



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION**

Instituto de Economía, Administración  
y Contabilidad de Haciendas Públicas

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO IV

**CONTENIDO Y PREPARACION DEL  
PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS**

Por el

Profesor HUGO A. DE MARCO

MONTEVIDEO

1958



## I N D I C E

	Págs.
Prólogo .....	5
Aspectos del Presupuesto General de Gastos del Uruguay .....	7
Organización Presupuestal de Brasil en relación con la Projectada para el Uruguay .....	14



## PROLOGO

*Existe una estrecha conexión entre la estructura, el contenido y la preparación de la ley de presupuesto general de gastos del Estado con los problemas de la administración pública.*

*Puede afirmarse que en la adecuada estructura y contenido de la ley de presupuesto, así como en la naturaleza y efectos jurídicos del acto de aprobación del mismo se encuentra la base para una eficiente administración pública. Dentro de ella, tienen importancia esencial los problemas de la administración del personal.*

*La clasificación racional de los cargos públicos; su vinculación con la ley de presupuesto; la remuneración de los funcionarios y todos los problemas relacionados con la administración del personal están vinculados con la estructura y contenido del presupuesto general de gastos.*

*La importancia de los problemas presupuestales en relación con la administración pública, ha decidido a la Dirección del Instituto a publicar dos trabajos del Profesor Hugo A. De Marco que se relacionan con los aspectos administrativos del contenido y preparación del presupuesto.*

*El primero se refiere a la realidad nacional y plantea los problemas que surgen del nuevo texto constitucional en materia de presupuesto general de gastos.*

*El segundo trabajo del Profesor De Marco es un resumen de la organización de las oficinas técnicas del Gobierno Federal del Brasil que tienen relación con la preparación y ejecución del presupuesto general de gastos.*

LA DIRECCION.



## ASPECTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DEL URUGUAY

*Conferencia pronunciada el 17 de setiembre de 1957  
en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administra-  
ción, en la “Mesa Redonda” sobre Técnica Presupuestal  
organizada por la Asociación Uruguaya de Administra-  
ción Pública (ASUAP).*

Quiero empezar agradeciendo a la Directiva de la ASUAP y especialmente al Señor Presidente de la misma por la amable invitación que me ha formulado de participar en esta “Mesa Redonda” en carácter de expositor sobre un tema de gran importancia y palpitante actualidad en estos días.

El tema que me toca desarrollar se refiere al contenido, a la estructura y a la preparación del presupuesto.

Ya en la exposición de ayer el Dr. Berchesi dió una visión panorámica de estos aspectos, como introducción al tema central que desarrolló. Hoy me voy a permitir repetir algunos de los aspectos a que se refirió el Dr. Berchesi, en esa introducción.

### *Contenido del Presupuesto.*

Nuestra Constitución actual separa tres presupuestos: el de sueldos, el de gastos y el de recursos. Si leemos con detención el artículo 214 de la Constitución veremos que nada dice en cuanto al contenido de esos presupuestos. No era así en la Constitución de 1942, que establecía claramente que se incluirían en el presupuesto general los recursos y los gastos ordinarios del Estado. Ya había, pues, una limitación: aquellos recursos y gastos que no eran ordinarios no estaban incluidos en el presupuesto, es decir que las inversiones, planes de obras públicas, no estaban comprendidas en el presupuesto general de gastos.

Aunque la Constitución actual nada dice al respecto, en su artículo 86, que es repetición del Art. 76 de la vieja Constitución, se establece que la creación y supresión de servicios y cargos, las autorizaciones para gastos, etc., deben ser realizadas mediante las leyes de presupuesto. Pero un segundo

inciso dispone que toda otra ley que signifique gastos, debe determinar los recursos que los cubren. Es un artículo que da lugar a dudas en su interpretación, porque admite otras leyes que no sean las de presupuesto por las que se autoricen gastos.

También en la Constitución se limita el contenido del presupuesto, ya que se establecen regímenes especiales para los gobiernos locales, para los organismos de carácter comercial e industrial, especificándose en los propios artículos que esos presupuestos no integran el presupuesto general de gastos: deben incluirse, sólo a efectos informativos, pero no formando parte de su contenido real. Tenemos ya, pues, una limitación constitucional en los presupuestos de los entes autónomos de carácter comercial e industrial y en los presupuestos de los gobiernos departamentales. También vimos que en la Constitución de 1942 tampoco se incluían las inversiones, si bien ello no se especifica en la Constitución vigente, en la práctica la norma ha continuado y actualmente las inversiones tampoco integran los presupuestos de sueldos y de gastos.

Al margen de los expresados, hay otros tipos de gastos que no se incluyen en el presupuesto, que son los gastos de seguridad social, las pasividades por concepto de jubilaciones, de pensiones, asignaciones familiares, etc.

Por último tenemos subsidios de carácter económico, de fomento a la producción o de abaratamiento del costo de la vida que tampoco se incluyen en el presupuesto.

Tal como lo expresó en la reunión de ayer el Dr. Berchesi, esto da lugar a que el presupuesto que nosotros conocemos no alcance a cubrir sino el 50 % de la actividad financiera total de nuestro país.

Dijimos que la Constitución actual separa tres presupuestos: presupuesto de sueldos, presupuesto de gastos y presupuesto de recursos; en los hechos, desde que rige esta Constitución de 1951, se han aprobado dos presupuestos y en ellos el Poder Ejecutivo, que los ha elaborado, ha presentado un presupuesto único de sueldos y de gastos y un presupuesto de recursos y las leyes que se sancionaron fueron leyes de creación de recursos y leyes de presupuesto de sueldos y gastos. Es decir que en lo que respecta a recursos no se han aprobado presupuestos y en lo referente a sueldos y gastos todavía no se ha efectuado la separación que prevee la Constitución.

¿Qué alcance tiene la inclusión de los recursos y de los gastos en el presupuesto? ¿Es similar la forma en que se tratan en los presupuestos los recursos y los gastos? ¿Tiene el mismo alcance o no? Las cifras que se incluyen para recursos tienen sólo un carácter de cifras estimativas; para los gastos, en cambio, son cifras limitativas; no puede gastarse más de lo autorizado, pero sí puede recaudarse más o menos de lo establecido en el presupuesto.

¿Si no se incluye un recurso, se puede recaudar? ¿Si no se incluye un gasto, se puede gastar? También aquí hay diferencias, la autorización para

recaudar no está dada por el presupuesto sino por las leyes que crean esos recursos. Las autorizaciones para gastar vienen dadas por el presupuesto. Tan es así que en los dos últimos presupuestos, que acabo de mencionar, no existen presupuestos de recursos; se han establecido leyes que crean nuevos recursos o modifican los existentes, pero ni en 1953 ni en 1957 se establecieron presupuestos de recursos.

Además en la Constitución se especifica que las leyes de presupuesto no pueden contener disposiciones que no sean relativas al propio presupuesto o a su ejecución y cuya vigencia exceda del período para el cual ese presupuesto se determina. No obstante ello, también en una intervención realizada ayer, el profesor Dr. Berchesi hizo notar la existencia de disposiciones que violaban este mandato constitucional y que le daban al presupuesto, en nuestro país, el carácter de ley material por su propio contenido.

Este es, a grandes rasgos, el contenido del presupuesto en nuestro país.

### *Estructura del Presupuesto.*

No consideraremos la estructura del presupuesto de recursos, que no tenemos desde hace años; porque estimamos de mayor importancia para esta charla el aspecto de la estructura del presupuesto de sueldos y gastos.

Con respecto a los sueldos y gastos veremos en primer término como surge el crédito presupuestal. Este surge en nuestro país a través de una doble clasificación: por un lado, la administrativa y por otro, la contable. La clasificación administrativa trata de agrupar los distintos créditos presupuestales, de acuerdo con un orden jerárquico; existe una primera división en cinco grandes capítulos que comprende a los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; un cuarto capítulo abarca los créditos de los organismos autónomos y servicios descentralizados que no sean de carácter comercial e industrial, y un quinto capítulo que comprende los servicios generales. Esa primera gran sub-división por poderes y organismos con cierta autonomía, sufre a su vez una sub-división que agrupa los créditos de aquellos servicios o unidades administrativas que están sometidos a una misma escala jerárquica. Así, en el Poder Legislativo existen dos subdivisiones, Cámara de Representantes y Cámara de Senadores; en el Poder Ejecutivo, existe una subdivisión para cada uno de los ministerios, etc. Una tercera subdivisión está dada por lo que se denomina "Item" que responde a la última unidad administrativa: oficina o servicio.

Frente a esto tenemos la otra clasificación, la contable, que distingue los gastos en tres categorías: clases, grupos y rubros. Clases, son las siguientes: retribución de servicios, adquisición de especies, pasividades e inversiones y gastos imprevistos. Los grupos, van subdividiendo estas clases y los rubros, llegan al último análisis de esa subdivisión del gasto. Hasta aquí las dos clasificaciones.

¿Cómo juegan estas clasificaciones en la estructura del presupuesto y en la determinación del crédito presupuestal?

El presupuesto en nuestro país viene dado por la reunión de una serie de planillas que responden al "Item", es decir, a la unidad administrativa menor. El crédito así otorgado al Item o a la oficina es subdividido de acuerdo con esa clasificación contable y la última subdivisión del crédito presupuestal viene dado por la partida que es la subdivisión de esos rubros, (último grado de la clasificación contable) localizada en cada item. (último grado de la clasificación administrativa). La partida individualiza el concepto del gasto, la autorización dada por el Poder Legislativo, especificando en qué forma o por qué concepto puede gastar el Poder Administrador. Esa partida está adjudicada (y aquí viene el problema más serio en lo que tiene que ver con la estructura) no a cada rubro de la clasificación contable, que ya son cincuenta y cinco, sino que viene localizada en sub rubros.

En lo que tiene que ver con el presupuesto de sueldos, el rubro de sueldos presupuestados es uno, pero en la partida no se está individualizando el total de sueldos presupuestados sino una clasificación de funcionarios dentro de cada Item, que muchas veces abarca una determinación precisa de cada uno de los funcionarios en su propia oficina. Respecto a los otros gastos que no son remuneraciones personales, también suele haber subdivisión de rubros.

De acuerdo a nuestra estructura presupuestal, el crédito viene dado en forma muy pormenorizada, pulverizada diríamos, por distintos conceptos. A esas sub divisiones de rubros y a esa discriminación en materia de asignaciones para personal, hay que agregar otra sub división que es también sub división del Item. Analizando las planillas podemos apreciar que los Item están también subdivididos por secciones o departamentos.

Esta estructura de nuestro presupuesto trae lógicamente aparejadas grandes dificultades en la preparación y en el estudio del presupuesto por el Parlamento. Ya a fines del siglo pasado el Dr. Eduardo Acevedo, en su obra "Notas y Apuntes", expresaba que era inaudito que el estudio del sueldo de un portero tuviera que distraer la atención de los legisladores, que tenían que emitir un voto para determinar su asignación presupuestal. Esto que se decía a fines del siglo pasado se reproduce en la actualidad en la misma forma; también hoy se determinan en el presupuesto las asignaciones individuales de un buen porcentaje de los funcionarios de la Administración.

Pero, no solamente hay dificultades para la preparación y estudio del presupuesto; también existen para la ejecución del mismo. Esa subdivisión del crédito presupuestal ha motivado que estos créditos tan pormenorizados den lugar a que en algunos casos se produzcan déficit y en otros casos excedentes y ello ha debido subsanarse con el expediente de las trasposiciones

de rubros. La estructuración que presenta el presupuesto, en materia de sueldos, tiene en sus consecuencias, una mayor importancia.

