



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

Cuaderno N.º 22

Equilibrio Presupuestal y Período Financiero

POR

SANTOS E. FERREIRA
Ayudante Técnico del Instituto

*Apartado de la "Revista de Economía
Finanzas y Administración" - N.º 50*

MONTEVIDEO
URUGUAY
1958



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

Cuaderno N.º 22

Equilibrio Presupuestal y Período Financiero

P O R

SANTOS E. FERREIRA

Ayudante Técnico del Instituto

*Apartado de la "Revista de Economía
Finanzas y Administración" - N.º 50*

MONTEVIDEO
URUGUAY
1958

La concepción del presupuesto en el tiempo desemboca en dos aspectos de relevancia en el mundo moderno: el equilibrio —cuantitativo y cualitativo— de la actividad financiera, y sus límites temporarios.

El primero, concebido hoy en una acepción dilatada, comprendiendo no solo factores aritméticos, sino administrativos, políticos y económicos, debe referirse al factor tiempo. Y aquí es donde se desarrolla el presente estudio, al analizar el período financiero y los problemas que crea la expiración y caducidad del crédito presupuestal.

El equilibrio entre la actividad económica y la actividad financiera es la norma que debe regular la política presupuestal y que supera a los planteamientos formales relativos a la estructura o a la valoración del presupuesto.

El tratamiento de la extensión del equilibrio —en el ciclo— culmina el trabajo, al tratar las modernas concepciones de la política presupuestal que reflejan las teorías escandinavas de los presupuestos dobles como transacción entre los principios financieros clásicos y las ideas económicas de la década de los treinta.

JUAN EDUARDO AZZINI
Director del Instituto

INTRODUCCION

El concepto de equilibrio (del latín, *aequus*-igual, y *libra*-peso) referido al ámbito de la disciplina financiera adquiere una especial significación.

En este sentido se vincula con los problemas que entraña la formulación y particularmente la financiación del presupuesto, que reúne los ingresos del Estado por un lado, y por otro los egresos. En primer lugar debe tenerse en cuenta la composición de estos factores, puesto que en algunos casos solamente estarán presentes gastos e ingresos corrientes, y en otros conjuntamente con los extraordinarios, entendiéndose por ellos, en lo que se refiere a los primeros, a los gastos de capital.

En una acepción, el equilibrio sería la confrontación de las cifras totales de los ingresos y de los gastos, lo que nos daría una igualdad o un exceso de uno u otro, enfrentándonos de ese modo al equilibrio aritmético. Desde un ángulo más complejo, el equilibrio debe considerarse a través de aspectos políticos, económicos, de política económica y financiera, administrativos, técnicos, jurídicos, etc., que informan y orientan todo el proceso de la formulación presupuestal.

Es decir que la consideración del equilibrio presupuestal no consiste solamente en obtener sumas iguales, como si se tratase de lograr una igualación del haber y el haber de una cuenta. Es evidente no obstante que aún cuando deba prestarse especial atención a los factores ya vistos,

la noción del equilibrio por igualación de los montos de los gastos y de los ingresos, no puede nunca perderse de vista, aunque en algunas circunstancias especiales se difiera en el tiempo su logro, o sencillamente se decida actuar en permanente desequilibrio, (por razones fundamentales, como ser, guerra, etc.)

El gobierno de la hacienda puede determinar en ciertas circunstancias que se opere un exceso de los gastos sobre los ingresos (circunstancia mucho más probable que la inversa), pero, mantenerse en esa posición de descubierto durante un lapso muy prolongado, provocaría en definitiva el colapso final.

El equilibrio del presupuesto para poder ser considerado, debe referirse necesariamente al factor tiempo, es decir que debemos manejar el concepto de período financiero, esto es, el lapso en que suele dividirse la consideración de los hechos hacendísticos, punto que veremos en más detalles en la Sección I. Tenemos así, dos conceptos del equilibrio, el que se refiere a los hechos materiales, es decir pagos y entradas, y el que toma en consideración los derechos y obligaciones del Estado, todo ello referido a la etapa final del período financiero, y que veremos analíticamente más adelante.

