

## PREPARACION DEL PRESUPUESTO \*

AUGUSTO M. LILIEDAL

SUMARIO: I. Facultades del Parlamento y del Poder Administrador. -- II. Cámara iniciadora. -- III. Cámara revisora. -- IV. La no sanción. -- V. Cuestiones de retardo. -- VI. El veto. -- VII. Duodécimos. -- VIII. Equilibrio financiero.

### I. FACULTADES DEL PARLAMENTO Y DEL PODER ADMINISTRADOR

Cuando se impusiera la soberanía absoluta proclamada por la Revolución Francesa, se confirió al parlamento la facultad de confeccionar el presupuesto. Sin embargo en Francia al dictarse la constitución de 1791, cuando se vio que en la práctica no daba resultado la intervención del numeroso cuerpo colegiado en la confección de su presupuesto de gastos, por intermedio de la referida constitución se volvió a otorgar la facultad de preparar los presupuestos al poder administrador. Después se volvió a delegar en el parlamento tal función y desde 1871 en adelante es un derecho del mismo.

En realidad, el principio de que sea el poder administrador el que redacte el presupuesto está contemplado en casi todas las legislaciones, pues, como dice STUR, nadie hay con más capacidad que el poder administrador para preparar el mismo.

El poder administrador dispone de todos los elementos necesarios; tiene un conocimiento directo de la administración, de los ministerios, de los funcionarios, de los empleados, de las oficinas, de los servicios públicos; posee todos los datos de estadística necesarios para la preparación de una ley de presupuesto. Además el poder ejecutivo como poder administrador es el responsable de la aplicación de la ley de presupuesto, recae sobre él la responsabilidad de la ejecución, por lo que entonces es lógico confiarle esa facultad. También debe considerarse que desde cierto punto de vista el presupuesto es un programa de gobierno que se pone en desarrollo en un período financiero determinado.

TERRY sostiene que de los tres poderes el judicial es ajeno a estas funciones específicas y que en el parlamento sería diluir la responsabilidad por la cantidad numerosa de miembros que lo componen, al mismo tiempo que el presupuesto resultaría excesivo por la tendencia que existe en cada uno de los miembros en aumentar los gastos públicos, pues todos los legisladores tienen su plan propio. En una

---

\* Versión taquigráfica del tema, tomada por los alumnos del Dr. Augusto M. Lilledal en sus clases del curso de Finanzas durante el mes de mayo de 1950 y adaptada para fines de publicación por el contador Juan Carlos H. Chianelli.

cámara como la francesa, habría centenares de planes de gastos. Sería obvio en consecuencia el abultamiento que sufriría el presupuesto. Por todo ello, sostiene que al que corresponde preparar el presupuesto es al poder ejecutivo.

El último país que aceptó esta modalidad fue EE. UU. Hasta el año 1921 el proyecto era preparado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Representantes. El fundamento de esa práctica lo constituía el hecho de que la Constitución americana no contenía ninguna cláusula respecto a qué poder le tocaba preparar el presupuesto. Sin embargo existía una por la cual los gastos tenían que ser autorizados por una ley del Congreso y en consecuencia se consideraba facultad del poder ejecutivo la preparación de los presupuestos. La mayoría de los poderes ejecutivos lo hicieron. Sin embargo, en EE. UU. las finanzas desde el punto de vista del método dejaban mucho que desear. Por ello se fue promoviendo un movimiento de opinión en el sentido de propiciar la reforma. Se fundaron ligas, comités, aparecieron publicaciones especiales destinadas al estudio particular del problema; llegaron a publicarse periódicos que negaban facultad al poder administrador para preparar el presupuesto. A consecuencia del movimiento, en los años 1909 a 1912, en la presidencia del señor TAFT, se procede a una modificación que no entrañaba una solución que viniera a significar la colaboración conjunta del parlamento con el poder ejecutivo y con la comisión legislativa encargada de realizar el presupuesto.

Por razones de la guerra esa idea no prosperó hasta que finalmente en el año 1921 el Congreso votó una ley que contenía más de 200 artículos, donde se confería al Poder Ejecutivo la facultad de confeccionar el presupuesto de gastos de la administración.

Ahora bien, ¿cuáles son las principales características de la ley norteamericana? Se crea por la misma una comisión de presupuesto que depende directamente del Presidente de la Nación, es decir, que se pasa de un extremo a otro. El presupuesto cuya confección era prerrogativa del parlamento pasa al poder ejecutivo.

El Presidente designa al jefe de la oficina de presupuesto quien a su vez nombra a los empleados, los cuales mantienen absoluta independencia con los ministerios y departamentos para asegurar la mayor eficacia en sus funciones. Esa comisión de presupuesto está facultada para recabar todos los informes, planillas, monto, cuentas e inversiones de los ejercicios anteriores. Con tales facultades se facilita a dicha comisión sus tareas. Hay funcionarios de enlace que son designados por cuenta de los departamentos para que colaboren con la comisión de presupuesto y recojan las sugerencias que se le puedan hacer. El único presupuesto que no está sometido al control es el legislativo; el cual es completamente independiente.