Dijimos que había una determinación de los distintos cargos presupuestados, que en algunos casos implica una determinación precisa del funcionario, con indicación de la tarea específica, el Departamento o la Sección de la oficina a la que pertenece. Esta estructura, ese determinismo exagerado tiene consecuencias perjudiciales para la Administración, porque desaparece la flexibilidad tan necesaria en cuanto a la prestación de servicios. Muchas veces hay que acudir a reforzar determinado sector de una oficina y de acuerdo a la estructura presupuestal, el funcionario requerido puede negarse. Esto, que parece exagerado para una oficina, no lo es si se toma a la Administración en su conjunto, o un Ministerio, por ejemplo. Las oficinas durante el transcurso del año tienen mayor o menor cúmulo de tareas y puede, en consecuencia, haber exceso o defecto transitorio de funcionarios; por la estructura actual un funcionario no pertenece a un Ministerio sino a una Dependencia y eso le quita flexibilidad a la Administración.

Pero es también un perjuicio para el funcionario, porque esas denominaciones especiales en algunos casos significan falta de carrera administrativa; muchas de esas denominaciones fueron obtenidas para conseguir mejoras momentáneas de la retribución personal, pero la especificación de la función, que en el presupuesto tiene asignada el funcionario, implica a veces ausencia de carrera administrativa.

Al lado de éste tenemos otro aspecto: hay también una disposición que establece que la carrera administrativa se realiza en el Item, es decir, en la oficina y por esa discriminación, por esa determinación de funcionarios que pertenecen a la oficina, hay muchos servicios incluidos en el presupuesto que apenas tienen tres, cuatro o cinco funcionarios y frente a ellas hay otras oficinas con numerosos funcionarios. ¿Cuál es la carrera administrativa que se le depara a los funcionarios de esas oficinas de escaso personal? Es nula.

También encontramos en la propia ley de presupuesto, disposiciones que establecen que, para una función administrativa, existe más de una carrera administrativa en una misma oficina.

Por último, está el otro aspecto de esa individualización del cargo, que ha dado lugar a que se produzcan mejoras específicamente determinadas en el presupuesto, hecho que trae como consecuencia el desaliento para el funcionario de obtener mejor posición por el lógico ejercicio de su carrera administrativa.

Dijimos que había gran discriminación en el crédito presupuestal y esto es cierto a medias. En la última ley de presupuesto, de fecha 31 de enero de 1957, existen por un lado oficinas que tienen esa discriminación demasiado detallista del crédito presupuestal, pero hay otras que en este sentido están en el otro extremo, pues tienen un crédito global para su fun-

cionamiento; es el caso de los organismos de enseñanza. Los dos extremos son malos. Incluso me inclino a pensar que este último del crédito global para los organismos de enseñanza está un poco reñido con la propia Constitución. El crédito global permite que los organismos de enseñanza elaboren su propio presupuesto. Admitamos que el crédito ya es el presupuesto y por tal razón no violaría la disposición constitucional que establece el procedimiento para la aprobación del presupuesto. Pero aún admitido esto, los Consejos Directivos de los organismos docentes tienen la facultad de distribuir ese crédito en la forma que la ley determina, pero pueden fijar dotaciones presupuestales a funcionarios y determinar el número de cargos de funcionarios públicos, crear y suprimir empleos, y por disposición expresa de la Constitución esa es una facultad privativa del Poder Legislativo. Por eso me inclino a pensar que este régimen de partida global, en ese aspecto, puede estar viciado de inconstitucionalidad.

¿Cómo se han pretendido solucionar estos problemas que presenta la estructura presupuestal en nuestro país? Por un lado eliminando la sanción anual del presupuesto; era dificultoso por la estructura que presentaba, poder preparar, estudiar y sancionar anualmente el presupuesto y en la práctica ello no se efectuaba; se elimina la obligación de su preparación anual y se hace cuatrienal.

Por otro lado, se crean los presupuestos de sueldos y gastos, separando el anterior presupuesto único, pretendiendo así solucionar el problema que creaba el estudio de los sueldos de la administración pública. ¿Pero con esto se ha solucionado el problema? No. Lo que se quiso hacer en esa oportunidad fue, no establecer un presupuesto de sueldos, sino la ley general de sueldos, que es una cosa totalmente distinta; ésta puede ser permanente y en el presupuesto se incluirían las dotaciones globales. En lugar de ello se efectuó la separación de los presupuestos de sueldos y de gastos.

### *Preparación del Presupuesto*

Queda el último punto que se relaciona con la preparación.

Sobre este aspecto se van a referir los contadores Fausto Díaz Paulós y Walter Lusiardo Aznarez, destacando la preparación del presupuesto en los EE. UU. y su posible aplicación en nuestro país, por lo que en esta oportunidad solo esbozaré principios generales.

En la propia Constitución se establecen normas especiales en cuanto a la iniciativa y a la sanción de los presupuestos y en cuanto a la posición que en cada caso le compete al Poder Ejecutivo. Debemos tener en cuenta que existen regímenes distintos para los organismos que están incluidos en el presupuesto general de gastos.

Por un lado tenemos el régimen del Poder Legislativo: cada Cámara prepara y sanciona su propio presupuesto; en este aspecto el Poder Ejecu-

tivo no tiene intervención de ninguna especie. Por otra parte, el Poder Ejecutivo prepara su presupuesto, tiene la iniciativa en cuanto a la preparación de su presupuesto, que es sometido posteriormente al Poder Legislativo. La función del Poder Legislativo también está establecida en la norma constitucional: puede aprobar o reprobado; puede disminuir los créditos, pero no puede aumentar ni los créditos en materia de gastos, ni en sueldos ni el número de cargos.

El Poder Judicial tiene iniciativa en la preparación de su presupuesto. A su respecto, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa conjunta; puede presentar observaciones al presupuesto del Poder Judicial, pero tiene que remitir éstas al Parlamento, conjuntamente con el proyecto del organismo.

Los organismos descentralizados o entes autónomos se rigen por el mismo procedimiento que para el Poder Judicial, es decir, iniciativa de esos organismos e iniciativa conjunta del Poder Ejecutivo.

Dejemos de lado el presupuesto económico nacional, dejemos de lado el presupuesto concebido como plan de gobierno y concretémonos exclusivamente al presupuesto administrativo, es decir, tal como está concebido el presupuesto en nuestro país, que agrupa los créditos autorizados para la ejecución de los servicios.

Para la preparación de ese presupuesto, para el ejercicio de su iniciativa exclusiva o de su iniciativa conjunta, también el Poder Ejecutivo carece de elementos fundamentales. A la falta de estadísticas ya señalada en la charla del día de ayer, se grega la inexistencia de un organismo centralizador, que tenga una visión general y pormenorizada de todos los servicios de la Administración; las funciones específicas y los organismos que las cumplen; la eficacia con que éstas se realizan; las tareas que deben realizar para su cumplimiento; las necesidades reales de los servicios; etc.

En la actualidad cada servicio solicita los créditos que estima necesarios, los que en última instancia son coordinados por el Ministerio de Hacienda. Pero su función se ve sumamente limitada porque no posee los elementos necesarios a que nos referimos anteriormente.

## ORGANIZACION PRESUPUESTAL DE BRASIL EN RELACION CON LA PROYECTADA PARA EL URUGUAY (1)

### I — INSTITUCIONES QUE TIENEN RELACION CON LA PREPARACION, CONTABILIZACION Y CONTROL PRESUPUESTAL — SINTESIS DE SUS FUNCIONES.

#### 1. — *Departamento Administrativo de Servicio Público.*

Con independencia de los distintos Ministerios se encuentra organizado, como órgano consultivo del Presidente de la República, el Departamento Administrativo de Servicio Público (D. A. S. P.).

Entre los cometidos de este organismo resaltan fundamentalmente los siguientes:

1) Presupuesto. La confección del proyecto de presupuesto y asesoramiento técnico en materia presupuestal (clasificación de ingresos y de gastos, estructura presupuestal, etc.).

2) Racionalización Administrativa. Asesoramiento técnico en materia de organización y reorganización de servicios, oficinas, etc.; asesoramiento en materia de creación de nuevos servicios u oficinas y confección de su plan orgánico; estudio de los cometidos y funciones de los distintos servicios a los efectos de asesorar al Presidente de la República la modificación y supresión de funciones de los distintos servicios evitando su duplicidad.

3) Selección y Perfeccionamiento del Personal. Organización de cursos de perfeccionamiento de funcionarios y de preparación de futuros funcionarios. Realización de pruebas de capacitación para selección de aspirantes a cursos, para selección de aspirantes al ingreso a la Administración y para cursos de especialización y perfeccionamiento.

---

(1) Estudio Publicado en la Revista de Economía, Finanzas y Administración. — N° 30 - Montevideo, Junio de 1951.

4) Biblioteca. Tiene su biblioteca propia organizada con base técnica, teniendo además, como cometido, el asesoramiento en materia de organización Bibliotecaria.

## 2. — *Contaduría General de la República.*

Esta oficina depende del Ministerio de Hacienda y tiene como función exclusiva la de centralizar la contabilidad presupuestal y patrimonial. No tiene ninguna función de contralor financiero, tiene exclusivamente la función de contabilización. Centraliza y coordina las actividades relativas a la contabilidad y escrituración en todas las reparticiones o servicios, civiles o militares que de cualquier modo recauden rentas, autoricen o efectúen gastos, administren o guarden bienes de la Unión.

Existen contadurías seccionales en cada una de las reparticiones que ejerzan alguna de las funciones expresadas precedentemente, es decir en los distintos Ministerios, en todas las Oficinas de recaudación, en los Estados, etc. Estas Contadurías seccionales dependen directamente de la Contaduría General y ejercen su función en carácter de delegación de ésta.

La función de la Contaduría General se resume en síntesis a: 1) Contabilización presupuestal. 2) Contabilización Patrimonial.

Lo que tiene que ver con la contabilización presupuestal se analizará más adelante. La Contabilización Patrimonial es efectuada por intermedio de la Sección Patrimonial. El trabajo de esta Sección no ha alcanzado aún la perfección que en la actualidad tiene la contabilidad presupuestal. No obstante hay que señalar que se efectúan las registraciones por mutaciones patrimoniales y se realizan inventarios de bienes; es decir que se efectúa una contabilización patrimonial, que se refleja luego en el Balance Patrimonial.

El trabajo de la Contaduría General se resume al fin del año en el Balance General que comprende dos volúmenes. En el primero se incluyen la exposición del Sr. Contador General al Sr. Ministro de Hacienda y los siguientes puntos:

1) Las cifras presupuestales de acuerdo con la ley de Presupuesto y todas las autorizaciones especiales acordadas por el Congreso Nacional durante el ejercicio financiero. 2) El Balance Financiero. 3) El Balance Patrimonial. 4) Cifras de los servicios Oficiales y de las rentas propias de las reparticiones industriales. 5) Lo que en los Estados Unidos del Brasil se denominan las Autarquías Federales. 6) Cifras estadísticas de ejercicios anteriores en dos cuadros, uno que abarca el último quinquenio y el otro que abarca un período mucho mayor.

El segundo volumen contiene el análisis de la ejecución presupuestal

tanto en lo que tiene que ver con los ingresos como con los gastos, y se presenta en forma comparativa con los rubros presupuestales autorizados por la ley de Presupuesto y por leyes que autorizaron la apertura de créditos adicionales.

### 3. — *Tribunal de Cuentas.*

El Tribunal de Cuentas es el órgano de contralor de la administración financiera, especialmente en lo que tiene relación con la ejecución presupuestal. Dicho organismo funciona como órgano auxiliar del Congreso Nacional y tiene jurisdicción en todo el territorio del Brasil.

Esta compuesto de nueve ministros que son elegidos por el Presidente de la República previa venía del Senado. Los cargos de los ministros son vitalicios.

Tiene competencia en los siguientes aspectos:

1) Fiscalizar la ejecución presupuestal, mediante control previo o a posteriori, de cualquier acto de la administración pública de la que resulte obligación de pago para el Tesoro. Las observaciones del Tribunal tienen carácter prohibitivo en los casos en que estén fundadas en falta de saldo en el crédito, o imputación a crédito impropio. Si la observación tuviere por causa otro fundamento distinto a los expresados, el gasto podrá efectuarse, mediante despacho del Presidente de la República, registro bajo reserva del Tribunal y dando cuenta al Congreso Nacional.