Asimismo durante el desarrollo de la gestión, se van sucediendo ininterrumpidamente hechos concretos, recaudaciones y pagos, de tal forma que existirán desniveles entre los unos y los otros de forma tal que deberán adoptarse los mecanismos necesarios que adecúen las necesidades del Tesoro a las posibilidades existentes. Habrá seguramente períodos en los cuales por la naturaleza misma de los recursos exista abundancia de numerario, y otros de verdadera escasez. El equilibrio así considerado hace necesario que el Estado organice algunos mecanismos especiales que tiendan precisamente a salvar los inconvenientes expuestos. Así en nuestro país se admite la emisión de Bonos y Letras de Tesorería, valores públicos emitidos a cor-

to plazo a ser colocados en las épocas en que existe escasez de numerario y que se rescatan cuando las entradas son suficientes. Asimismo, en el Uruguay, por las mismas razones, que están informando por sí solas sobre el permanente desequilibrio monetario existente, se ha autorizado al Poder Ejecutivo a girar hasta la suma de \$ 40.000.000.— en descubierto, en el Banco República.

Como se ve, la hacienda del Estado, se encuentra en un permanente desequilibrio por exceso de los gastos, que se manifiesta a través de los tres aspectos vistos. Déficit monetario durante el cumplimiento del período financiero, déficit monetario constatable al cierre del mismo, y déficit emergente del exceso de gastos frente a los créditos presupuestales autorizados, requiriendo estos últimos lógicamente financiación especial, que generalmente se otorga emitiendo deuda pública.

De lo expuesto se tiene que el panorama hacendístico en líneas generales es francamente deficitario, situación que por repetida se ha ido agravando, creando problemas sumamente difíciles, que traban la marcha normal de la administración.

Para poder estudiar los diferentes problemas planteados, debe tenerse especial cuidado en la forma como se consideran los recursos y las erogaciones en los distintos regímenes, por cuanto la forma como se traten influirá decisivamente en la formación de las cifras, que en su enfrentamiento final, nos dirán cuál es la situación financiera de la hacienda pública.

1.—GENERALIDADES

El punto que veremos seguidamente constituye un aspecto sumamente importante, que, por sus propias complejidades y su íntima vinculación con la ciencia financiera y el derecho administrativo, exigirá un análisis detallado de sus diferentes facetas a fin de llegar a un planteamiento claro del problema.

Desde un plano general los hechos que se producen en la hacienda del Estado, como todo acacer, transcurren en el tiempo y se dan ininterrumpidamente participando en consecuencia la "hacienda", ente económico y social, de las características determinantes de esas ciencias.

Ese devenir perenne —para ser conocido con propiedad— ha sido clasificado en períodos uniformes, generalmente un año, porque se considera que es ese el plazo mínimo que necesitan los órganos directivos para desarrollar la gestión, y el máximo que puede conceder el órgano volitivo al ejecutivo, compatible con el contralor que en los países democráticos, debe ejercer aquel, para asegurar la correcta inversión de los fondos públicos, es decir, para satisfacer la necesidad que experimenta el órgano eminente de realizar con eficacia el contralor de los hechos hacendales.

Ese fraccionamiento lleva implícito el deber de manifestar en cifras el resultado de cada período, deber que se cumple por la presentación del Balance y de la Rendición de Cuentas.

Existe además en este aspecto una importante diferencia entre las haciendas privadas y las públicas; así, mientras que en las primeras por lo común se preparan únicamente los estados demostrativos de la gestión, salvo en las haciendas privadas de erogación, en las últimas no sólo aparecen estos, sino que siempre y con carácter imperativo debe existir un "Presupuesto" destinado a regir preventiva, y rígidamente la vida económico-financiera del organismo.

A este respecto dice Marcantonio:(1) "El presupuesto presenta un triple carácter. Por una parte, representa una serie de previsiones, por otra parte contiene una serie de autorizaciones, y en fin, es un elemento del particular sistema de escrituración que conduce a la rendición de cuentas general del ejercicio".

(1) A. Marcantonio. — "L'azienda dello Stato" — Ed. A. Giuffré — Milano 1950 — págs. 256-257.

“La previsión de los recursos representa, al aprobarse el presupuesto la autorización para recaudar, sin que, por otra parte, eso constituya un límite absoluto para la administración”.

“La previsión de las entradas representa, al aprobarse el presupuesto la autorización para destinar determinadas sumas al desenvolvimiento de las prestaciones y de los servicios indicados en el presupuesto mismo, en los límites de las sumas previstas. En términos corrientes tales autorizaciones suelen denominarse “créditos presupuestales”.

Es conveniente dejar en claro desde ya que el presupuesto en nuestra organización financiera, y desde el punto de vista de los ingresos, no es una autorización para recaudar, sino que como la misma viene ya dada por la ley especial que lo ha creado, constituye una previsión, una estimación y un elemento de comparación con las erogaciones, y permite determinar el cumplimiento del principio del equilibrio presupuestal.

