en qué se emplea el tributo que aporta, deben entender de manera sencilla la información contenida en el presupuesto.

Esta regla no obsta a que sea empleada la técnica contable, indispensable a los efectos de brindar información.

El principio de Claridad se estima presente en todo el articulado de la Ley de Presupuesto.

11) Publicidad

Al igual que en la regla de la Claridad, los interesados en el presupuesto son los ciudadanos, los integrantes del Poder Legislativo y el poder administrador.

Este principio está relacionado con la forma republicana de gobierno en la cual el poder reside en el pueblo que lo delega transitoriamente en sus representantes. Asimismo, un gobierno republicano se rige por un conjunto de leyes fundamentales: todos los ciudadanos tienen derecho a la igualdad ante la

ley, los gobernantes deben ser responsables ante el pueblo que los eligió por sus actos de gobierno y la publicidad de los mismos.

Por lo que el presupuesto debe ser un documento al que se le debe dar publicidad y difusión, en todas sus etapas: confección, discusión, aprobación, ejecución y posterior control.

El proyecto de presupuesto junto al mensaje que el Poder Ejecutivo envía al Congreso se presenta con información abundante de naturaleza económica, tanto sobre la marcha de la economía mundial como nacional.

El principio de Publicidad lo encontramos presente en los artículos 24 y 25 de la Ley 24.156.

12)Especificación

Esta regla se refiere a un aspecto formal del presupuesto, como lo es la clasificación y designación de sus partidas, tanto de recursos como de gastos.

Este principio supone cumplir con dos aspectos técnicos: 1) claridad en la designación de los créditos; 2) la división de los créditos no debe llegar a la atomización conceptual. Para ello existe el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional que es equivalente a los planes de cuentas de la contabilidad general.

Esta regla otorga al poder administrador cierta libertad para gastar, siempre dentro de los límites de las previsiones presupuestarias, pero difícil es establecer hasta dónde se fijan rigideces y qué se deja librado al Poder Ejecutivo. El tema queda zanjado instaurando el análisis hasta las partidas principales, permitiendo al poder administrador distribuir las partidas parciales a su criterio, ya que estas últimas son enunciativas fijando el concepto, pero no el importe del gasto.

Respecto de los recursos deben indicarse con precisión las fuentes que los originan.

El principio de Especificación lo encontramos presente en los artículos 12, 13, 21, 23 y 25 de la Ley 24.156.

13)Uniformidad

El presupuesto debe conservar una estructura homogénea en el curso de los distintos ejercicios en los que se divide la vida de la hacienda pública. Se debe respetar la analogía de los cuadros y estados para hacer posibles las comparaciones con presupuestos de distintos ejercicios.

Por lo tanto, si se cambiaran de un ejercicio a otro los criterios de clasificación de las partidas presupuestarias o los nombres de los créditos principales y parciales, no se estaría en condiciones de hacer un control ágil de la ejecución presupuestaria.

El principio de Uniformidad se estima presente en todo el articulado de la Ley de Presupuesto.

14)Precedencia o Anticipación

Parte de la doctrina la denomina la regla de la Precedencia y otra parte como de la Anticipación. Independientemente del nombre con la que podemos encontrarla en las publicaciones de los distintos autores de la especialidad, la misma significa que atento que la **autorización** de los gastos a ser realizados en un ejercicio financiero es un acto obligatorio para el Poder Legislativo, la misma debe estar aprobada antes del comienzo de dicho ejercicio, es decir en forma oportuna. Esa autorización se debe interpretar como la aprobación de la ley de presupuesto.

Sabido es que la actividad del Estado no puede detenerse (su actividad es permanente, no transitoria), por lo que está establecido que el Poder Ejecutivo debe remitir al Poder Legislativo antes del quince de septiembre del año anterior para el que regirá, el proyecto de presupuesto para su tratamiento y posterior aprobación.

Existen distintas situaciones por las que podría darse que el primero de enero encuentre al poder administrador sin la ley de presupuesto, ellas serían: mora en la preparación del proyecto de presupuesto por el propio poder administrador, mora o negligencia en el tratamiento y posterior aprobación por parte del poder volitivo y también puede darse el rechazo explícito del Poder Legislativo del proyecto de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, si no está aprobada la ley de presupuesto al inicio del ejercicio financiero, la doctrina propone varios remedios, a saber:

a) Prórroga automática del presupuesto del ejercicio anterior: La falta de sanción del presupuesto oportunamente, produce en forma automática la prórroga de la vigencia del presupuesto del ejercicio anterior, para el nuevo período.

La solución planteada es muy conveniente ya que corrige la mora del Congreso, ajustando el presupuesto del nuevo ejercicio a un acto legislativo anterior, por lo que el poder administrador podrá realizar gastos en virtud de una ley emanada del poder volitivo, y no a su antojo.