2) Juzgar la legalidad de los contratos. Sólo se reputan perfectos los contratos que, de cualquier modo, interesen a los ingresos o gastos, luego de registrados por el Tribunal. Las observaciones que formule el Tribunal suspenden la ejecución del contrato hasta que se pronuncie el Congreso Nacional. Tiene también competencia para juzgar la legalidad de las pensiones, jubilaciones, etc.

3) Juzgar las rendiciones de cuentas de los responsables por dineros y otros bienes públicos y de los administradores de los Entes Autónomos (Entidades Autárquicas).

4) Dar el parecer previo, en un plazo de 60 días de las cuentas que el Presidente de la República debe presentar anualmente al Congreso Nacional. Este es un parecer en carácter consultivo que lo emite en su calidad de órgano auxiliar del Poder Legislativo. Las cuentas a que se hace referencia son el Balance General confeccionado por la Contaduría General, presentado en los dos tomos a que se hizo referencia precedentemente.

Las sesiones del Tribunal de Cuentas son públicas y las personas o los actos juzgados pueden ser asistidos por un abogado, a quien se le otorgan 15 minutos previos a la deliberación del Tribunal, para que exprese la defensa. Luego de la exposición del abogado defensor el Tribunal delibera y falla.

La publicidad de las deliberaciones puede ser suspendida cuando se trate de secreto de gobierno.

El control legal del Tribunal de Cuentas es ejercido directamente por el Tribunal o por intermedio de delegaciones. A tales efectos tiene delegaciones en todos los Estados, en el Departamento Federal de Compras y en los Ministerios Militares.

Posteriormente se insistirá sobre este punto cuando se trate del Control Presupuestal.

## II. — ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

La ley de Presupuesto de los Estados Unidos del Brasil presenta las siguientes características:

### 1. — *Ingresos.*

Es por esta Ley que se autoriza al Poder Ejecutivo a recaudar los impuestos y demás contribuciones que se expresan en ella y que fueron creados por leyes anteriores. En consecuencia pues, en lo que respecta a los ingresos, la ley de Presupuesto del Brasil estima el producido de los mismos y autoriza, expresamente, al Poder Ejecutivo a recaudar los tributos vigentes.

### 2. — *Gastos.*

En lo que respecta a los gastos, se crea por esta ley el crédito presupuestal, pero exclusivamente para los servicios creados con anterioridad por ley ordinaria. Por disposición constitucional no pueden ser fijados gastos para aquellos servicios que no hubieran sido anteriormente creados.

Se incluyen además en la determinación de gastos los que corresponden a la construcción de obras públicas; como se verá posteriormente en la clasificación de gastos, éstos constituyen una de las “Verbas” la “Verba” 4 que lleva el nombre de Obras, Equipamientos y Adquisiciones de Inmuebles. Por regla general la construcción de Obras Públicas se atiende con ingresos ordinarios.

En lo que tiene que ver con la forma de autorización del crédito, como

se verá posteriormente, existe una dualidad de criterio. En efecto, el crédito para “Personal” se otorga a los grupos administrativos en que se divide el presupuesto y que son semejantes a los que comprenden los incisos de nuestro presupuesto; es decir: Poder Legislativo, Presidencia de la República, Ministerios, Oficinas extra ministeriales, Tribunal de Cuentas y Poder Judicial; el crédito es global y la distribución por oficinas compete al poder administrador. No ocurre lo mismo con los demás gastos — con excepción de los Ministerios Militares — en los que la ley de presupuesto determina con precisión el destino por oficina y por tipo de gastos.

### 3. — *Operaciones de Crédito.*

Es la ley de presupuesto la que autoriza al Ministerio de Hacienda a realizar las operaciones de crédito necesarias por concepto de anticipación de ingresos (déficit temporario del Tesoro) y fija, para tales efectos, el monto máximo de las mismas. En consecuencia la autorización es anual y expresa.

### 4. — *Aspecto formal.*

La ley de Presupuesto de los Estados Unidos del Brasil se compone de seis artículos y de veintiseis anexos que forman parte integrante de la ley.

Por el primer artículo se estima para el ejercicio financiero el producido de los ingresos y se fija el total de gastos, es decir, que se dan las cifras totales.

Por el segundo artículo se discrimina la previsión de ingresos en una primera clasificación general por títulos y capítulos, y se autoriza, para ese ejercicio, a efectuar la recaudación de los tributos que se detallan en el anexo correspondiente. Esta primera clasificación de ingresos comprende en la actualidad:

*Rentas Ordinarias.* I. Rentas Tributarias; II. Rentas Patrimoniales; III. Rentas Industriales; IV. Diversas Rentas.

*Rentas Extraordinarias.*

Por el tercer artículo se distribuye el total de gastos por grupos administrativos determinándose así el costo de los diversos servicios. La clasificación incluida en este artículo es similar a la que efectúa nuestro presupuesto en incisos y comprende: Congreso Nacional; Tribunal de Cuentas; Presidencia de la República; cada uno de los servicios que funcionan fuera de la órbita de los ministerios y que dependen directamente del Presidente de

la República; cada un de los Ministerios y el Poder Judicial. Los organismos extraministeriales que dependen directamente del Presidente son 11 y se expresan seguidamente: Departamento Administrativo de Servicio Público, Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, Comisión de Readaptación de los Incapaces de las Fuerzas Armadas, Comisión de Reparaciones de Guerra, Comisión del Valle de San Francisco, Consejo Nacional de Aguas y Energía Eléctrica, Consejo Nacional de Economía, Consejo de Inmigración y Colonización, Consejo Nacional del Petróleo, Consejo de Seguridad Nacional e Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

Los Ministerios son diez, a saber: Ministerio de Aeronáutica, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación y Salud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Guerra, Ministerio de Justicia y Negocios Interiores, Ministerio de Marina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo, Industrias y Comercio y Ministerio de Vialidad y Obras Públicas.

Por el artículo 4º se autoriza al Ministerio de Hacienda a realizar las operaciones de crédito por anticipación de ingresos. En el proyecto de presupuesto para el ejercicio 1951 esta autorización se proyectaba en aproximadamente el 10 por ciento del total de gastos (total de gastos Cr\$ 21.355:885.240. Autorización proyectada Cr\$ 2.100:000.000).

Por el artículo 5º se revocan todas las disposiciones en contrario.

En los anexos se discriminan y clasifican los ingresos y gastos. Estos Anexos son 26 y forman parte integrante de la ley de presupuesto.

En el anexo N° 1 se discriminan y clasifican los ingresos; se compone de tres partes: una primera parte en la que se clasifican y estiman los ingresos; una segunda parte en la que se detalla toda la legislación vigente en materia tributaria por orden alfabético, y una tercera parte en la que se establece un esquema demostrativo del Código de ingresos.

En cada uno de los Anexos del N° 2 al 26 se fija y discriminan los gastos para cada uno de los grupos administrativos de que se habló precedentemente; es decir: un anexo para cada Ministerio (10 anexos); uno para cada uno de los organismos extra ministeriales (11 anexos); uno para la Presidencia de la República; uno para el Congreso Nacional, otro para el Tribunal de Cuentas y otro para el Poder Judicial, formando así el total de 25 anexos de gastos.

Se acompaña a la ley de presupuesto un Sumario donde se resume el total de ingresos y de gastos clasificados. La clasificación de ingresos que se efectúa en este Sumario es realizada por Capítulos y Parágrafos, la clasificación de gastos por Verbas y Consignaciones.

## 5. — *Clasificación de Ingresos.*

La clasificación de ingresos del Presupuesto Federal ha sido objeto de constante modificación que la fueron perfeccionando año a año pero que

no afectaron para nada su estructura. No obstante ella adolece de ciertos defectos que motivaron constantes críticas. En ese sentido es interesante destacar lo que se expresa en el mensaje presidencial del proyecto de presupuesto para el ejercicio 1951. Se traduce a continuación un fragmento del mismo:

“Siguiendo el punto de vista doctrinario, el órgano central del presupuesto, de la Administración Federal, tuvo oportunidad de encarar la necesidad de proceder a una reclasificación de los recursos federales, a fin de eliminar las fallas y vicios contenidos en el esquema en vigor. No sería dado presentar un presupuesto técnicamente perfecto, sin que antes fuese asegurado el concurso inestimable de una buena clasificación del Ingreso Público Federal.

“Sin subestimar los esfuerzos anteriormente realizados por las administraciones pasadas, también sabemos que aún no se había emprendido un trabajo serio e ininterrumpido, en el sentido de dotar a las finanzas de la Unión de un esquema compatible con el grado de desenvolvimiento alcanzado por la administración pública federal. Los datos al respecto elegidos indican que todo lo que se ha hecho hasta ahora, en lo tocante a reclasificación de Ingresos, no pasa de tentativas dispersas sin consecuencias prácticas señalables. De este modo, no divergen las autoridades en el asunto, reconociendo todas, la precariedad de composición del esquema de la Renta de la Unión. En otras palabras, tienen ellas bien firme la convicción de que, de la cualidad de la clasificación impuesta a cualquier tipo de administración financiera, dependerá la ordenación de los factores que lo integran o la confusión de las diversas categorías tributarias que forman el anexo de la Renta Pública. Dígase, desde luego, que esta segunda alternativa viene dominando el panorama de las actividades presupuestales del Gobierno Federal, acarreado trastornos de toda clase.

“Sabiéndose que el concepto universalmente aceptado, sobre clasificación de ingresos, tiene como puntos cardinales la perfecta distribución de series, categorías o grupos armónicamente articulados, según las características esenciales de cada tributo, en términos de afinidad, analogía o diferencias, no se puede sino concluir que todo esquema que, como el de la Administración Federal, se aleja del imperio de esos requisitos, debe ser rigurosamente reestructurado, para que pueda encuadrarse dentro de las líneas de una ordenación lógica.

“En el plano del Gobierno Federal, aún no surgió un sistema de clasificación de las rentas públicas, basado en ese rigor científico y que pueda sustituir, de manera satisfactoria, la que se encuentra en vigor. Esa afirmación no implica negar la existencia de técnicos y administradores realmente informados en la materia. Significa por el contrario, el reconocimiento de que el problema, dado su extrema complejidad, no puede ser tratado por individuos aislados, ni mismo por órganos aislados. Es de esos

“que reclaman el concurso de varias entidades trabajando en colaboración  
“intima.

“Por lo tanto el trabajo realizado consistió en hacer un levantamiento  
“complejo de los defectos y fallas de la clasificación en vigor. Como punto  
“de partida no se puede exigir otra actitud”.

Seguidamente se expresan en el mensaje los principales defectos de la clasificación que se resumen a continuación: a) No satisface la composición del grupo Rentas Tributarias. Este grupo no tendría que incluir tasas, no obstante existen en él rubros que corresponden a verdaderas tasas; b) No existe una clasificación de tasas realizada con base técnica; c) Existen verdaderos impuestos con la denominación impropia de tasas; d) Dentro del grupo de rentas extraordinarias se incluyen rubros que constituyen rentas permanentes.

La clasificación actual de las Rentas Públicas en el Presupuesto de los Estados Unidos del Brasil presenta la siguiente estructura: La Renta General se clasifica en dos grandes Títulos que son Renta Ordinaria y Renta Extraordinaria. La Renta Ordinaria a su vez se clasifica en capítulos que son: I) Rentas Tributarias; II) Rentas Patrimoniales; III) Rentas Industriales; IV) Diversas Rentas.

Los capítulos a su vez se clasifican en párrafos; la clasificación de las Rentas Tributarias es como sigue: 1) Impuestos de importación y afines; 2) Impuestos de consumo; 3) Impuestos de rentas y proventos de cualquier naturaleza; 4) Impuestos de timbres y afines (selo); 5) Impuestos que competen a la Unión en los territorios.