Por lo tanto en lo referente a las erogaciones, es una autorización para gastar, pero esta autorización se adjudica al crédito presupuestal que entre sus características presenta una que nos interesa particularmente a los efectos de este trabajo: su *limitación temporaria*.

Esta limitación significa que el crédito tiene un período de duración, generalmente un año, al cabo del cual caduca, por cuya circunstancia se provocan una serie de efectos jurídicos, y contables que analizaremos seguidamente.

2.—EFECTOS JURIDICO - ADMINISTRATIVOS

La manifestación monetaria de la Hacienda Pública encuentra en el presupuesto del Estado su típico representante, y en la ejecución de éste la puesta en marcha del mecanismo financiero que el Estado organiza, y que se conecta íntimamente de una u otra forma con todos y cada uno de los diferentes servicios que la administración presta, y que necesitan de su fluir constante, como las plantas del sol, o el ser humano del oxígeno de la atmósfera.

No podría concebirse —excepto ciertos casos en que la iniciativa y el capital privado sostienen el peso del servicio, pero que en el volumen total son sólo una pequeña parte— la estructura del Estado y de la sociedad moderna, sin la prestación gubernamental de los servicios y su correlativa y básica estructura financiera. Prácticamente no existe actividad pública que no esté íntimamente vinculada a una actividad financiera. Esa actividad, desde el punto de vista de las erogaciones, se manifiesta a través de un régimen normativo, cuyo principal elemento, desde este punto de vista lo constituye el crédito presupuestal.

Ya vimos que una de sus características más importantes es su limitación temporaria; no obstante, es menester insistir sobre los aspectos que lo tipifican, a fin de que quede perfectamente delimitada la forma en que juega como engranaje del tema. El crédito presupuestal constituye la autorización genérica que otorga el Poder Legislativo al Ejecutivo para realizar los gastos necesarios para el desenvolvimiento de la gestión, dentro de los respectivos límites cualitativos, cuantitativos y temporario. Dentro de las facultades del Poder Administrativo están las de celebrar los contratos, designar los funcionarios, etc., es decir que el órgano volitivo no interviene directamente en las operaciones administrativo-haciendales que generan obligaciones pecuniarias (salvo claro está las que responden a sus propias oficinas), sino que "autoriza" el crédito sobre el cual han de gravitar esas obligaciones, para que aquel proceda a realizar las funciones de administración, pero se reserva las de contralor y especialmente las de contralor a posteriori, que se concretan por medio del análisis de las rendiciones de cuentas de la gestión.

La limitación cuantitativa significa, (salvo algunos tipos de créditos, como los estimativos), que no puede sobrepasarse el monto máximo autorizado; la cualitativa determina que debe existir una exacta correlación entre la denominación del crédito y la naturaleza del gasto que se quie-

re efectuar. Finalmente ya hemos dicho que al finalizar el período correspondiente, caduca. Este es uno de los puntos más importantes y que provoca quizá mayores repercusiones prácticas, puesto que dicha caducidad significa que finalizado el período no podrán afectarse en forma alguna los saldos que hayan quedado disponibles, es decir que el tope máximo autorizado que la ley fijaba, se ve reducido automáticamente hasta situarse en el total comprometido. En consecuencia, la limitación temporaria del crédito presupuestal se vincula ostensiblemente con la cuantitativa, minorando la autorización al total efectivamente utilizado.

3.—EFECTOS CONTABLES

Al finalizar cada ciclo de la gestión de la "hacienda" restan por concluir una serie de efectos de las operaciones tanto activas como pasivas, es decir de entradas a recaudar y gastos pendientes de pago, como obvio resultado de la dinámica hacendal, porque, como se dijo, los hechos económico-financieros se suceden en forma ininterrumpida, y de acuerdo con la forma en que se consideren aquellos en el campo presupuestal tendremos diferentes regímenes contables.

Desde el punto de vista de las estimaciones y del tratamiento de los residuos presupuestales pueden darse dos tipos de presupuestos, por un lado, el que se ha dado en llamar *presupuesto de Caja*, y por otro, el denominado *presupuesto jurídico* o *de competencia*.

Lo que concretamente hay que tener siempre presente, es la forma en que se plantean y resuelven las estimaciones presupuestales y la determinación del modo en que ha de encararse la liquidación de los resultados de esas estimaciones, es decir, de los compromisos que el Estado ha asumido pero que aún no se han realizado totalmente, y de los derechos a recaudar y aún no ingresados al tesoro público. A este respecto debemos distinguir entre *recursos*, *entrada* e *ingreso fiscal*.