El Poder Ejecutivo es responsable de la preparación del presupuesto y debe remitirlo a la Cámara conjuntamente con un estado que revele cuál ha sido el desarrollo de la última ley presupuestaria. Ahora,

esta comisión de presupuesto está obligada a someter a la consideración de la Cámara los distintos elementos que la misma le requiera.

*En síntesis. En Estados Unidos de Norteamérica la responsabilidad recae en el Presidente de la Nación de quien depende la llamada comisión u oficina de presupuesto.*

En Inglaterra se caracteriza por el predominio del *lord de la tesorería*, que es casi siempre el primer ministro. La Tesorería es un pequeño "board", pequeño consejo del cual forma parte el primer ministro con el carácter del primer *lord del tesoro*. Forma parte también el *canciller del exchequer*, que es el ministro de hacienda. Está asistido por un número limitado de "junior Lords" que desempeñan funciones de asistentes auxiliares y dos secretarios principales que tienen funciones de segundos ministros. Una característica es que corresponde a la corona la preparación de nuevos gastos. Los comunes no pueden aumentarlos pero sí disminuirlos. La iniciativa es, entonces, exclusiva de la corona. La Tesorería ejerce un verdadero predominio; ningún ministro puede solicitar créditos si no obtiene la aprobación de la misma. Viene a consistir en un verdadero cuerpo con privilegios determinados en materia de gastos públicos.

Además, la Cámara no vota o no indica el número de empleados que corresponde a cada departamento u oficina, sino que es la Tesorería quien los distribuye. El Consejo tiene una intervención amplia en materia de gastos públicos y también la tiene en materia de impuestos, que requieren también la aprobación expresa de la Tesorería. Los únicos casos en que está exceptuada su intervención son, en los gastos de ejército, aviación y armada. Con respecto a estos últimos son privilegios del Almirantazgo y se sabe cuán importante ha sido esto para Inglaterra.

*Otro sistema es el francés*, que es el que sigue la República Argentina y la mayoría de los países. Se caracteriza por cierto predominio del ministro de hacienda sobre los demás, pero que dista mucho de tener un carácter absoluto.

Tampoco dicho predominio es tan pronunciado como en Inglaterra. El procedimiento para la preparación del presupuesto es más o menos como el establecido por la antigua ley de contabilidad número 428. El Ministerio de Finanzas obra también como administrador. Funciona en el mismo una oficina de control de presupuesto y le corresponde otorgar todas las autorizaciones previas a la aprobación del mismo. Cada ministerio, cada departamento del Estado tiene a su cargo la preparación de su respectivo presupuesto, que debe remitir luego al Ministerio de Finanzas.

La facultad para concertar créditos no se confiere al ministro de hacienda como en Inglaterra sino al gabinete y en materia de gastos públicos en Francia se practica el principio de que la iniciativa debe ser ejercida por el poder legislador, como por el poder administrador. Las cámaras se han reservado el derecho para proponer nuevos gastos.

En la Argentina la ley 428 se había inspirado en el presupuesto francés. Según esa ley, cada ministerio debía preparar el presupuesto de su respectivo departamento, que luego venía a formar un anexo del general de la Nación. Una vez aprobado debía remitirlo a la consideración del Ministerio de Hacienda. Se debía hacer un reajuste total y preparar el cálculo de recursos; luego de lo cual, el proyecto era examinado en un acuerdo de ministros. Existía la obligación de remitirlo en mayo, plazo que en la práctica pocas veces se cumplió, más o menos, en cuatro o cinco años únicamente.

Posteriormente, en los años 1931-1935, se implantó en la Argentina una especie de comisiones de presupuesto y más, luego en cada ministerio, se nombraron funcionarios con el nombre de *Directores Administrativos* que tenía como fin principal intervenir en la recopilación de antecedentes para la confección del presupuesto que se había de centralizar en el Ministerio de Hacienda.

La ley 12.961 no contiene ninguna norma respecto al procedimiento a seguir para la preparación del presupuesto, salvo únicamente cuando establece que el mismo será remitido al Congreso antes del 30 de junio por intermedio del Ministerio de Hacienda, dando lugar a la interpretación de que corresponde a éste tal tarea. Ha habido necesidad, por otra parte, de crear el Consejo Económico, con cuya intervención se prepara el presupuesto.

## II. CAMARA INICIADORA

El presupuesto, una vez proyectado debe remitirse al parlamento, planteándose la cuestión, cuando se trata de un sistema bicameral, a qué Cámara debe enviarse.