Los párrafos se clasifican en rúbricas que comprenden cada uno de los distintos tributos e ingresos en general, en algunos casos estas rúbricas se subdividen en líneas que comprenden subdivisiones del ingreso original (adicionales, etc.).

En la clasificación presupuestal los párrafos, rúbricas y líneas se encuentran agrupados por órganos recaudadores (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Aeronáutica, Ministerio de Agricultura, etc.).

El código de ingresos presenta una estructura decimal.

Estas son en síntesis las principales características que presenta la clasificación de ingresos en el Presupuesto Federal del Brasil, debe tenerse presente que el presupuesto de los Estados y Municipios tiene una clasificación distinta a la mencionada, aquellos se rigen por la padronización especialmente establecida para las administraciones estatales y municipales.

## 6. — *Clasificación de Gastos.*

La clasificación de gastos presenta dos fases diferentes, una es la clasificación primaria que se incluye en el articulado del presupuesto, es la

clasificación de gastos según las unidades administrativas a que atiende. Como se expresó precedentemente esta clasificación es similar a la que efectúa nuestro presupuesto en incisos con pequeñas variantes. Las unidades administrativas constituyen, cada una de ellas, un Anexo que contiene los gastos de las mismas, discriminados y clasificados según la índole del gasto.

Esta segunda clasificación abarca discriminaciones en distintos grados que comienzan en títulos principales que designan otros tantos géneros de gastos. Estos primeros grupos reciben el nombre de Verbas y son actualmente, de acuerdo con la clasificación adoptada para la confección del presupuesto para el ejercicio 1952, las siguientes: I. Personal; II. Material; III. Servicios de Encargos; IV. Obras, Equipamientos y Adquisiciones de Inmuebles; y V. Deuda Pública.

Las verbas a su vez se subdividen en grupos menores que reciben la denominación de Consignaciones. La Verba I se integra en seis consignaciones; la Verba 2 en cuatro; la 3 se compone de diez consignaciones; la 4 de nueve, y la Verba 5 de dos. A vía de ejemplo se detallan a continuación las Consignaciones que integran la Verba 1, Personal: 1) Personal Permanente; 2) Personal Extranumerario; 3) Gratificaciones (Ventajas); 4) Indemnizaciones; 5) Gastos Especiales; 6) Diversos.

A su vez las Consignaciones agrupan conjuntos menores de gastos que se denominan subconsignaciones. Estas subconsignaciones son muy numerosas, en el total de la clasificación existen 183.

A vía de ejemplo se determinan a continuación las subconsignaciones de las Consignaciones 1 y 2 de la Verba 1.

Consignaciones I — Personal Permanente. 01 — Personal Permanente. 02 — Porcentajes; 03 — Subsidios.

Consignación II — Personal Extranumerario. 04 — Contratados; 05 — Mensualistas; 06 — Jornaleros; 07 — Tarifarios.

Muchas de estas subconsignaciones se subdividen una vez más.

En esta forma se integra pues la clasificación que podríamos llamar por índole del gasto.

A esta determinación del gasto se agrega, en la fijación de la dotación presupuestal de los distintos Anexos de gastos, nuevos elementos de precisión constituidos por el ítem, que indica la unidad administrativa a que se destina la dotación, y por líneas e incisos que completa la determinación precisa del rubro, especificando la forma de utilización del crédito, mediante la enunciación sumaria de un programa o parte de un programa de trabajo.

A los efectos de que se pueda apreciar con mayor claridad la forma en que se determina el crédito presupuestal, se ha elegido uno cualquiera de ellos del Ministerio de Agricultura del proyecto de presupuesto para el ejercicio 1951.

Anexo N° 17. — Ministerio de Agricultura.

Verba 3. — Servicios y Encargos.

Consignación I. — Diversos.

Subconsignación 06. — Auxilios, contribuciones y subvenciones.

Subdivisión). — 1. Auxilios.

Item. — 19. - Departamento Nacional de la Producción Animal.

02. - División de Caza y Pesca.

(1) A las Colonias de pescadores para mantención de sus escuelas, en los términos del Dec. Ley 2.665 de 2/10/40 Cr. \$ 1:000.000.00.

Esta clasificación como se expresó precedentemente responde a la adoptada para el proyecto de Presupuesto para el ejercicio 1952 que se está estructurando en estos momentos, pero es distinta a la que se adoptó para el ejercicio 1951 y probablemente tenga alguna modificación en el proyecto del próximo ejercicio.

La clasificación de gastos ha sufrido en el correr del tiempo constantes modificaciones, algunas ampliándola por necesidades del momento, otras de mayor envergadura como la operada para el proyecto de 1952 que modificó no sólo subconsignaciones sino también Verbas y Consignaciones.

En consecuencia pues las clasificaciones no han sido uniformes, pero no obstante se ha mantenido la estructura general de clasificación en Verbas, Consignaciones y Subconsignaciones, habiéndose modificado la cantidad de ellas y el contenido de algunas.

## 7. — *Características del Crédito Presupuestal.*

Como puede apreciarse a través de lo expresado en el capítulo anterior, el crédito presupuestal aparece pulverizado y es limitado en sus más mínimos detalles. A este hecho debe agregarse la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de efectuar trasposiciones y modificaciones en los rubros, la que trae como consecuencia una gran rigidez en el presupuesto brasileiro.

Esta rigidez se exterioriza en la gran cantidad de leyes posteriores que crean créditos adicionales, muchos de los cuales no significan un aumento de las cifras presupuestales sino que solamente modifican o trasponen las dotaciones de unos créditos a otros.

Existen tres clases de créditos adicionales bien diferenciados:

1) Créditos especiales. Créditos votados para gastos no previstos en la ley de presupuesto. 2) Créditos suplementarios. Créditos que se destinan a suplir una insuficiencia en las dotaciones presupuestales. 3) Créditos Extraordinarios. Autorizaciones especialísimas para atender necesidades urgentes o imprevistas, en casos de guerra, conmoción intestina o calamidad

pública (art. 75 de la Constitución). (En este último caso no es necesario autorización legislativa previa).

Esta rigidez con que debe actuar el Poder Administrador tiene su excepción en los Ministerios Militares, que en razón del secreto militar, las dotaciones son otorgadas con carácter global y distribuidas por el Poder Ejecutivo.

Esta excepción se extiende, pero con carácter genérico a la Verba 1 Personal, cuyas consignaciones y subconsignaciones son atribuidas a la sección, servicio o división de personal de los distintos ministerios u organismos extra ministeriales. Estas dotaciones son autorizadas en carácter global y es el Poder Ejecutivo, mediante acto administrativo quien distribuye el crédito entre las distintas reparticiones.

Para poder comprender mejor este problema debe hacerse una breve explicación de las distintas clases de funcionarios y de la forma en que pueden ser remunerados. Las retribuciones personales propiamente dichas se incluyen en las Consignaciones 1 y 2 de la Verba 1 Personal. La Consignación 1 incluye las retribuciones por concepto de personal permanente entre nosotros de personal presupuestado y la 2 incluye las del personal extranumerario ((extrapresupuesto). El presupuesto brasilero distingue cuatro categorías de personal extranumerario: 1) Contratados; 2) Mensualistas; 3) Jornaleros; 4) Tarifarios.

Se incluye dentro de los primeros a aquellos funcionarios que actúan bajo contrato por un plazo y para un trabajo determinado. Los mensualistas en cambio son funcionarios sin contratos, que perciben remuneración mensual, ejercen funciones administrativas; es decir son funcionarios comparables a los presupuestados pero que carecen del derecho a la inamovilidad. Debe aclararse que en la práctica, el buen funcionario tiene una estabilidad semejante a la del presupuestado. Esta clase de funcionario está muy extendida en la administración federal del Brasil. Los jornaleros no merecen aclaración, su propia palabra es lo suficientemente explícita, son generalmente obreros. En cuanto a los tarifarios se trata de funcionarios que son remunerados en base a la productividad, a destajo; se aplica en casos de tareas especiales.

Puede tenerse una idea de la importancia que en la administración federal de los Estados Unidos del Brasil adquirió esta clase de personal extranumerario, si se comparan las cifras correspondientes a este personal con las del personal presupuestado del proyecto de presupuesto para 1951.

Personal presupuestado (incluyendo porcentajes y subsidios) Cruzeiros \$ 3.800:986.732.

Personal extranumerario ((retribución) \$ 2.094:547.870.

La relación de cargos y su remuneración recibe, en el personal presupuestado, la denominación de Cuadro. Los Cuadros son establecidos por ley especial para cada Ministerio y para cada órgano extraministerial, es

decir que cada Cuadro vendría a constituir una ley parcial de sueldos de los funcionarios. Compete al Poder Ejecutivo la distribución de cargos y funcionarios establecidos en cada Cuadro, entre las distintas reparticiones componentes del Ministerio a que corresponda. La modificación de un Cuadro sólo puede ser realizada por el Poder Legislativo.

La relación antes expresada, pero para el personal extranumerario recibe la denominación de Tabela, y abarca también todos los cargos de una unidad Administrativa (Ministerio). Al contrario de lo que ocurría con el Cuadro, la Tabela es de creación del Poder Ejecutivo, siendo la distribución de cargos dentro de cada Ministerio de competencia del Ministro correspondiente.

La ley de presupuesto lo único que realiza es la autorización del crédito correspondiente a cada Cuadro y asigna dicha dotación a las divisiones o secciones de Personal del Ministerio que sintetiza el funcionariado del mismo. La dotación se distribuye luego, administrativamente, de acuerdo con la distribución funcional del Cuadro.

En lo que respecta a la Tabela la facultad del Poder Ejecutivo es aún mayor. La ley de presupuesto autoriza el crédito total y el Poder Administrador no solamente tiene competencia en la distribución administrativa de la dotación sino que aún tiene la facultad de modificar la Tabela, lo que significa que tiene facultad en la fijación de remuneraciones.

Como vemos pues, existen dos criterios bien diferenciados en lo que tiene que ver con el crédito presupuestal, uno que da bastante flexibilidad al Poder Administrador (Personal) y otro que conduce a rigidez extrema y que es la causal de creación de innumerables créditos adicionales (las demás Verbas).

### III. PREPARACION DEL PRESUPUESTO

#### 1. — *Competencia y plazos constitucionales.*

La iniciativa en materia de Presupuesto compete al Presidente de la República quien tiene como organismo Asesor al Departamento Administrativo de Servicio Público.

Por disposición Constitucional (art. 87) la remisión del proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados debe ser efectuada antes de los dos meses de la apertura de las sesiones legislativas. El proyecto de presupuesto debe ser presentado pues antes del día 15 de mayo.

El Poder Legislativo tiene igualmente un plazo constitucionalmente establecido para el estudio, discusión y sanción del presupuesto que abarca desde el 15 de mayo al 30 de noviembre. No habiéndose aprobado por el Poder Ejecutivo, el proyecto de presupuesto antes del 30 de noviembre, por

disposición constitucional (art. 74) se prorroga automáticamente para el ejercicio siguiente, el presupuesto vigente en ese momento.

Estos plazos han sido motivo de crítica en virtud del escaso tiempo con que cuenta el Poder Ejecutivo para elaborar y proyectar el presupuesto. Como consecuencia de ese escaso tiempo el proyecto de presupuesto debe comenzar a realizarse en el mes de setiembre del año anterior a aquel en que se presenta. (El proyecto de presupuesto para el año 1952 se comenzó a elaborar en setiembre de 1950 y en el mes de setiembre de este año comenzará a laborarse el proyecto de presupuesto para el año 1953). Es decir pues que cuando se comienza a elaborar un proyecto de presupuesto, no se conoce aún cual será el crédito que se tendrá para el ejercicio siguiente, ni cual es el resultado del ejercicio en que se está proyectando el presupuesto y que es el segundo ejercicio anterior al que se proyecta.