El *recurso* consiste en la estimación del numerario que podrá disponer el Fisco en un período dado; la *entrada* se configura cuando ese recurso, derecho potencial, al ocurrir el o los hechos previstos por la ley se transforman en derechos tangibles y pueden ser exigidos; y finalmente, el *ingreso* aparece al efectuarse la recaudación.

Estos distintos conceptos tienen importancia para la perfecta comprensión de los puntos que seguidamente se desarrollarán.

Veremos en primer lugar que se entiende por "Presupuesto de Caja".

En este tipo de presupuesto al hacerse la correspondiente previsión, se computan los gastos y los ingresos que se estiman que se pagarán e ingresarán respectivamente al tesoro; por lo tanto sólo incluye hechos, esto es, entradas y salidas efectivas de dinero.

Toma en cuenta únicamente los hechos financieros materiales que se producen y los considera como pertenecientes a determinado presupuesto. Quedan en consecuencia una serie de compromisos y de derechos a recaudar, (entradas), que no formarán parte del año en que aparecieron.

Se produce entonces, una *coincidencia* entre el año y el *ejercicio financiero*.

El año financiero se define como: "el período de tiempo que va desde la apertura a la clausura de una contabilidad pública".

"Ejercicio financiero es en cambio el conjunto de los hechos de gestión referentes a un dado año financiero. (2)

A su vez Arévalo (3) considera el año financiero, como el "período dentro del cual se realizan los hechos referentes a la Hacienda Pública"; y considera que "el ejercicio involucra el conjunto de hechos administrativos que se

(2) C. Bentivenga, — "Elementi di Contabilità di Stato" — Milano — Ed. A. Giuffré — 1950 — pág. 137.

(3) A. Arévalo. — "Contabilidad Pública" — Ed. Prometeo — Bs. Aires 1954 — Pág. 178.

consideran propios del período administrativo o año financiero, del cual forman parte; vale decir, inherentes al mismo y que vienen a constituir su competencia”.

Es evidente que la coincidencia es perfecta, dado que los hechos que se toman son los que aparecen en el año financiero y se vuelcan —en el presupuesto siguiente o en los venideros según los casos,— las entradas devengadas y no ingresadas, y los gastos comprometidos y no pagados.

El presupuesto de competencia o jurídico o de derecho se caracteriza según Bayetto (4), del modo siguiente: “Donde priva la interpretación jurídica de las voces de “entradas” y “salidas”, se adopta el régimen contable dicho de “competencia”, que se traduce en el presupuesto denominado “de derecho”, el cual computa como recursos del período financiero las sumas que, presumiblemente y en relación a sus distintos ramos el tesoro adquirirá el derecho de exigir, y como gastos los importes que, se supone, el mismo asumirá la obligación de pagar”.

Lo transcrito indica que los hechos positivos de la hacienda se computan en la fase de su “entrada”, y los negativos cuando se genera la obligación.

De esto surge que no se toman en cuenta los hechos en su aspecto material, sino en el jurídico, y ahí estriba la diferencia sustancial entre los dos tipos de presupuesto.

Sin embargo, al final del período financiero, al igual que en el presupuesto anterior, las “entradas” y los “gastos comprometidos”, que aquí se denominan residuos activos y pasivos respectivamente, aún no habrán ingresado o pagado, por lo cual el “ejercicio financiero” en el presupuesto jurídico, desborda el límite anual de vigencia del crédito presupuestal, pudiéndose extender en el sistema puro de competencia mucho más allá del año financiero, sin necesitarse nueva autorización legislativa para el pago de los gastos; por consiguiente tanto estos como los ingresos per-

(4) J. Bayetto. — *Tema de Contabilidad Pública* — Fasc. II — Buenos Aires 1950. Ed. Facultad de C. Económicas — pág. 120.

tenecientes a un determinado ejercicio financiero se toman como si se hubieran producido durante el año financiero.

Es muy común que cuando se utiliza este tipo de presupuesto, se otorgue un período complementario —diferente en su duración según los casos— cuyo fin es tratar que los residuos activos y pasivos se liquiden para eliminar de ese modo gran parte de esa masa de derechos y obligaciones que aún no han pasado por las últimas etapas de la ejecución presupuestal. Teóricamente el período complementario sería innecesario en este tipo de presupuesto, porque al tomarse en consideración la fecha en que se formaliza el compromiso y no el pago —a los efectos de la imputación al crédito respectivo,— el gasto ya se encuentra gravitando en el ejercicio vencido, aunque se encuentre pendiente de pago. Lo mismo sucede en cuanto a los ingresos, dado que para su registración se toma en cuenta el momento en que nace el derecho a recaudar, "accertamento", y no el de su ingreso al tesoro.