En EE. UU. donde existe la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores —quienes representan, al pueblo la primera y a los Estados la segunda— el presupuesto se remite a la de Representantes. En Francia se envía a la Cámara de Diputados. En Inglaterra, de acuerdo al derecho común, ya que no hay constitución escrita, el proyecto pasa a la Cámara de los Comunes, que es la verdadera expresión de la soberanía popular inglesa. En cambio la Cámara de los Lores es todavía un reducto de la antigua aristocracia inglesa.

En la República Argentina la práctica ha sido la de remitir el presupuesto invariablemente a la Cámara de Diputados. Ni en la Constitución Nacional, ni en la ley de contabilidad está determinado que el presupuesto deba remitirse a la Cámara de Diputados. Sin embargo de la exigencia del texto constitucional que establece que a dicha Cámara corresponde la iniciativa en la consideración de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, se deduce que la iniciativa para tratar el presupuesto también corresponde a esa Cámara, constituyendo, pues un privilegio.

Ahora bien, ¿qué importancia tiene de que un proyecto vaya a una

u otra Cámara? Tiene su importancia, pues la Cámara a la cual se remite se inviste del carácter de iniciadora constituyéndose la otra en revisora. Por lo pronto la Cámara originaria tiene más tiempo para estudiar. En nuestro país Diputados siempre se ha demorado en la consideración del presupuesto y el Senado casi siempre se ha visto con plazos angustiosos para tratarlo, pues lo recibía casi al término de las sesiones ordinarias del Congreso, lo que ha motivado la presentación de varios proyectos en ese sentido, es decir, de evitar esa demora.

Aparte de esa ventaja, la Cámara iniciadora, de acuerdo con la Constitución tiene el privilegio de insistir en la sanción con los dos tercios de votos, en los casos que la Cámara revisora introduzca modificaciones, enmiendas, etc.

Es de práctica que el Poder Ejecutivo al remitir al proyecto de presupuesto al Congreso, envíe también un mensaje extenso donde se hacen las consideraciones generales y donde se explican los motivos que se han tenido para hacer modificaciones importantes. Se suelen acompañar planillas donde se explica la aplicación del presupuesto anterior.

Una vez que el presupuesto ha tenido entrada en la Cámara, que en nuestro país, como queda dicho, lo es en la de Diputados, ésta lo destina a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que es la comisión más importante y más numerosa, y a quien le corresponde el estudio de los bancos, empréstitos, gastos, régimen impositivo, etc. Una vez que el proyecto ha llegado a la Comisión, ésta se subdivide en otras tantas subcomisiones como anexos haya; generalmente uno para cada ministerio.

¿Cuál es el sistema en que se compone dicha comisión de presupuesto y hacienda? Por lo pronto se trata de reflejar en la forma más fidedigna posible la composición política de la Cámara. Se quiere tener siempre, proporcionalmente, el mismo número de representantes que tienen los partidos.

Esas subcomisiones están investidas de todos los poderes como la Cámara en pleno. Llama a su seno a los ministros, puede pedir datos e informes; hace comparecer funcionarios y altos jefes de la Administración, etc. El sistema de trabajo de la comisión es el denominado "comisión abierta", es decir, que pueden participar de sus deliberaciones los demás miembros de la Cámara, pero sin voto.

Este sistema no rige en Francia donde se ha adoptado el sistema común de "orden cerrado", que es justamente lo contrario al orden abierto, vale decir, que los demás miembros de la Cámara respectiva no pueden intervenir en las deliberaciones de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Sin embargo con el consentimiento expreso de la Comisión pueden participar. Luego que las subcomisiones han estudiado y considerado las distintas partes del presupuesto que les atañe, la comisión se reúne en pleno, se ventilan los estudios parciales y se hace

el despacho de carácter general, a los efectos de darle entrada a la Cámara.

No existen disposiciones respecto a la norma a que debe sujetarse la comisión de presupuesto. En la práctica se siguen las ideas que fueron propiciadas por el Dr. FRANCISCO OLIVER, sucesor de TERRY, y después ministro de hacienda, según las cuales somete su tarea a ciertas normas en las que figuran:

- 1) No crear nuevos empleos, sino en caso muy justificado, para lo que hace falta los 2/3 de votos de la Comisión;
- 2) No aumentar el sueldo de ningún empleado;
- 3) No aumentar o introducir gastos nuevos sino en casos debidamente justificados y también por los 2/3 de votos de la Comisión;
- 4) Tender a la discriminación de las partidas globales;
- 5) No disponer el aumento de las partidas globales si no se demuestra su insuficiencia, y
- 6) No disponer subvenciones ni subsidios sino a entidades de bien público, lo cual debe ser probado.

Una vez aprobado el despacho tiene entrada en la Cámara y generalmente se fijan reuniones especiales para tratar el presupuesto, con abstracción de la consideración de todo otro asunto.

No existe en la reglamentación una disposición legal que ordene cuál es el trámite. Es nuestra práctica parlamentaria y la de casi todas las Cámaras del mundo, que el miembro de la Comisión debe pronunciar un extenso discurso en el cual da la idea general contenida en el nuevo proyecto de presupuesto y cuáles son las modificaciones y las comparaciones con el de años anteriores.