## 2. — *Organización Administrativa.*

El Departamento Administrativo, por intermedio de la División de Presupuesto y Organización, es el encargado, en la actualidad, de la elaboración del proyecto de Presupuesto Federal; concurren asimismo en dicha elaboración las Divisiones de Personal y de Edificios Públicos de dicho Departamento.

La organización del D.A.S.P. a los efectos de la confección del presupuesto es como sigue:

La División de Presupuesto y Organización se encuentra integrada por las siguientes reparticiones: 1) Sección de Pesquisas Técnico-Presupuestales. Esta Sección es la encargada de la elaboración doctrinaria en materia presupuestal; es en ella donde se efectúan los estudios doctrinarios. 2) Servicio de Coordinación de Planeamiento Administrativo que es la encargada de la preparación del presupuesto de gastos. 3) Servicio de Racionalización Administrativa. Esta sección analiza los planes de trabajo presentados por las oficinas, tratando de eliminar la duplicidad de gastos por servicios similares. 4) Sección de Informes Económico-Financieros. Tienen como cometido estimar el producido de los ingresos vigentes.

Además de la División de Presupuesto y Organización concurren en la elaboración del proyecto de presupuesto como ya se expresó, las Divisiones de Personal y de Edificios Públicos. La Primera que analiza la "Verba" 1 "Personal" y la División de Edificios Públicos que se encarga de la revisión de la "Verba" 4 "Obras, Equipamientos y Adquisiciones de Inmuebles".

Esta es la estructura que presenta el D.A.S.P. en lo que respecta a la elaboración del presupuesto. Esta estructura se integra con la que presentan los ministerios a este mismo fin. Existen en ellos el Departamento de Administración que tiene por cometido la preparación del proyecto parcial

del Ministerio y se organiza de la siguiente forma: 1) División de Personal que revisa las propuestas parciales remitidas por las oficinas referentes a la “Verba” 1 “Personal” y formula el proyecto del ministerio de esa “Verba”. 2) División de Material que efectúa lo mismo que la anterior con referencia a la “Verba” 2 “Material”. 3) División de Obras que hace lo mismo que las anteriores con la “Verba” 4 “Obras, Equipamientos y Adquisiciones de Inmuebles”. 4) División de Presupuesto que analiza las “Verbas” 3 “Servicios y Encargos” y 5 “Eventuales”. Esta División se encarga igualmente de la confección del proyecto parcial del Ministerio.

### 3. — *Estimación de Ingresos.*

Como ya se expresó compete esta parte del presupuesto a la Sección de Informes Económicos Financieros. En la previsión de ingresos se tiene fundamentalmente en cuenta el producido de ejercicios anteriores y los resultados de estadísticas económicas y financieras que permitan ajustar dichas cifras de acuerdo con la evolución cíclica. En este aspecto pues existe mucho de apreciación personal.

Esta Sección se encuentra en contacto permanente con las oficinas de recaudación y con las oficinas contables y estadísticas a los efectos de tener la máxima información. A los efectos de una mayor especialización que permita el máximo de aproximación de la estimación con la cifra real se distribuyen los ingresos en cuatro grupos que son: 1º Comercio Exterior y Rentas Industriales; 2º Producción y Comercio Interior. 3º Rentas, Alimentación y Educación. 4º Patrimonial, Ingresos Eventuales.

Cada grupo está a cargo de un funcionario especializado que analiza, estudia y estima los ingresos que lo integran. Se tiene la legislación actualizada y toda alteración que se produzca en la legislación tributaria es fichada.

Luego de confeccionadas las previsiones y el cuadro de disposiciones legales, el trabajo es revisado por un consejo presidido por el Jefe de la Sección Informes Económico-Financieros e integrado por cada uno de los encargados de los distintos grupos.

### 4. — *Trámite en la Elaboración del Presupuesto de Gastos.*

La iniciativa en materia de gastos es otorgada a las distintas reparticiones, las que formulan su pedido de dotaciones, en formularios padronizados que le son remitidos por el órgano central, que como se expresó es la División de Presupuesto y Organización del D.A.S.P. Este pedido debe ser acompañado por un trabajo descriptivo del plan de acción y de las tareas que se piensan realizar en el ejercicio con especificación de las nece-

sidades que requiere para llevar a cabo dicho plan de trabajo. Todos estos trabajos se presentan en cuadruplicados, uno de cuyos ejemplares es enviado al D.A.S.P., otro es archivado en la repartición y los otros dos seguirán el trámite que más adelante se reseñará.

Con los ejemplares que recibe el D.A.S.P. y mientras se cumple el trámite de las otras vías, éste realiza un primer análisis de cifras. Los otros dos ejemplares sufren sucesivos ajustes, primeramente en las oficinas o departamentos de las que dependen directamente las reparticiones y luego en el Ministerio que agrupa todas esas Oficinas o Departamentos. En esta segunda revisión, independientemente de la que efectúa el D.A.S.P. se separan las propuestas por "Verbas" que son analizadas por las distintas Divisiones de Personal, Material, Obras y Presupuestos, del Departamento de Administración de los ministerios. Efectuados los ajustes pertinentes se reconstruyen las propuestas parciales y se procede a la elaboración del proyecto de Presupuesto del Ministerio que se presenta en dos formas, una por reparticiones y la otra por subconsignaciones. (Ver clasificación de gastos). Estos proyectos, conjuntamente con uno de los ejemplares de las propuestas de las reparticiones, en los que se hicieron los ajustes de los Departamentos a que estaban directamente vinculados primero y del Departamento de Administración del Ministerio después, son remitidos a la División de Presupuesto y Organización del D.A.S.P.

Con todo este material y con el ejemplar ya analizado, que le fuera remitido directamente por las reparticiones, el D.A.S.P. procede a realizar el estudio final de las distintas propuestas; a tales efectos son convocados los responsables de las distintas reparticiones debatiéndose los diversos problemas y ajustándose el plan de trabajo a la política general del gobierno. Luego de esto se articulan las propuestas parciales que son sometidas a las Comisiones de Revisión. Una vez prontas pasan a la Sección de Presupuesto General de la División de Presupuesto y Organización donde se articula el proyecto general.

A los efectos de que se pueda apreciar con mayor claridad el proceso en síntesis reseñado, traduciré a continuación una parte del trabajo de Edgar Amorim da Costa titulado "A Despesa no Processo Orçamentário".

"Hasta el 30 de setiembre, el órgano central (División de Presupuesto y Organización del D.A.S.P.), efectúa la remesa de impresos padronizados a las reparticiones federales para que cada cual organice en cuatro vías, su propuesta parcial de presupuesto.

"En octubre y noviembre, las unidades presupuestales (reparticiones) elaboran tales propuestas. De esas, la primera vía es encaminada al órgano central, remitiéndose la segunda y la tercera vía a la autoridad de nivel intermediatamente superior a que estuviera subordinado el dirigente de la repartición proponente. La cuarta vía es archivada en la propia repartición.

"Hasta el 10 de diciembre, se opera la primera revisión de todas las

“propuestas parciales referentes a las reparticiones que integran un mismo conjunto administrativo (un departamento, casi siempre) teniendo en vista, sobre todo armonizar los programas de trabajo presentados y uniformar los criterios adoptados en la solicitud de créditos.

“Hecha esta operación, el departamento revisor procede a encaminar las propuestas revisadas 1ª y 2ª vías) a las divisiones o comisiones de presupuesto existentes en cada Ministerio.

“Entretanto mientras el órgano central de elaboración presupuestal (D.A.S.P.) espera la remisión de las 2as. vías de las propuestas parciales y de las propuestas generales de los Ministerios emprende un examen preliminar de las 1as. vías.

“En este examen es verificado: a) si fueron atendidas las instrucciones sobre la organización de las propuestas parciales, solicitándose en caso negativo inmediatos esclarecimientos a la repartición proponente; b) si las dotaciones pretendidas en cada propuesta parcial están bien clasificadas, procediéndose a la necesaria reclasificación; c) si los elementos informativos ofrecidos por las reparticiones guardan la debida coherencia con los que ofrecieran en anteriores propuestas y con las existentes en reportorios y demás documentos constantes en los archivos del órgano central; d) si el cuadro comparativo de las dotaciones pedidas y de las obtenidas en los ejercicios precedentes muestran variaciones acentuadas en cada repartición, levantándose el mapa general de las propuestas con la distribución de los aumentos, para un confronto con las posibilidades que el ingreso ya haya revelado y para la fijación de ciertos puntos de orientación financiera a seguir en el presupuesto en elaboración.

“Hasta el 31 de diciembre se efectúa la 2ª revisión de todas las propuestas parciales del Ministerio. Considéranse menos los planos y programas vistos que los elementos comunes a todos ellos y que constituyen la especialización de cada uno de los órganos revisores. Tales elementos entretanto merecen examen preferencialmente en función del conjunto ministerial.

“Para eso, una vez recibidas por el órgano ministerial, las 2as. vías sufren inmediato desdoblamiento por “Verbas”. Las partes correspondiente a las Verbas 1-Personal, 2 Material y 4 Obras, Equipamiento y Adquisición de Inmuebles son encaminadas respectivamente a las Divisiones de Personal, de Material y de Obras del Ministerio, compitiendo a la División de Presupuesto del mismo el estudio de las partes referentes a las Verbas 3 Servicios y Encargos y 5 Eventuales.

“La División de Personal preocupase sobre todo de los recursos que a su entender deben ser concedidos al cuadro del Ministerio, para eso no puede dejar de basarse en cierta forma, en las necesidades de personal expresadas por las reparticiones de por sí. O de lo contrario —como en el caso de los gastos con sustituciones— dé un valor relativo a la previsión

“aislada de las reparticiones, basándose en su lugar, en la frecuencia estadística observada en el Ministerio.

“La División Material tiene en cuenta los “stocks” disponibles en los almacenes centrales, la recuperación del equipamiento inutilizado y el mejor aprovechamiento del que algunas reparticiones no precisaran, reduciéndose, así, el monto de las dotaciones pedidas.

“La División de Obras atiende especialmente de los recursos técnicos del Ministerio y de las posibilidades generales de ejecución dentro del ejercicio considerado.

“Al mismo tiempo, noticias, referentes a la aplicación de las dotaciones centralizadas en cualquiera de los citados órganos revisores son lanzadas en las propuestas conjuntamente con esclarecimientos sobre asuntos (precios de materiales por ejemplo), al respecto de los cuales cumple, en principio, a dichos órganos estar más informados que las reparticiones proponentes.

“Dentro de la primera quincena de enero del año siguiente, opérase la reconstitución de las 2as. vías de las propuestas parciales y la colocación en las 3as. vías de las anotaciones correspondientes a la 2ª revisión.

“El órgano ministerial de presupuesto, emprende a continuación, aún dentro de la primer quincena de enero:

“I — A la tercera revisión, en la cual funciona como coordinador de programas, completa el trabajo de la 1ª revisión, ajustando las observaciones resultantes de la 2ª.

“II — Organización, por subconsignaciones y por reparticiones, en tres vías, de la propuesta general del Ministerio, de acuerdo con el levantamiento de las parcelas de las propuestas parciales, hechas después de la 3ª revisión, de acuerdo con las instrucciones directas del Ministerio de Estado y con la comunicación, si la hubiera del órgano central de presupuesto dentro de los cuales las dotaciones solicitadas para todo el Ministerio o alguno de los sectores, deben comportarse.

“III — Encaminar dos vías de la propuesta Ministerial por subconsignaciones y dos por reparticiones y las segundas vías de las propuestas parciales, al órgano central de presupuesto, en tanto que las 3ras. vías de estas últimas y de la propuesta general del Ministerio son archivadas en el propio órgano ministerial de presupuesto.