Históricamente el régimen de competencia tuvo su origen en el de Caja, precisamente por el juego de los conceptos de año y ejercicio financiero, porque originariamente, se utilizaba el presupuesto de Caja, pero para tener mas certeza en los resultados y para liquidar las operaciones, se fue prolongando la vigencia del año financiero, y se llegó así al concepto del ejercicio financiero. De esta idea de prórroga es que surge el presupuesto jurídico. Teóricamente la prórroga para tener resultados totales y definitivos tendría que extenderse por mucho tiempo, y así se hizo en diversos países (períodos de 12, 18 y 24 meses). De ese concepto del presupuesto jurídico, al actual, como se aprecia solo hay un paso, el que, al afinarse las ideas en juego fue superado fácilmente.

Cada presupuesto necesita tipos diferentes de escrituración; el presupuesto de Caja da origen preferentemente a la contabilidad de gestión, en tanto que el jurídico a la de ejercicio; la primera computa sólo los ingresos y pagos

del período y sus cuentas se cierran en general inmediatamente después de finalizado el año fiscal, la segunda en cambio, atiende a la entrada y compromiso del año fiscal, y sigue todo el proceso de la ejecución presupuestal del recurso y del gasto, de modo que al finalizar el período, las cuentas se mantienen abiertas y en el caso en que el sistema utilizado determinase el cierre de las mismas (como es más lógico), se abren dentro del ejercicio siguiente —con total independencia de éste— cuentas de resultados tendientes a recoger el movimiento de los residuos activos y pasivos del período vencido, es decir que cada presupuesto conserva su personalidad a través del o de los nuevos ejercicios. En consecuencia cabe reiterar que de ninguna manera pueden confundirse las cuentas de un ejercicio con las de los venideros.

Sobre el particular Bayetto (5) hace algunas observaciones de interés: "La cuenta de ejecución del presupuesto de gastos, en el sistema de competencia, si se acierta a definir con precisión el concepto de "compromiso" y se mantiene rigurosamente separada la gestión de los residuos, acusa el verdadero costo del mantenimiento de los servicios en el período y el monto de todas las demás cargas que, por distintos motivos, quiso el legislador hacer gravitar sobre el mismo. Y, complementariamente, por comparación con la cuenta de recursos, permite apreciar, con la aproximación y facilidad posibles, los verdaderos resultados del ejercicio, esto es el equilibrio, superávit, o déficit".

"Ello no ocurre así en el sistema de caja: la cuenta de gastos, reducida a una simple relación de pagos hechos, no ofrece la amplia información anotada, y por su comparación con la de recursos, solo podrá señalar equilibrio o superávit, o cuando mucho, y ello en el caso de que las imputaciones se hagan en base de las órdenes de pago, un déficit que, probablemente, distará de ser el verdadero. Sólo por vía de cuentas complementarias, cuadros estadísti-

(5) J. Bayetto. — Op. cit. pag. 124-125.

cos, etc., se llegaría, entonces, a obtener lo que se logra con la adopción del régimen jurídico y, desde luego, con menor seguridad de exactitud”.

Para determinar el análisis debe verse cual es el tipo de presupuesto más conveniente a fin de que se cumpla con eficacia la gestión de la hacienda del Estado; a este respecto dice Bentivenga: “A pesar de que el presupuesto de Caja aparece a algunos como más sincero que el de competencia, no presenta el total de las sumas adeudadas al Estado durante el ejercicio, y que podría eventualmente perderse por negligencia —y se añade— omite además una masa de obligaciones que el Gobierno pudo contraer durante el ejercicio y no pagar”.

“El presupuesto de competencia permite avaluar las entradas a los varios servicios de modo que, por el contrario, respecto a los créditos, examina comparativamente los resultados de los diferentes ejercicios ofreciendo también un conjunto de elementos de valuación sobre la situación financiera del país”.

“Por otra parte el mayor motivo de la preferencia acordada por algunos al presupuesto de competencia, reside en el hecho de que este sería un más completo y eficiente instrumento de control constitucional, y ello explica la frecuente tentativa de las izquierdas de imponer a las derechas, en las Asambleas Legislativas, la opción del presupuesto de competencia”. (6)

A pesar de las ventajas enumeradas del sistema de competencia, es sumamente difícil la verificación de los importes a recaudar, por lo cual prácticamente no puede lograrse que éste refleje la totalidad de los mismos como correspondería. En cambio, en materia de erogaciones, la eficacia de este presupuesto es evidente porque nos da el total de las obligaciones del Estado al final del año financiero.