Su discusión en general se realiza con la intervención, casi siempre, de todos los ministros y en particular, con la del ministro del ramo.

Pronunciado el discurso del miembro informante, existe el derecho de todos los demás legisladores de intervenir. Esto, en las Cámaras muy numerosas como la de Inglaterra y Francia, ha traído dificultades en la práctica. En nuestra Cámara de Diputados ocurre lo mismo, por lo que ha sido menester poner un poco de orden. Corresponde en parte a las disposiciones de orden interno y en parte a los sectores políticos. Cuando la composición política de la Cámara es de tres o cuatro partidos, cada uno de ellos forma un bloque. A su vez cada bloque designa al legislador que va a hablar del presupuesto. Muchas veces suele hacerlo su presidente pero también esa tarea es encomendada, en otras, a algún miembro especializado en la materia. Después del discurso del miembro informante, viene el discurso del presidente del bloque o del miembro que ha sido designado. Luego pueden intervenir los demás legisladores que tienen que anotarse, para hacerlo,

en la Secretaría de la Cámara, que está en el propio recinto, la que lo hace por riguroso orden.

Se han propuesto algunas normas con respecto a la intervención de los demás legisladores para tratar de ordenar el debate, tales como que los legisladores que tienen que hacer observaciones las hagan por escrito; que únicamente podrán hablar nada más que sobre las observaciones y durante un lapso de 15 minutos, que no pueden considerarse cuestiones ajenas, etc. Estas normas cayeron en desuso.

El presupuesto se vota primeramente en conjunto, en general, que significa aprobar la idea matriz que anima al proyecto, para luego pasar a su discusión en particular.

Ni la Constitución ni la ley establecen un trámite para la discusión y la sanción de las leyes. En Inglaterra se fija un término y en el Brasil, en la última modificación a la Constitución, se establece un período de 30 a 45 días para que la cámara se pronuncie, entendiéndose que es la forma de conseguir que la sanción se obtenga de un modo minucioso por parte de la otra cámara, y por otra parte, impone la obligación de tener que dar la sanción dentro de un tiempo adecuado y preciso.

Una vez aprobado el proyecto de presupuesto por una Cámara debe pasar a la otra que desempeña el papel de revisora. En nuestro país siempre fue el Senado.

### III. CAMARA REVISORA

La intervención de la otra Cámara, o sea la Cámara de Senadores o Cámara revisora se opera en forma tal, es decir, en plazos tan brevísimos y angustiosos que muchas veces no tiene tiempo material para estudiar el proyecto de presupuesto en la forma en que debería serlo.

El proyecto de presupuesto es remitido tarde por el Poder Ejecutivo; la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados demora; entra recién a sanción cuando está próximo a finalizar el período ordinario de sesiones que, como se sabe, termina el 30 de septiembre. El Senado por lo general toma conocimiento en las últimas sesiones, cuando ya no tiene tiempo indispensable para analizar a conciencia el presupuesto como le corresponde, a tal punto, que muchas veces ha habido que tratar el presupuesto sin despacho de la comisión respectiva. Se ha dado el caso que el Senado urgido por el tiempo se ha constituido en comisión, lo cual significa un arbitrio de emergencia y no un procedimiento aconsejable. De esa forma sus miembros reunidos en comisión, tienen que abocarse al estudio y al análisis del presupuesto, pero los mismos tienen que ser someros, todo lo cual hace que la Cámara de Senadores, en su función de Cámara revisora, tenga una intervención prácticamente nula.

Esa situación ha sido contemplada y se han propuesto diversos

procedimientos para tratar de obviar el problema. Se ha sugerido que a igual que en Francia, el Poder Ejecutivo envíe el proyecto de presupuesto simultáneamente a ambas ramas legislativas; así la Cámara de Senadores puede iniciar el estudio al mismo tiempo que la de Diputados, por medio de la comisión respectiva.

Además, se han propuesto otras soluciones, entre ellas, la de intercambiar por medio de los presidentes de las comisiones de presupuestos de ambas Cámaras las informaciones pertinentes. En la práctica, se hace el estudio simultáneamente, lo que permite cubrir los inconvenientes derivados de la remisión tardía de la otra Cámara, que se encontraría ante un proyecto que desconoce.

Se ha propiciado también el sistema de comisión mixta interparlamentaria constituida por varios diputados y senadores que tenga a su cargo el estudio del presupuesto.

JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, el ilustre hombre público argentino, también expresó su pensamiento acerca de la necesidad de nombrar una comisión mixta o cuerpo interparlamentario con representantes del Senado y de la Cámara de Diputados y uno del Poder Ejecutivo, los cuales tendrían a su cargo todo lo referente a la preparación, examen y discusión del despacho del presupuesto y también de las demás leyes financieras.