“Hasta el 28 de febrero la División de Presupuesto y Organización del D.A.S.P. efectúa el estudio final de las propuestas parciales. Para ese estudio son convocados los responsables por las diferentes unidades administrativas. Se objetiva en debate, a través de entrevista personal, de los problemas y programas de las reparticiones, ajustándolos a la política gene-

“ral del Gobierno y a las conveniencias y limitaciones que las necesidades  
“y los recursos aconsejaren.

“A medida que las 2as. vías de las propuestas parciales llegan al ór-  
“gano central, se transcriben en ellas las rectificaciones hechas por el mismo  
“órgano en las 1ras. vías. Estas a su vez reciben las ateraciones constantes de  
“las 2das. vías introducidas en la 1ra., 2da. y 3ra. revisiones ministeriales. En  
“la propuesta general del Ministerio también se hacen las correcciones ne-  
“cesarias.

“Las 2das. vías de las propuestas generales y de las propuestas parcia-  
“les son, inmediatamente remitidas a los relatores.

“Estos son funcionarios credenciados por una gran experiencia admi-  
“nistrativa, familiaridad con la técnica presupuestal y sobre todo por el co-  
“nocimiento específico y minucioso de un ministerio o grupo de órganos,  
“de cuyos problemas, objetivos, programas, estructura, funcionamiento, le-  
“gislación y realizaciones deben estar al tanto.

“A los relatores incumbe, sucesiva o paralelamente:

“I — Examen de los programas de trabajo contenidos en las propues-  
“tas parciales con el propósito de verificar: A) si se incluyen de hecho, en  
“el programa gubernamental de prestación de servicios públicos; B) si guar-  
“dan conformidad con los objetivos de las unidades; C) si no duplican en  
“todo o en parte, programas de otras unidades.

“II — Revisión del costo estimado para los programas, con la cola-  
“boración de la División de Material del Departamento Federal de Com-  
“pras, de las Divisiones de Personal y de Edificios Públicos, del D.A.S.P. y  
“del Servicio de Racionalización Administrativa de la propia División de  
“Presupuesto y Organización, teniendo en vista: a) prestación más econó-  
“mica de los servicios, sea por simples reajustes de precios, sea por la utili-  
“zación de instrumentos de trabajo de otro órgano, modificaciones de es-  
“tructura o de proceso, etc.; b) armonizar los gastos en cada caso con las  
“cuotas que se le atribuyeron en el plan de distribución previa de recursos.

“III — Apreciación, con iguales cautelas, de los planes de inversiones  
“patrimoniales, de los encargos diversos y demás elementos que forman los  
“programas de trabajo, si se incluyeran en las propuestas presupuestales.

“IV — Remisión a las Comisiones de Revisión de las propuestas con-  
“venientemente relatadas.

“Las Comisiones de Revisión, por imperativo legal, funcionan bajo  
“la presidencia del Jefe del Servicio de Coordinación del Planeamiento Ad-  
“ministrativo y son constituídas por el representante del órgano cuya pro-  
“puesta presupuestal estuviera en examen, por el Relator de la propuesta y,

“cuando se trate de un órgano integrante de un Ministerio, por el Director de presupuesto de éste. Deciden por el voto de la mayoría y sus decisiones, cuando afectan sustancialmente el plan de distribución de recursos, son elevados a consideración del Presidente de la República, a quien compete mantenerlas o no.

“A las Comisiones de Revisión incumbe, en esta fase del proceso presupuestal, el reajuste de las propuestas presupuestales parciales, teniendo en vista las observaciones al respecto aducidas por los Relatores y la defensa de la repartición proponente y del Ministerio interesado.

“Hecho este reajuste, vuelven las propuestas a la Sección de Presupuesto General que promueve: I — Articulación de las propuestas parciales de presupuesto, después de examinadas por los Relatores y reajustadas por las Comisiones de Revisión, repitiéndose, en relación al conjunto, la verificación de la inexistencia de programas o gastos en duplicidad y de realizaciones previstas que se opongan; verificándose, también, la inexistencia de lagunas en la programación general de los servicios públicos y de diversidad de criterios entre la aplicación de recursos y la política tributaria. II — Actualización de las propuestas generales de los Ministerios, en base a lo decidido en relación a las propuestas parciales, teniendo por objeto principal facilitar los trabajos de estructuración del proyecto final del Ejecutivo. III — Estructuración general del documento presupuestal, en la parte del Gasto Público, el cual es formado por una serie de cuadros y tablas, y acompañado, para fines de justificación de otros cuadros y tablas y de relatorios. IV — Archivo de todo el material que sirvió para la previsión del gasto”.

Finalmente el Servicio de Coordinación de Planeamiento Administrativo procede a comparar los ingresos con los gastos con el objetivo de armonizar los puntos en que uno y otro deban tener perfecta concordancia, y luego a reunir las dos partes, ingresos y gastos, en un documento único, quedando así pronto el proyecto de presupuesto.

Elaborado en la forma precedentemente expresada, el proyecto es remitido al Ministerio de Hacienda a los efectos de los ajustes necesarios de acuerdo con la política financiera del gobierno; una vez de revisado y efectuada las correcciones correspondientes vuelve al D.A.S.P. quien elabora el proyecto definitivo y lo eleva a consideración del Presidente de la República.

Este es el trámite actual de la confección del presupuesto, pero no es el que se ha mantenido a través del tiempo.

Desde el año 1938 en que se organizó una oficina técnica con el cometido de dictar normas en materia presupuestal y efectuar la confección del presupuesto, ha habido discrepancia doctrinaria en cuanto a la posición del organismo presupuestal, es decir, si dicho organismo debía encontrarse dentro de la órbita del Ministerio de Hacienda o fuera de ella, formando un

organismo extra-ministerial con dependencia directa del Presidente de la República.

En una primera etapa, y hasta el año 1945 existió una Comisión de Presupuesto integrada en el Ministerio de Hacienda que era quien efectuaba la confección del proyecto; a partir de dicha fecha se sustrajo del Ministerio de Hacienda dicha Comisión pasando las funciones que tenía al D.A.S.P., organismo extra-ministerial con dependencia directa del Presidente de la República. Ultimamente, en virtud del recrudescimiento de la discrepancia doctrinaria se introdujo un nuevo trámite que es el de la revisión del proyecto de presupuesto por el Ministerio de Hacienda.

En la actualidad continúa la discusión y no se sabe, en virtud del cambio de gobierno, cual será la política de futuro, si continuará como actualmente, si tendrá competencia absoluta el D.A.S.P., o si pasará nuevamente al Ministerio de Hacienda.

Debe hacerse resaltar que el D.A.S.P., es un organismo consultivo del Presidente de la República y que por lo tanto los proyectos confeccionados sólo tienen el carácter de asesoramiento, tan es así que en una oportunidad existieron dos proyectos de presupuesto, uno confeccionado por el D.A.S.P., y otro por el Ministerio de Hacienda, habiendo, el Presidente de la República de ese entonces, propiciado el proyecto confeccionado por el Ministerio de Hacienda.

Aquí termina el cometido del D.A.S.P. en materia de elaboración presupuestal, no obstante es ya costumbre en los funcionarios de dicho organismo que una vez remitido el proyecto al Congreso Nacional se siga su trámite parlamentario a través de las Comisiones, asesorando a los legisladores y defendiendo las distintas partes del proyecto remitido. Debe tenerse presente que en los Estados Unidos del Brasil el Congreso Nacional tiene facultad completa en cuanto a modificación del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Incluso en los casos en que el proyecto de presupuesto no es enviado dentro de los plazos legales, el Congreso Nacional tiene la facultad de proponer el Presupuesto Federal. Es decir que la iniciativa en materia presupuestal compete al Presidente de la República pero dicha iniciativa debe ser cumplida en cierto plazo (antes del 15 de mayo); vencido dicho plazo sin la presentación del proyecto, la competencia en la iniciativa pasa a la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, la que puede elaborar un proyecto propio o propiciar el que remita el Poder Ejecutivo fuera de plazo, en los casos en que lo envíe.

El proyecto de presupuesto es remitido al Congreso Nacional acompañado de anexos explicativos que tratan de demostrar minuciosamente todas las alteraciones presupuestales habidas justificadas con los planes de trabajo.

#### IV. — CONTABILIZACION Y CONTROL PRESUPUESTAL

Las funciones de contabilización y de control del presupuesto federal son realizadas por los siguientes organismos:

1) Contaduría General de la República que depende directamente del Ministerio de Hacienda.

2) Tribunal de Cuentas que no tiene dependencia funcional y administrativa directa, pero que funciona como un órgano auxiliar del Poder Legislativo.

La Contaduría General de la República tiene como función exclusiva la contabilización presupuestal y patrimonial. Incumbe exclusivamente al Tribunal de Cuentas la función de contralor.

##### 1. — *Contabilización presupuestal.*

A los efectos del cumplimiento de su función la Contaduría General de la República se organiza en 6 secciones que tienen los cometidos específicos que se detallan a continuación: 1) Sección Financiera. Se encarga de la contabilización de los ingresos públicos. 2) Sección Bancos y Corresponsales. Compete a esta Sección la contabilización y formulación de cuentas corrientes con el Banco Brasil que funciona como órgano receptor de ingresos, y con los demás bancos y corresponsales que tienen relación con el Estado. 3) Sección Jurídico Contable. Incumbe a ella el asesoramiento jurídico. 4) Sección Presupuesto. Efectúa la contabilización de la ejecución presupuestal. 5) Sección Patrimonial. Se encarga de la contabilidad patrimonial. 6) Sección Mecanizada. Apura mecánicamente los datos recibidos mediante el sistema de máquinas de contabilidad Höllerith.

Esta estructura se integra con las contadurías seccionales en el Distrito Federal, instaladas en cada uno de los organismos que manejan fondos. Existen así una Contaduría Seccional en cada uno de los Ministerios, en cada una de las oficinas de recaudación, en la Caja de Amortización, en la Casa de la Moneda, en el Departamento de Correos y Telégrafos, en el Departamento Federal de Compras, en el Departamento Federal de Seguridad Pública, en el Departamento de Imprenta Nacional, etc.

Existe igualmente una Contaduría Seccional en el exterior, en la Delegación del Tesoro en Nueva York, que centraliza la contabilidad de movimientos de fondos con el exterior (Servicios de Deuda Externa, Presupuestos de Embajadas y Consulados, etc.).

Se completa la organización con las Contadurías Seccionales de cada uno de los Estados.

Todas estas Contadurías Seccionales tienen dependencia directa de la Contaduría General y sus funcionarios son funcionarios de ésta.

En este apartado se tratará exclusivamente de la contabilidad presupuestal, en lo que tiene que ver con la contabilidad patrimonial fue objeto de una reseña muy somera en el capítulo I de este Informe.

Como ya se expresó en otra parte, es en la Contaduría General donde se centraliza toda la contabilidad presupuestal y son las Contadurías Seccionales las encargadas de remitir toda la información pertinente al órgano centralizador. A tales efectos la Contaduría General remite a las Contadurías Seccionales formularios padronizados donde deben anotarse todos los movimientos habidos.

Veamos en primer lugar la contabilización del ingreso para luego tratar de la contabilización del gasto.

Las oficinas de recaudación funcionan en forma análoga a lo que lo hacen en nuestro país, es decir, algunas perciben directamente del contribuyente los ingresos que tienen a su cargo, pero deben depositar lo percibido, inmediatamente en el Banco Brasil; otras en cambio no perciben esos ingresos, o algunos de ellos, del contribuyente, sino que éstos lo depositan directamente en el Banco Brasil. Las oficinas expresadas tienen primordialmente la función de contralor.

Las Contadurías Seccionales que funcionan en las oficinas de recaudación remiten los partes de dichas oficinas, los que son recibidos por la Sección Financiera. Los datos antes de ser contabilizados sufren un proceso de codificación y clasificación por intermedio de la Sección Mecanizada.