Por las consideraciones expuestas creemos que el pre-

(6) C. Bentivenga. — Op. cit. pág. 178-179.

supuesto de competencia o jurídico es más ventajoso que el de Caja, a pesar del inconveniente de la valuación de los residuos activos, por cuya razón muchos países han adoptado un régimen mixto : de Caja para los ingresos y de Competencia para los egresos, régimen éste que subsana los inconvenientes del presupuesto jurídico, y aúna las bondades de ambos.

4.—REALIDAD NACIONAL.

En nuestro régimen la caducidad del crédito presupuestal se opera anualmente, de acuerdo a lo que dispone en forma expresa el artículo 28 de la ley N° 11.925 del 27 de marzo de 1953, de Ordenamiento Financiero y Reajuste Administrativo, que constituye la primera norma jurídica que la establece en forma preceptiva y clara. No quiere esto decir que el principio no se aplicara, sino que recién en la ley de 1953, el legislador se preocupó de este punto, al decirse en el inciso segundo de dicho artículo : "Los créditos " no comprometidos durante la vigencia del ejercicio caducarán al expirar el mismo, con excepción de los que sean " autorizados por una sola vez."

Con anterioridad a la referida disposición, el mismo principio estaba implícitamente contenido en la disposición constitucional que establecía la anualidad del presupuesto, (art. 194 de la Constitución de 1934 y art. 191 de la de 1942), y a las normas que establecía la vigencia anual del período financiero.

Bajo el imperio de la actual Constitución (de 1951), el presupuesto tiene duración cuatrienal (art. 214), pero como el balance de ejecución presupuestal y la rendición de cuentas, deben presentarse al Parlamento dentro de los seis meses de vencido el año financiero, (art. 215 de la Carta), se está determinando con ello que el crédito presupuestal es de duración anual, y el art. 26 de la ley N° 11.925, no hace sino aclarar el concepto y delimitar sus alcances.

Corresponde analizar ahora cual es el tratamiento de

los residuos activos y pasivos en nuestro régimen vigente. Veremos primeramente el tratamiento de los residuos activos.

Al respecto el art. 43 de la ley N° 11.925 del 27 de marzo de 1953, de Ordenamiento Financiero y Reajuste Administrativo, establece: "Art. 43. - La Contaduría General "de la Nación, dentro de los cuatro meses siguientes a la "clausura de cada ejercicio anual, presentará al Poder "Ejecutivo, los estados demostrativos de la ejecución pre-"supuestal, los que se estructurarán de acuerdo con las si-"guientes normas:

N° 1: Ingresos, Expresando:

- " a) Las cantidades previstas para cada recurso;
- " b) Lo recaudado en el ejercicio por cada recurso;
- " c) Los saldos o diferencias en más o en menos, re-"sultantes de la comparación de lo previsto con "el rendimiento de cada recurso; y
- " d) La estimación, a título informativo, de las entra-"das previsibles y no recaudadas, correspondien-"tes al ejercicio vencido."

Además y complementando esta norma, el art. 44 de la misma ley, dispone: "Art. 44. -- A los efectos del cum-"plimiento de lo dispuesto por el inciso d) del numeral 1° "del artículo 43, las Direcciones de las oficinas recaudado-"ras comunicarán al Ministerio de Hacienda, antes del 31 "de enero de cada año el importe de las rentas que les "falte recaudar, correspondientes al ejercicio vencido con "destino a Rentas Generales."

Del análisis del articulado transcripto, se desprende que en materia de ingresos, el régimen establecido es el de caja, puesto que en el balance, deben computarse solamente los ingresos ya recaudados, puesto que, como se dice en el numeral D) del artículo 43, en el balance las entradas devengadas y no recaudadas, sólo se transcriben, a los puros efectos informativos.

Diferente es la situación que se presenta para los egresos; el ya citado artículo 43, en la parte pertinente dice :
2º Egresos- Expresando :

- " A) Las cantidades autorizadas en cada rubro o partida de gasto;
- " B) El importe de lo imputado provisoria y definitivamente en cada rubro o partida de gasto;
- " C) Los saldos representativos de economía que resultan en cada rubro o partida de gasto; y
- " D) El importe pagado globalmente por obligaciones derivadas del cumplimiento del Presupuesto, y el saldo pendiente de pago."

"Fijase el Ejercicio Económico en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año."