De esa forma se ha ido canalizando un movimiento de opiniones responsables acerca de esta cuestión. Los senadores Igarzábal, García y Sánchez Sorondo propiciaron distintos proyectos para formar comisiones mixtas.

En realidad la solución de este problema corresponde al año 1936 por el proyecto de ley presentado por el senador Landaburu, el que dispone que el Poder Ejecutivo remitirá simultáneamente el proyecto a Diputados y al Senado, pues como se sabe, la Constitución Nacional no establece tampoco a qué Cámara debe enviarse el proyecto; y si lo era a la de Diputados era por analogía de las disposiciones sobre fijación de contribuciones que corresponde a la Cámara de Diputados. El proyecto dispone que el Poder Ejecutivo deberá remitirlo antes del 31 de julio simultáneamente a ambas Cámaras y cada una de ellas girarlo de inmediato a la comisión respectiva. Establece también el estudio simultáneo y el cambio de impresiones con el fin de que el Senado esté suficientemente informado para cuando le llegue la oportunidad de su discusión. Se dispone también que Diputados debe despachar el proyecto antes del 31 de agosto y el Senado antes del 15 de septiembre. Si el Poder Ejecutivo no remite el proyecto en el tiempo indicado, o sea el 31 de julio las Cámaras pueden iniciar el estudio en base al último presupuesto. Para las demás leyes financieras rigen los mismos plazos. Los entes autárquicos y las reparticiones autónomas también tienen plazo de acuerdo a ese proyecto y antes del 30 de junio deben remitir su presupuesto de gastos.

De esta forma se ha tratado de solucionar el inconveniente que significa para el Senado la remisión tardía del presupuesto y evitar



que su intervención se vea reducida a un simplísimo y rapidísimo examen.

En la Cámara de Senadores, cuya comisión de presupuesto se compone de nueve miembros rigen las mismas disposiciones en materia de procedimientos que en la Cámara de Diputados y su reglamentación es análoga.

#### IV. LA NO SANCION

La no sanción del presupuesto equivale a un rechazo. Así como al Parlamento le corresponde el privilegio de representar la soberanía nacional al votar la ley de las leyes o ley del presupuesto, a tal punto que los tratadistas lo consideran como la más grande prerrogativa del derecho positivo contemporáneo, tiene a su vez el deber de sancionar el presupuesto.

Correlativamente al derecho que tiene el parlamento para ser el único poder con facultades para votar gastos y autorizar recursos, le corresponde el deber de votar el presupuesto. Quiere decir que dentro del ejercicio de esas facultades constitucionales no se explica su rechazo.

Como lo hace notar STURR, el rechazo del presupuesto significa tanto como la negación y la paralización del Estado. Al no haber presupuesto no pueden existir servicios públicos, ni cancelación de compromisos sagrados de la Nación como la deuda pública; los impuestos no se podrían recaudar por falta de autorización; no habría funcionarios recaudadores, la administración no tendría empleados ni personal superior, resultaría, en fin, una paralización que significaría la destrucción del Estado. Sería una situación absurda.

Entre los antecedentes en la no sanción del presupuesto merece recordarse el de Francia de 1877. En ese año, el primer ministro y el gabinete no gozaban del apoyo de la mayoría parlamentaria. Esta representaba la opinión de la Nación por haber sido elegida en elecciones recientes; entonces sus miembros se negaron a considerar hasta tanto no se produjese el cambio de gobierno. Tuvo lugar entonces una situación de tirantez en que ninguno de los dos poderes cedía, hasta que finalmente el Poder Ejecutivo cambió de gabinete. Fue un triunfo de la rama legislativa al ejercitar esa facultad preciosísima que le da la Constitución.

En Inglaterra, cuando era ministro Pitt en el año 1884 se produjo entre la corona y el parlamento un conflicto análogo: Los Comunes se negaron a sancionar el presupuesto. Después de seis meses de lucha se votaron determinados impuestos y gastos y otros fueron prorrogados, con lo que quedó resuelto el problema.

En Alemania en los años 1863-1866, siendo canciller y ministro Bismarck —el canciller de hierro— se puso en vigencia un presupuesto que había tenido sanción legislativa de una sola rama del Poder Legis-

lativo. La Cámara de Senadores se había negado a aprobar el proyecto de presupuesto por oponerse al crecimiento de los gastos militares, en los que consideraba que estaba la posibilidad de la agresión. Bismarck interpretó que era suficiente la sanción de una sola rama para que tuviera validez y de esa forma se manejó durante tres años. Debe oponerse a ello, el hecho de no haber sido votado por el Parlamento, aun cuando se dijera que por ser el presupuesto una ley formal no necesitaba la sanción de las dos cámaras.