Por su parte el Banco Brasil remite a la Contaduría General el parte de lo depositado en el Banco especificando la oficina que lo depositó y el tipo de ingreso. Los datos así remitidos son recibidos por la Sección Bancos y Corresponsales, los que, una vez codificados y clasificados como se expresó precedentemente, se contabilizan.

Como puede apreciarse debe existir concordancia entre las contabilizaciones realizadas por ambas secciones, en caso de no coincidir se investiga la causal hasta que concuerden las dos contabilidades.

Con respecto al gasto el proceso es semejante, siendo la Sección encargada de su contabilización, la de Presupuesto.

El sistema de contabilidad empleado ha sido recientemente modificado, con la supresión del período adicional. En la actualidad las cuentas se cierran al fin del ejercicio. Los gastos comprometidos y no pagados pasan a cuentas pasivas (Cuentas a pagar). La correspondencia completa del sistema contable se obtiene de la integración de la situación financiera (situación del tesoro), estados de cuentas corrientes de la Sección Bancos y Corresponsales, y de la situación patrimonial (cuentas a pagar).

Este panorama se completa con el archivo de Créditos Adicionales donde se abre una carpeta para cada crédito en la que se van colocando todos los elementos de información, siguiendo paso a paso la evolución del mismo, desde el proyecto, que puede tener nacimiento tanto en el Poder

Ejecutivo como en el Legislativo, pasando por la discusión en cada una de las Cámaras y terminando por su sanción y promulgación por el Presidente. De esta manera se tiene en cada carpeta toda la historia del Crédito Adicional y se sabe en que etapa se encuentra cada crédito proyectado. Son igualmente archivadas todas las resoluciones y disposiciones que tengan relación con la ejecución presupuestal.

La labor de la Contaduría General se concreta en la elaboración del Balance General, del cual se dió cuenta precedentemente. Edita además una publicación mensual titulada Boletín de la Contaduría General.

## 2. — *Contralor presupuestal.*

Solamente se dará un resumen somero de este punto en virtud de no ser de competencia del Poder Administrador.

Como ya se ha repetido el contralor presupuestal es exclusivamente efectuado por el Tribunal de Cuentas, quien lo ejerce directamente por sí o por intermedio de delegaciones seccionales, al igual de lo que se vió con la Contaduría General y las Contadurías Seccionales. En el Capítulo I se analizaron las funciones del Tribunal de Cuentas, veremos ahora como se realizan.

El Tribunal de Cuentas realiza el contralor de la ejecución del presupuesto mediante el registro, que consiste en la inscripción del acto administrativo en un libro propio con especificación de su naturaleza, autoridad que lo expidió o firmó, su importancia, crédito a que debe ser imputado o clasificado, fecha de la decisión y de la inscripción. Sus decisiones se trasantan en el registro del acto o en la negación del registro.

El registro puede ser simple o bajo reserva. Es simple cuando la inscripción del acto se efectúa sin que haya objeto de impugnación. Es bajo reserva, en caso contrario, es decir cuando habiendo sido impugnado por falta de cumplimiento de algún requisito legal, el Presidente de la República ordena su ejecución por despacho. Si el registro se efectúa bajo reserva, el Tribunal de Cuentas debe recurrir ante el Congreso Nacional, mediante comunicación minuciosa a la Cámara de Diputados.

El registro puede ser previo o a posteriori según se realice antes o después de consumado el acto. Por regla general se efectúa contralor previo; solamente en casos especiales, establecidos por ley, se prescinde de ese control y se efectúa el registro a posteriori. Entre los gastos de contralor a posteriori cabe mencionar, a vía de ejemplo, las retribuciones del personal permanente, las del personal extra-numerario mensualista y contratado, los jornales, subsidios, gratificaciones de representación, servicios de deuda, etc. Como puede apreciarse se trata de gastos fijos, cuya causal última de ejecución proviene por imperio de contratos o disposiciones anteriores a la ley de presupuesto.

Con referencia a los créditos extraordinarios, de los que ya se habló en otra parte de este informe, el Tribunal de Cuentas debe dar conocimiento del registro a la Cámara de Diputados dentro de los dos días de efectuado.

Tiene también control de la legalidad de los contratos. En cuanto a las demás funciones del Tribunal me remito a lo expresado precedentemente.

El control presupuestal que ejerce el Tribunal de Cuentas se refiere pura y exclusivamente al aspecto legal, si el contrato se ajusta a las disposiciones vigentes, si el gasto se imputa al rubro correspondiente, si existe saldo, etc., pero no tiene facultad en cuanto a la forma como se ejerce la administración, ni si se cumple el plan de trabajo previsto en el mensaje y anexos de la ley de presupuesto.

La tarea de este organismo se resume al fin del ejercicio en el Relatorio del Tribunal de Cuentas por el que se emite el parecer sobre las cuentas del Presidente de la República representadas por el Balance General. En ese relatorio se comparan y analizan los resultados contables obtenidos por la Contaduría General, con lo que obtuvo el Tribunal según sus registros.

## V. — RESEÑA DE OTROS ASPECTOS QUE TIENEN VINCULACION CON LA FUNCION QUE DESEMPEÑA EN NUESTRO PAIS LA COMISION ASESORA DE LA RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL.

### 1. — *Racionalización Administrativa.*

Entre las funciones del Departamento Administrativo del Servicio Público se encuentra la de la racionalización administrativa. Se organiza a tales efectos el Servicio de la Racionalización Administrativa que se encuentra integrado dentro de la División de Presupuesto y Organización de dicho Departamento.

En la actualidad este servicio ha visto, por distintos factores un poco paralizada su función; no obstante es interesante destacar que su función consiste en promover la re-adaptación y perfeccionamiento de los servicios del Estado mediante la reorganización, con principios técnicos, de las distintas reparticiones de la administración, tendiendo a su mejoramiento y tratando de evitar la duplicidad de servicios.

Esta función la realiza en la actualidad casi exclusivamente atendiendo solicitudes de distintas oficinas, ya sea en el sentido de su reorganización, como en la de denuncia de duplicidad de funciones. Debe tenerse presente el carácter de órgano consultivo del Departamento Administrativo de Servicio Público, es decir que sus trabajos se realizan en carácter de asesoramiento al Presidente de la República pero no tienen fuerza ejecutiva.

En los casos de creación de nuevas oficinas, servicios o reparticiones es, generalmente, este Servicio de Racionalización Administrativa, quien planea su organización.

Entre los trabajos realizados y que se realizan por este Servicio, merecen destacarse, el estudio tendiente a una reorganización del Poder Ejecutivo, reuniendo funciones que realizan varios Ministerios, separando las que realizan otros, creando Ministerios nuevos y suprimiendo otros, en forma tal de reorganizar y estructurar todos los servicios del Poder Ejecutivo. Otro trabajo que merece destacarse es el “Indicador de la Organización Administrativa Federal” donde se resume en forma de libro y mediante la ayuda de esquemas gráficos, toda la organización administrativa federal. Este libro se integra por capítulos que comprenden los distintos poderes del Gobierno Federal. En ese trabajo se analizan los Departamentos, oficinas y reparticiones, estableciéndose el orden de dependencia jerárquica, dirección, y en forma sumaria la legislación que los rige, sus funciones y organización. Asimismo ha realizado trabajos por solicitud de organismos no dependientes del Gobierno, entre los que cabe señalar la organización de la Sección Personal de una casa de salud (hospital) de carácter religioso.

## 2. — *Selección y perfeccionamiento del personal.*

Este servicio también se encuentra organizado en el D.A.S.P. Tiene instalado lo que podría llamarse la escuela del funcionario donde se dictan cursos de diversa naturaleza, preparación para el ingreso a la administración, cursos de perfeccionamiento para funcionarios de las distintas carreras administrativas (auxiliares, escribientes, oficiales de administración, jefes, etc.), cursos de capacitación especial para reparticiones determinadas que realizan funciones que requieren algún conocimiento especializado. Se realizan igualmente exámenes y concursos como complementación de cursos, o a solicitud de determinadas oficinas en casos de ascensos.

## 3. — *Adquisición de muebles y materiales.*

La adquisición de muebles y materiales de la administración federal está centralizada en el Departamento Federal de Compras, oficina dependiente del Ministerio de Hacienda.

En virtud del corto espacio de tiempo de que dispuse para el cumplimiento de la misión encomendada, no me fue posible estudiar su organización, procedimientos utilizados para la contratación de las adquisiciones, etc. No obstante ello es interesante destacar algunos aspectos previos concernientes a la confección del código de muebles y material de oficina. Existió

en el D.A.S.P. una repartición que tuvo por cometido la unificación de los tipos de muebles y útiles de escritorio, esta repartición pasó posteriormente a integrar el Departamento Federal de Compras. Se estudiaron en ese entonces las necesidades de la administración con vistas a unificar los artículos usados o que deban ser utilizados por las oficinas, confeccionándose así un código con especificación de medidas y calidades standard para todos los muebles y útiles de la administración federal. Este código se llevó a la práctica, habiendo podido observar en mi visita a distintas oficinas, la existencia de iguales tipos de escritorio, bibliotecas, reglas, etc.

## VI. — EL SISTEMA PRESUPUESTAL DEL BRASIL CON RELACION AL PROYECTADO PARA NUESTRO PAIS. CONCLUSIONES.

A través de la lectura de todo el presente informe se podrá apreciar que la estructura que presenta la Administración Federal de los Estados Unidos del Brasil a los efectos de la preparación del presupuesto, y de la contabilización y control de la ejecución presupuestal, coincide, en líneas generales, con la que se proyecta para nuestro país.

En efecto, la proyectada modificación orgánica de nuestro sistema, concretada en varios proyectos de ley remitidos por el Sr. Ministro de Hacienda al Parlamento y que no han tenido sanción legislativa, pueden concretarse en los siguientes aspectos:

1º Modificación de la estructura presupuestal introduciendo principios de carácter técnico, permitiendo, no sólo estructurar la ley de Presupuesto con bases técnicas, sino además agilizar la confección por parte del Poder Ejecutivo y el estudio por el Poder Legislativo de la ley de Presupuesto de manera tal que permita cumplir con el principio de la anualidad presupuestal consagrado por nuestra Constitución y que en la actualidad, en virtud casi exclusiva de la estructura que presenta, es poco menos que imposible su cumplimiento. Estas modificaciones proyectadas, como es de conocimiento público, han merecido la aprobación entusiasta por parte del Tribunal de Cuentas de la República.

2º Creación de la Oficina de Presupuesto, como organismo técnico, con el cometido de preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de gastos de la Nación, sobre bases técnicas que permitan lograr:

a) La racionalización presupuestal y administrativa del Estado mediante la coordinación, refundición o supresión de oficinas y servicios similares; b) El empleo útil de los funcionarios, bienes y recursos del Estado, con la finalidad de obtener la mayor eficiencia con el menor costo posible; c) El contralor de la inversión de los recursos y de la utilización de los bienes del Estado.

3º Modificación del contralor de la gestión financiera del Poder Ejecutivo, mediante la descentralización de las funciones de la Contaduría General de la Nación y creación de las Contadurías de los Ministerios y de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados incluidos en el Presupuesto General, permitiendo de esa manera que se pueda realizar con mayor eficacia y sin detrimento de la celeridad deseable del trámite administrativo, el contralor previo al pago y que permita a su vez, con las mismas ventajas de eficiencia y celeridad, la realización del contralor previo a la contratación del gasto.

Con la experiencia recogida en mi breve estada en los Estados Unidos del Brasil y del examen de los proyectos del señor Ministro de Hacienda, solo me cabe expresar el acierto de las modificaciones proyectadas.