" Al sólo efecto de la liquidación e imputación de los sueldos y gastos correspondientes a cada ejercicio autorízase a la Contaduría General de la Nación a practicar dichas operaciones durante el mes de enero siguiente a la clausura del mismo".

Esta disposición debe coordinarse con el artículo 38 de la misma ley, cuyo texto es el que sigue : " Art. 38 - Autorízase al Poder Ejecutivo a abonar los créditos correspondientes a erogaciones contraídas en ejercicios anteriores, que hubieran quedado impagos a la clausura de los mismos, siempre que la imputación respectiva hubiese sido efectuada por la Contaduría General de la Nación en el transcurso del período en que se contrajo la obligación".

Es fácil deducir de la mera lectura de estas disposiciones, que los gastos se computan en el período en que se contrajo la obligación, autorizando a la Contaduría General de la Nación a imputar y liquidar las erogaciones ya generadas y ordenadas por autoridad competente en el año anterior, durante el mes de enero, y autorizando además al Poder Ejecutivo a abonar las deudas cuya reserva hu-

biera efectuado esa Contaduría General. Se está en presencia por lo tanto de un presupuesto de Competencia o Jurídico en materia de egresos.

El equilibrio presupuestal, se forma entonces por dos elementos considerados en forma diferente.

Por un lado los ingresos, computados por su cifra de recaudación efectiva, y por otro los gastos, por las cantidades comprometidas; de su comparación surgirá el equilibrio o el desequilibrio presupuestal.

Es evidente que la consideración estrictamente financiera o monetaria del punto es diferente, puesto que para ello debe tomarse en cuenta desde las dos fases, las cifras efectivamente ingresadas y las realmente pagadas.

Los importes que resultan de ambas comparaciones numéricas son sustancialmente diferentes, y, desde un punto de vista crítico es legítimo y hasta conveniente, por sus resultancias prácticas y sus posibilidades de más cómoda aplicación concreta, el régimen que se ha recogido en nuestra legislación positiva.

Del análisis de ejecución presupuestal se extrae como conclusión general que el Estado vive desde hace varios años en permanente desequilibrio, tanto en relación con las autorizaciones de créditos, como en el plano puramente de numerario o de Caja. Esto significa que las cantidades que vota el Parlamento son insuficientes para la atención de los servicios, quebrantándose en numerosísimas oportunidades el límite cuantitativo del crédito presupuestal; se contratan gastos sin la suficiente cobertura, lo que provoca graves disturbios en el funcionamiento de los servicios y en el crédito del Estado.

Si a lo dicho se une el ya señalado desequilibrio monetario, se tiene que la situación es tanto más grave cuanto que junto a las erogaciones sin cobertura para cuya satisfacción se necesita una ley especial del Parlamento, que generalmente la financia con Deuda Pública, cuya colocación es muy lenta por la notoria pesadez del mercado de

valores— se tiene la carencia de dinero para cancelar las deudas que si bien gravitan sobre créditos presupuestales suficientes, no pueden hacerse efectivos por el desnivel crónico del Tesoro. Se ha dicho en numerosísimas oportunidades que es necesario lograr la igualdad entre los egresos y los ingresos, pero esto no pasa de afirmaciones más o menos solemnes, que en cada oportunidad la realidad se encarga de defraudar, agravando las cifras y haciendo más difícil el funcionamiento del lento y pesado engranaje burocrático.

Es evidente que no existe una conexión firme entre la política financiero - presupuestal y la política económica que el Estado desarrolla para la consecución de los fines comunes y generales.

Así, elaborado un presupuesto sobre la base de ciertos postulados básicos, la política cambiaria, por ejemplo, para referirnos solamente a un punto, distorsiona a muy breve plazo todo el andamiaje elaborado. La inflación constante y voraz, consecuencia directa en ciertos aspectos de la política cambiaria y económica, se encarga muy pronto de manifestarnos que deben modificarse de inmediato las cifras del presupuesto.

No debemos olvidar tampoco la deficiente técnica presupuestal, que no contempla en forma ordenada y racional los aspectos científicos y meramente técnicos que entraña la formulación del documento presupuestal, punto sobre el cual no hemos de insistir aquí, pero no obstante se señalará nuevamente que el estudio insuficiente y detallístico, tan detallista que se pierde en el análisis de cada partida y cada ítem, sin tomar en consideración los problemas generales de orden financiero y administrativo, no hace sino agravar el panorama.

Concluyendo, el régimen vigente es bueno en líneas generales, pese a lo cual se plantean algunos problemas que es necesario tener en cuenta, a los efectos de lograr su

oportuna modificación y ajuste, que lo hagan más adecuado a las necesidades que fluyen del funcionamiento de la hacienda estatal.