En Alemania también, en el año 1930 cuando la república se convirtió en Reich, siendo Brüning el primer ministro, el Reichstag se negó a aprobar el presupuesto. De acuerdo con disposiciones y facultades que el Gobierno creyó aplicables de la Constitución del Reich —que establecía que cuando el orden público estaba afectado y en peligro el Gobierno tenía facultades para arbitrar medidas extraordinarias— consideró llegado el momento de poner en vigencia el presupuesto por simple disposición ejecutiva.

## V. CUESTIONES DE RETARDO

Frente a todo esto está la otra situación, la derivada del retardo de la sanción del presupuesto. Desde el punto de vista institucional y jurídico, por las consecuencias que acarrea, es prácticamente lo mismo, aun cuando analizando los móviles que pueden intervenir en uno y otro caso, el rechazo constituye la negación, el conflicto institucional, el choque de los dos poderes.

El retardo puede obedecer o puede tener su origen en el hecho de que fue remitido tardíamente por el Poder Ejecutivo como es frecuente en la Argentina, o que las Cámaras no han tenido tiempo para estudiarlo, como muchas veces ha ocurrido. Puede también reconocer principios o móviles de estrategia política, cuando grupos mayoritarios opositores se valen de la no sanción o en el retardo para molestar al Poder Ejecutivo y trabar su desenvolvimiento, haciendo imposible su gestión.

Entre las causas de origen político habidas en la Argentina puede citarse como primer caso el ocurrido en la presidencia de Figueroa Alcorta. Se había llegado al 25 de enero de 1908 y todavía el Congreso no había aprobado el proyecto de presupuesto. La intención era de carácter político y no eran ajenas a la misma las escaramuzas del Dr. Marcelino Ugarte. Se trataba de dificultar al Poder Ejecutivo no aprobándole el proyecto de presupuesto, aun cuando el Congreso estaba en sesiones extraordinarias. Entonces Figueroa Alcorta retiró del mismo los asuntos que habían motivado la convocatoria a sesiones extraordinarias y procedió a la clausura del Congreso por medio de la fuerza pública, encomendando al cuerpo de bomberos, comandados por el coronel Caraza la custodia del palacio legislativo impidiendo la entrada a sus miembros. Por un decreto del 25 de enero de 1908

el Poder Ejecutivo argumentando la dificultad de su situación puso en vigencia el presupuesto que había regido en el año anterior.

La situación vino a repetirse en el año 1914 siendo Presidente Victorino de La Plaza por delegación del titular Dr. Roque Sáenz Peña. Se llegó también al mes de enero y Diputados todavía no había aprobado el presupuesto, por lo que entonces el Poder Ejecutivo por un decreto dispuso que con intervención de la Contaduría se pagasen sueldos y otros compromisos del Estado.

El otro caso que se recuerda en la historia financiera argentina fue en el año 1926, en la presidencia del Dr. Alvear. El Congreso no le había votado el presupuesto sino tres duodécimos correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo. Vencido ese plazo y caducada la vigencia legal de los duodécimos, el Presidente, en acuerdo de ministros y por decreto puso en vigencia el presupuesto general de gastos del año 1925.

Al darse curso a ese decreto la Contaduría de la Nación lo observó, por considerar que la ley 1606 autoriza únicamente al Poder Ejecutivo para hacer gastos, en casos de estado de sitio, etc.

Volvió el proyecto al Poder Ejecutivo y éste en acuerdo general de ministros, le introdujo una modificación al art. 1º, agregándole en vigencia el proyecto de 1925 hasta tanto el Congreso sancionara el presupuesto.

El art. 16 de la ley 12.961 prevé la no sanción del presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá abrir créditos sobre la base del proyecto que haya enviado ese año al Congreso, para atender la marcha regular de la administración.

## VI. EL VETO

Otro problema que se plantea es el del veto del presupuesto. Esta es una situación que tiene mucha importancia a la luz de nuestra Constitución.

El veto es la facultad conferida al Poder Ejecutivo para dejar en suspenso una ley. Consiste en observar total o parcialmente una sanción legislativa. Cuando ello ocurre, éste debe volver con sus observaciones a la Cámara de origen. Si la misma insiste con 2/3 de votos, el proyecto pasa a la otra Cámara y si ésta también aprueba con el mismo porcentaje de votos se remite al Poder Ejecutivo quien no tiene más remedio que promulgarla. Prevalece el pensamiento de las Cámaras sobre el Poder Ejecutivo.

De acuerdo a las disposiciones de la Constitución, por el sistema impuesto para la promulgación de las leyes, puede darse el caso de que al observarse una parte de la ley de presupuesto, la Nación no tuviera ese instrumento, y se ha dicho ya que no se concibe el Estado sin presupuesto. Además hay que señalar que de acuerdo con la Constitución un proyecto rechazado no puede ser tratado en el mismo

período de sesiones. En consecuencia, si ello ocurre no habría presupuesto, lo que sería sencillamente absurdo.