La modificación sustancial proyectada en la actual estructura presupuestal puede concretarse en la eliminación de la ley de Presupuesto, de las planillas de sueldos, con la enumeración descriptiva y minuciosa de cada cargo de las distintas reparticiones de la Administración. Esta modificación, como ya es de conocimiento, ha tenido el mayor apoyo en todos los organismos o instituciones de carácter técnico de nuestro país y han merecido la aprobación de nuestros técnicos financistas. La Ley de Presupuesto del Gobierno Federal de los Estados Unidos del Brasil presenta en ese sentido, como puede apreciarse de la lectura de este Informe, la estructura proyectada. Solamente se incluye en la ley de Presupuesto Federal la dotación total del rubro correspondiente, para cada Ministerio; paralelamente con ello, e independientemente del Presupuesto General, existen los Cuadros de funcionarios, para cada Ministerio que son aprobados igualmente y tienen carácter estable. El Presupuesto sólo determina la dotación del rubro para el Ministerio sin señalar cantidad de funcionarios, ni cargos, ni clase, ni su distribución por las distintas oficinas. Los Cuadros, que representan la ley general de sueldos proyectada, determinan la cantidad de funcionarios, denominaciones de cargos y retribución para cada Ministerio, en global, sin discriminación por repartición administrativa. Esta discriminación y la distribución de la dotación por reparticiones compete al Poder Ejecutivo.

Este es precisamente el proyecto estructurado por el señor Ministro de Hacienda; el Poder Ejecutivo tiene de esta manera la posibilidad de distribuir el personal de acuerdo con las necesidades de la Administración en constante evolución, amén de poderse traducir en importantes economías para el Tesoro pues no podrá darse el caso de Oficinas que, por razones de servicio, en un momento determinado tengan exceso de personal y otras donde ese mismo personal sea escaso.

Esta modificación traerá igualmente como consecuencia la posibilidad de la rotación del personal que redundará en una mayor eficacia de los servicios públicos, pues evitará el estancamiento del funcionario que muchas veces se traduce en una mecanización perjudicial, pues si bien la especiali-

zación es deseable, es necesario cortarla cuando se transforma o tiende a transformarse en mecanización perjudicial.

Tiene asimismo para el funcionario público la ventaja de una carrera administrativa más uniforme, pues si a lo expresado se agrega una ley de sueldos racionalmente estructurada y con una distribución técnica de cargos, las vacantes no solamente se producirán en forma más uniforme, sino que lo serán en el Ministerio a que pertenece el funcionario, y no en la repartición en que accidentalmente trabaje, y los ascensos se cumplirán en el Ministerio y no en las oficinas.

Si todo esto se complementa con una buena política de ascensos orientados en la forma de premiar al buen funcionario, mediante Juntas de Calificación y concursos, y que permitan al funcionario no tan capacitado, igualmente el cumplimiento de su carrera, mediante el sueldo progresivo, se habrá logrado un gran paso para una racionalización administrativa integral y para una más eficaz y económica prestación de los servicios públicos.

Toda esta estructura debe integrarse con una buena política de selección del personal para el ingreso a la Administración Pública, respetando las situaciones creadas, e introduciendo el concurso obligatorio y haciendo valer, como lo ha hecho el señor Ministro de Hacienda en varias oportunidades, los diplomas que expide la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, de Idóneos en la Administración Pública.

Para terminar con este aspecto del personal creo oportuno hacer resaltar un hecho que tiene antecedentes en nuestro país con el mayor de los éxitos y que está muy extendido en el Brasil con idénticos resultados, y es el del personal extrapresupuesto. En el proyecto de Presupuesto Federal de los Estados Unidos del Brasil, para un total de 5.895 millones de cruzeiros corresponden 3.800 millones a retribución, porcentajes y subsidios del personal permanente, y 2.095 millones a retribución del personal extranumerario; como puede apreciarse el porcentaje de funcionarios no presupuestados es bastante elevado, y los resultados obtenidos son muy buenos. En nuestro país se tiene la experiencia de la Oficina de Recaudación del Impuesto a las Ganancias Elevadas. Entiendo que una extensión de esa política, acompañado claro está de una reglamentación que de garantías al funcionario, en el sentido de que no puedan transformarse en arbitrarias las decisiones del Poder Administrador, redundaría en un enorme beneficio para la Administración Pública, efectuándose una automática selección del personal y una elevación, por consecuencia, de la productividad funcional. Cabe agregar, que en lo que respecta a esta clase de funcionarios la ley de Presupuesto Federal del Brasil solamente establece la dotación total del rubro correspondiente al Ministerio, compitiendo al Poder Ejecutivo la determinación de los cargos y sus retribuciones, así como la distribución de la dotación total y de los funcionarios entre las distintas reparticiones.

En lo que tiene que ver con el rubro de gastos de muebles, útiles y ma-

terial de escritorio, solo cabe agregar, la necesidad de una oficina general de adquisiciones que centralice todas las compras de la Administración Central; sobre este aspecto esta Secretaría ya realizó un estudio que fue sometido al señor Ministro en su oportunidad. Son evidentes las ventajas económicas que se derivarían de la centralización de adquisiciones y de la unificación de tipos y calidades de artículos utilizados y consumidos por la Administración Pública. En consecuencia pues, como paso previo a la centralización de adquisiciones, sería conveniente el nombramiento de una comisión encargada de estudiar y analizar todos los muebles, útiles y material de escritorio que utilizan las distintas oficinas con vistas a unificar sus calidades, tipos y medidas, y confeccionar un catálogo de muebles y útiles con especificación detallada de sus dimensiones, calidades y construcción. Dicho catálogo podría ser puesto en práctica inmediatamente y constituiría la base para centralizar las adquisiciones del Estado. En la Administración Federal del Brasil hace varios años que se encuentra en vigor este sistema habiéndose logrado considerables economías; como se expresó precedentemente, en otro capítulo de este informe, se encuentra organizado, dentro de la órbita del Ministerio de Hacienda, el Departamento Federal de Compras que centraliza todas las adquisiciones del Gobierno Federal.

Con referencia a la creación de la Oficina de Presupuesto cabe reiterar lo expresado en este Informe de que en los Estados Unidos del Brasil, existe una oficina técnica encargada de la preparación del proyecto de presupuesto desde el año 1938, que fue primeramente integrante del Ministerio de Hacienda, pasando luego a integrar el Departamento Administrativo de Servicio Público, órgano extra-ministerial que actúa bajo la órbita del Presidente de la República. Creo innecesario insistir en las ventajas que para la Administración Pública de nuestro país pueda representar la creación de la Oficina de Presupuesto, cuando, como en este caso, ellas son tan evidentes. Solamente corresponde destacar que no debe pensarse que los frutos de esta medida puedan palpase inmediatamente después de adoptada, sino que, teniendo en cuenta la magna tarea encomendada a la Oficina de Presupuesto, sus resultados no se sentirán sino después de intenso trabajo y agotadores estudios que insumirán indudablemente varios años de labor.

Entre los cometidos proyectados a esta Oficina se encuentra la de la racionalización presupuestal y administrativa del Estado mediante la coordinación, refundición y supresión de oficinas y servicios similares. Como también se expresó en otra parte de este Informe, el D.A.S.P. cuenta como integrante de la División de Presupuesto y Organización, el Servicio de Racionalización Administrativa que tiene, precisamente como cometido el de racionalizar administrativamente toda la organización del Gobierno Federal. Entiendo que no es posible efectuar una racionalización integral sin un conocimiento previo de la organización y funciones de todas las oficinas y reparticiones de la Administración Central; de ese estudio

surgirán, sin duda alguna, una serie de medidas a adoptar para una mejor coordinación de las funciones del Estado. Por eso estimo que sería conveniente que, mientras tanto no obtenga sanción legislativa el proyecto de ley —tan necesario— de creación de la Oficina de Presupuesto, podría crearse una Comisión con el cometido de estudiar analíticamente la organización y funciones de cada una de las reparticiones de la administración. Dicho estudio serviría de base para la adopción de las siguientes medidas:

1º Refundición y supresión de oficinas y servicios similares; 2º Coordinación de la función administrativa. 3º Reorganización de las oficinas con vistas a una prestación más racional y económica de los servicios públicos.

Este conocimiento integral permitirá igualmente poder apreciar con mayor precisión las necesidades presupuestales de cada repartición.

De todo lo expresado precedentemente en este Capítulo y a los efectos de que la Oficina de Presupuesto proyectada pueda realizar la racionalización presupuestal y administrativa, se puede concluir que sería necesario efectuar, como primer paso, lo siguiente:

1º Estudio de la organización de cada una de las reparticiones del Estado a los efectos de poder apreciar cuales son sus necesidades reales.

2º Reforma de la estructura presupuestal, especialmente en lo que tiene relación con el personal. De esta manera con una redistribución de los funcionarios entre todas las oficinas de un mismo Ministerio de acuerdo con las necesidades reales que denuncie el estudio realizado, podrá apreciarse si es necesario o no la creación de nuevos cargos y su cantidad.

Luego de adoptadas estas medidas que son básicas para una racionalización integral, sería del caso estudiar todos los aspectos que pudieran significar una economía y racionalización de servicios, entre los que se encontraría la reorganización de oficinas, la elevación de la productividad del funcionario mediante las normas sugeridas precedentemente, la centralización de adquisiciones, etc.

En lo que respecta con el procedimiento a seguir para la elaboración del proyecto de presupuesto creo que no es oportuno expedirse en este momento, sino que el mismo surgirá una vez que se efectúen las primeras pruebas. En este sentido, cabe repetir que en los Estados Unidos del Brasil conjuntamente con el D.A.S.P., se organizan en cada uno de los Ministerios pequeñas oficinas de presupuesto que tienen como cometido la elaboración del proyecto de la Secretaría de Estado que cada cual integra. Podría, no obstante, adoptarse para nuestro país una estructura como la reseñada, considerando que es la que posee una Nación que, como la del Brasil, tiene ya una experiencia de varios años en la materia. Posteriormente y palpando los resultados que produzca se podría estudiar la estructura que se adapte mejor a nuestra organización presupuestal.

En lo que respecta a la previsión de ingresos cabría agregar que la sec-

ción más indicada, en estos momentos, para realizar ese trabajo sería la de Política Fiscal.

Pasando finalmente al punto de la modificación del contralor de la gestión financiera del Poder Ejecutivo, y la creación de las contadurías ministeriales, cabe una vez más destacar el acierto de las medidas proyectadas por el Señor Ministro de Hacienda. En los Estados Unidos del Brasil las funciones de contralor y de contabilización se encuentran nítidamente diferenciadas; las primeras son ejercidas exclusivamente por el Tribunal de Cuentas, compitiendo las segundas a la Contaduría General de la República. La Contaduría General realiza la contabilidad patrimonial, financiera y de la ejecución presupuestal mediante el órgano central y las contadurías seccionales instaladas en cada uno de los Ministerios y en cada una de las oficinas que recauden o manejen fondos del Estado. Esta es en sus principios la organización proyectada para nuestro país.

Creadas las Contadurías Ministeriales el Tribunal de Cuentas podría organizar el contralor mediante delegaciones permanentes en cada una de ellas. Si se creara la Oficina General de Adquisiciones, el Tribunal de Cuentas podría realizar el contralor de la contratación del gasto destacando una delegación permanente en esa Oficina. Debe tenerse presente que la Oficina de Adquisiciones tendría como cometido efectuar las compras en gran escala para toda la Administración, pero por cuenta de los distintos Ministerios que serían quienes tendrían la dotación correspondiente; por consiguiente el contralor del gasto tendría siempre que realizarse en las Contadurías Ministeriales.

En cuanto a las funciones de la Contaduría General y de las Contadurías Ministeriales es de indudable importancia la organización de la contabilidad patrimonial que permitirá efectuar un control eficaz de los bienes del Estado. Es igualmente importante la contabilización del ingreso público y el contralor del ingreso denunciado por las oficinas de recaudación con las versiones efectuadas al Banco de la República y con los depósitos declarados por éste. Todas estas funciones, amén de la contabilización de la ejecución presupuestal, se encuentran organizadas en los Estados Unidos del Brasil, como se expresó en otra parte de este Informe.