En nuestra legislación se adopta esta solución, otorgando diferente alcance según se trate de recursos, gastos y objetivos.

En cuanto a los recursos la norma sostiene que serán eliminados aquellos que no puedan ser recaudados nuevamente y los provenientes de operaciones de crédito público en el monto en que ya se utilizó, y se excluirán los excedentes de ejercicios anteriores que hayan sido incorporados en el ejercicio anterior, si se hubiera previsto utilizarlos en el presente presupuesto. Además, se estimarán los recursos para el nuevo ejercicio y se incluirán aquellos provenientes de operaciones de crédito público que se estime que se produzcan en el ejercicio.

En cuanto a los gastos se eliminarán los créditos presupuestarios que no deban repetirse porque ya se cumplieron los fines que los originaron y se incluirán aquellos créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda,

para las cuotas correspondientes a la ejecución de tratados internacionales y para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios.

Por último, se adaptarán los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de aquello a producir, a los créditos presupuestarios que resulten de los ajustes indicados.

b) Aprobación tácita del proyecto de presupuesto: Esta es otra solución a la falta oportuna del Poder Legislativo en sancionar la ley de presupuesto, que radica en la aprobación tácita del proyecto de presupuesto luego de transcurrido cierto lapso, o de iniciado el nuevo ejercicio. Es decir, se reputa aprobado el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y sobre el cual no ha habido pronunciamiento.

c) Autorización temporaria de gastos o Duodécimos: Aquí la solución está dada en que el Poder Legislativo autoriza por ley al Poder Ejecutivo a realizar gastos por períodos generalmente mensuales, por eso el nombre de Duodécimos (por los doce meses del año). Se suele aplicar en situaciones donde la consideración del presupuesto se demora por la organización institucional del país, o también por estimar que pueden calcularse con mayor certeza los créditos por períodos menores.

En la historia del estado federal argentino se han utilizado los tres remedios. Pero lo que se intenta difundir es que la situación de no contar con el instrumento presupuestario en forma oportuna debe ser una situación transitoria y de muy corto tiempo de duración, debiendo sancionarse el presupuesto en el menor tiempo posible de comenzado el ejercicio en cuestión.

El principio de Precedencia o Anticipación lo encontramos presente en los artículos 26 y 27 de la Ley 24.156.

CONCLUSIÓN

En la Introducción de este trabajo se estableció como objetivo fundamental un aporte de la herramienta de gobierno que tiene la administración pública para su gestión: el presupuesto financiero del Estado.

La idea central es alentar a los estudiantes a que investiguen sobre los temas aquí desarrollados, pudiendo así llegar a comprender, aunque sea una pequeña parte, el intricado mundo del presupuesto.

Obviamente, el gran deseo es acercar este material como aporte académico a todas las cátedras de la disciplina para que puedan lograr la transmisión hacia los estudiantes de un panorama bastante completo respecto del instituto denominado presupuesto, el cual es utilizado en el sector público, como así también de todas aquellas reglas presupuestarias que las detectamos en este documento durante toda la vida del mismo, es decir desde la cuna hasta la tumba del presupuesto: confección, aprobación, ejecución y control.

BIBLIOGRAFÍA

- Atchabahian, A. (2013). *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*. Buenos Aires: La Ley.
- Bolívar, M. A. (s.f.). *El proceso presupuestario en Estados Unidos de Norteamérica*. Obtenido de 200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/bolivar3-3.pdf
- Corcuera Torres, A. (s.f.). Los principio presupuestarios. *Universitat Oberta de Catalunya*, PID 00189573.
- Corcuera Torres, A. (s.f.). Los principios presupuestarios. *Universitat Oberta de Catalunya*, PID 00189573.
- García, O. D., & Lorenzo, R. G. (2012). Reglas del presupuesto público: significación y grado de vigencia. *XXIX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública*.
- Las Heras, J. M. (2006). *Estado eficaz*. Buenos Aires: Buyatti.
- Las Heras, J. M. (2018). *Estado eficiente*. Buenos Aires: Buyatti.
- Lorenzo, C. R. (1994). Acta capitular del Extinguido Calbildo de Buenos Aires, años 1810-1811. En C. R. Lorenzo, *Manuales de Derecho - Manual de historia constitucional argentina*. Santa Fe: Juris.
- Martín, J. M. (1973). *Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario*. Buenos Aires: La Ley.
- Reyes, J. (29 de junio de 2011). *El presupuesto público*. Obtenido de www.monografias.com
- Rionda Ramírez, J. I. (2006). El presupuesto público. En J. Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*.
- Stein, E., Radics, A., Blejer, H., & Sallustro, M. (1999). Reglas de procedimiento y transparencia. *Universidad de San Andrés*.
- Terry, J. A. (1898). *Finanzas*. Buenos Aires.
- Vázquez, L. (2015). El presupuesto público. *Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires"*.