Con respecto al veto en la Argentina existen diversos antecedentes. En 1918 en la presidencia del señor Yrigoyen, el Poder Ejecutivo promulgó la ley de presupuesto, pero vetó algunos artículos, y en el mensaje que acompañaba a la Cámara dando cuenta del mismo se argüía de que el presupuesto es una ley de gastos y de recursos para un año y que las disposiciones vetadas eran ajenas al mismo. Doctrinariamente el Poder Ejecutivo se colocaba en el mejor terreno, pero si interpretamos la Constitución al pie de la letra, éste no podía promulgar el presupuesto en parte y vetarlo en otra. Esa situación volvió a repetirse en la presidencia de Yrigoyen en el año 1920.

En 1935 la Suprema Corte de Justicia intervino en una cuestión referente al veto parcial de una ley de impuestos, juzgando que era atribución del Poder Ejecutivo hacerlo parcial o totalmente.

En el año 1932, en la ley de anexo del presupuesto se incluyó un artículo por el cual se establecían ciertas incompatibilidades al personal del Estado. El Poder Ejecutivo vetó el artículo y puso en vigencia el resto, lo que dio lugar a una serie de editoriales de los diarios "La Prensa" y "La Nación", observando el procedimiento seguido.

Otro caso ocurrió en la presidencia del doctor Castillo, cuando por un artículo de la ley de anexos al presupuesto se creaba la Escuela de Ciencias Económicas de Mendoza. El Poder Ejecutivo lo observó por considerar que esas creaciones debían hacerse por medio de leyes especiales y promulgó el resto de la ley.

Antecedentes en esta materia son también los ocurridos en EE. UU. La no admisión del veto parcial ha servido para que se agraven las malas prácticas y la corrupción de incluir en el proyecto de presupuesto cuestiones totalmente ajenas a la estructura de la ley. Se valen de esa forma los legisladores para incluir iniciativas que de otra forma no se sancionarían. El Poder Ejecutivo muchas veces, para no quedarse sin presupuesto, tiene que aprobarlas.

## VII. DUODECIMOS

¿Qué significa duodécimo? Es la doceava parte del presupuesto financiero anual y viene a implicar la autorización para gastar lo que corresponde a un mes. El Congreso puede aprobar uno, dos, tres, o más duodécimos.

En la Argentina hasta el año 1910 no se conoció el sistema del duodécimo. Es de uso reciente y constituye una mala práctica financiera que no ha salvado las finanzas de ningún país.

En Francia y en Italia son frecuentes. En EE. UU. y en Inglaterra también, con la diferencia de que en este último país los Comunes recurre al sistema del anticipo de sumas globales por 5 ó 6 meses.

para dar el tiempo necesario para que las Cámaras puedan estudiar el proyecto de presupuesto.

En la Argentina el duodécimo ha sido aplicado siempre poniendo en vigencia el presupuesto financiero del ejercicio anterior, lo cual agrava más el mal, pues las necesidades del Estado son crecientes y no se puede con las previsiones de un período arbitrar recursos para uno nuevo.

En Francia es distinto. Se pone en vigencia el proyecto remitido por el Consejo de Ministros o si no del despacho de la Comisión de Hacienda de la Cámara. De esta forma el mal se atenúa en parte porque se hace sobre la base del proyecto que ha de contemplar más cabalmente las necesidades del Estado.

El sistema del duodécimo es una corruptela y tiene serios inconvenientes. Por lo tanto, si analizamos el presupuesto, es decir, su texto, vemos que se trata de una ley de gastos y de un cálculo de recursos para un año. Siendo el duodécimo la 12ª parte de la ley de presupuesto, cuando se pone en vigencia viene a significar un fraccionamiento de la misma.

Si examinamos el rubro de gastos y penetramos también en el análisis de los recursos, es decir, en las leyes impositivas, plazos en que deben percibirse, etc., llegaremos a la conclusión de que el presupuesto no es susceptible de fraccionarse en doce partes.

En efecto, ciertos gastos públicos son realizados en determinadas épocas del año, como por ejemplo, los relacionados con la conservación de caminos que se efectúan especialmente en verano y no en los meses de invierno. Hay también partidas destinadas a las amortizaciones e intereses de la deuda pública, interna o externa, con plazos y épocas predeterminados que pueden ser semestrales o trimestrales. En esos períodos habrá mayores erogaciones.

Quiere decir, que mirando desde el punto de vista de los gastos no es posible dividir el presupuesto en doce partes. Podrá haber un mes donde el monto de los mismos sea reducido y en cambio, en otro, estén excedidos.

Y si el análisis lo extendemos a los recursos veremos que existen determinadas fechas de vencimientos para la percepción de los impuestos. Quiere decir que el examen de los recursos nos llevaría a la conclusión que no es posible tampoco dividir en doce partes iguales.

## VIII. EQUILIBRIO FINANCIERO

Debe ser una de las bases fundamentales, de que el legislador persiga la obtención del equilibrio entre el monto de los gastos y la percepción de los recursos. Pero, puede ocurrir que ello no lo sea y en consecuencia se cierre el ejercicio con déficit o superávit.

Con respecto al déficit, puede ser de gastos temporarios que se

vayan produciendo dentro del ejercicio y que al final pueden cubrirse. Ese déficit de caja, es financiado por el Estado mediante la utilización del crédito bancario, constituyendo una especie de deuda flotante. deuda de administración, que se paga dentro del ejercicio.

El déficit puede existir cuando los gastos han excedido al monto de los ingresos o cuando el monto de éstos haya sido inferior a lo calculado.

¿Cómo se debe proceder? La técnica financiera aconseja hacer un distinción. Cuando los gastos han sido superiores a los ingresos, se deberá atender a su naturaleza o índole. Si son ordinarios deberá salárselos con ingresos también ordinarios, tales como los impuestos.

Si ese exceso de los gastos corresponde a erogaciones que no son de naturaleza ordinaria, no es aconsejable recurrir a los impuestos sino a ingresos extraordinarios que en los Estados modernos son los constituidos por la deuda pública, es decir, empréstitos, emisión de títulos internos, etc.

Puede darse otra situación: que en lugar de existir déficit, exista superávit. El Estado no debe tenerlo y si ello ocurre es un índice de que hay gastos innecesarios o de que se están recaudando impuestos más de lo que se necesita. Cuando los gravámenes rinden más, hay gran cantidad de dinero que convendría dejar en manos de los particulares y no que afluyan a las arcas del Estado.

¿Qué debe hacer el Poder Administrador en el caso de superávit? La técnica financiera en primer lugar considera que esto constituye una situación irregular, pues el Estado no debe erigirse en caja acumuladora, no puede tener un fin de ahorro. Debe aminorar el peso de la deuda y tratar de cancelar especialmente la deuda externa, lo que significa un drenaje a la economía nacional, al tener que pagar a las plazas extranjeras el importe de los intereses. Debe destinarse en primer término a disminuir el monto de esas operaciones y si el Estado considerara que no son necesarios más esos impuestos o arbitrios, debe adoptarse entonces una política general de desgravación impositiva, según los casos particulares del país: ya sea suprimiendo ciertos gravámenes o desgravando o disminuyendo tasas. Un impuesto del 6 % puede rebajarse al 5 % ó al 4 y  $\frac{1}{2}$  %, de acuerdo al margen que permita el monto del superávit.

## VORBEREITUNGEN ZUR FESTLEGUNG DES STAATSHAUSHALTES

### Zusammenfassung

Der Verfasser beschäftigt sich mit dem Staatshaushalt wobei er an erster Stelle erwägt welcher Behörde es zusteht denselben vorzubereiten und was für Folgen und Schwierigkeiten sich für die eine oder die andere behördliche Stelle ergeben könnten.

Er entwickelt ferner den Werdegang des Haushaltplans im Kongress, woselbst er zur Prüfung, Annahme oder Ablehnung vorgelegt wird.

Alle Folgen der Ablehnung des Staatshaushaltes, der Verzögerung in seiner Durchführung oder sonstiger Schwierigkeiten werden besprochen sowie die entsprechenden Massnahmen der Regierung festgelegt.

## PREPARATION OF THE BUDGET

### Summary

The author make a general study of the budget and analyses which power should be in charge of its preparation considering the consequences and difficulties which arrise in each particular case. He also analyses all proceedings connected with the study, approval or rejection of the budget once it has been presented to Congress. Finally he comments on the consequences of the rejection, delay or veto in budgetary matters as well as on the circumstantial solution which governments should adopt.

## PRÉPARATION DU BUDGET DE L'ÉTAT

### Résumé

L'auteur étudie le budget de l'État en se demandant tout d'abord lequel des pouvoirs doit se charger de sa préparation et en analysant ensuite les conséquences et les difficultés qui se présentent dans chaque cas. Ensuite il décrit le passage du budget par le Congrès, où il est étudié, voté ou rejeté. Finalement l'auteur mentionne toutes les conséquences du rejet du budget, des procédés dilatoires ou du veto en matière budgétaire et propose des solutions circonstanciées que les gouvernements devraient adopter.

## PREPARAZIONE DEL BILANCIO STATALE

### Riassunto

L'autore sviluppa lo studio del bilancio statale, chiedendosi a che potere corrisponde prepararlo ed analizzando le conseguenze e difficoltà che si presentano, secondo chi sia l'incaricato della preparazione.

Sviluppa pure le tramitazioni che normalmente si svolgono per il suo studio — discussione, approvazione e bocciatura — una volta entrato il bilancio statale nel Parlamento.

Le conseguenze della bocciatura del bilancio statale, del ritardo e del veto e le soluzioni di circostanza che i diversi governi debbono prendere, sono commentate nel presente lavoro.