5 — EL EQUILIBRIO EN EL TIEMPO

En los párrafos anteriores hemos visto los problemas que plantea el estudio del equilibrio durante y al finalizar el período presupuestal, y asimismo el tratamiento de los hechos financieros en la ejecución presupuestal, verificando especialmente la realidad nacional.

Iniciaremos el estudio de los problemas que presenta el equilibrio presupuestal con relación al ciclo económico. El factor tiempo interviene aquí con carácter preminente, puesto que el equilibrio se proyecta a través de varios períodos financieros.

Unos de los objetivos básicos de la política económica consiste en lograr la ocupación plena, procurando de esa forma llegar al nivel máximo de desarrollo y prosperidad.

En las economías de corte capitalista se suceden los períodos de prosperidad y depresión, provocando profundos trastornos, señalados por las crisis. La noción de equilibrio que necesariamente debe existir se reviste por lo mismo de nuevos elementos que la flexibilizan. Los órganos encargados de la dirección económica deben buscar entonces aplicar los medios necesarios para luchar contra la depresión que periódicamente aparece. Como secuela de esto se tiene en general, que en los años de baja se produce un aumento de los gastos y una disminución de los ingresos, y, por el contrario, en las épocas de auge puede suceder lo contrario, es decir, disminución de gastos y aumento de ingresos. Para seguir el ritmo de la economía la política financiera tiene que adaptar a su vez los instrumentos de que dispone, en especial el referente al presupuesto, a fin de abarcar varios años, rompiendo el principio tradicional de la anualidad. El superávit de los años de prosperidad debe cubrir el déficit

de los períodos malos. La realidad, no obstante ha demostrado que si bien se cumple el sistema en los años de depresión, no sucede lo mismo con los de auge, por cuanto los gobiernos encuentran muy difícil destinar los resultados favorables a este objeto, e incluso, en la mayoría de los casos, acrecienta los gastos, no obteniendo por ello, más que superávits magros, y esto, porque la necesidad de aplicar esta política, evidentemente se hace sentir intensamente en los períodos de depresión.

El procedimiento de acumulación de reservas pues, no recibe en la práctica confirmación efectiva. En consecuencia para obtener los recursos necesarios puede recurrirse a otro procedimiento, que consiste en la emisión de empréstitos a ser rescatados con los superávits futuros, o a la obtención de anticipos del Banco de Emisión, cuya cancelación se supedita a la evolución del ciclo.

Los métodos a seguirse desembocan en la creación de un Fondo de compensación o de igualación que debe tener suficiente autonomía para dirigir la realización del plan y la compensación conyuntural del presupuesto.

Como arma que puede utilizarse conjuntamente, o en ciertos casos en forma separada, tenemos la política financiera que actúa aumentando o disminuyendo la presión fiscal, aunque, claro está el efecto que pueda con ello obtenerse dependerá en gran medida del empleo que haga el Estado de los recursos que obtenga por esta vía.

Asimismo, la regulación administrativa de la política fiscal recibe especial significación, porque es absolutamente necesario, para evitar graves perjuicios en el crédito público y en la estructura económica.

Aparece entonces la concepción del presupuesto doble, uno para los gastos corrientes, y otro para las de capital. Los superávits de uno deben absorber el déficit del otro, realizando así la política compensatoria, que ha sido efectuada con carácter diferencial y específico, sobre todo en los países escandinavos, especialmente Suecia; al respecto

existe luego de la guerra, una interesante experiencia en esos países, con resultados sumamente interesantes. (7).

Este sistema debe coordinarse con la política monetaria, puesto que cuando se tenga un superávit emergente de una política presupuestal de este tipo, hay que tener especial cuidado en no provocar una tendencia inflacionista, buscando un adecuado destino transitorio a los superávits monetarios. Por esta razón el concepto de equilibrio que debemos tener presente se refiere solamente a los aspectos monetarios, es decir de ingresos y pagos, movimientos materiales, puesto que el tratamiento de los hechos financieros durante el ejercicio, ya ha sido tratado extensamente.

El análisis debe tomar en cuenta la posibilidad del equilibrio monetario a mediano o a largo plazo, considerando las variantes estructurales que condicionan el desarrollo cíclico, y la ordenación de los conceptos reposa sobre bases de evidente contenido económico y de política financiera.

El equilibrio a largo plazo por concernir a aspectos monetarios, deja parcialmente de lado los conceptos jurídicos y en especial del crédito presupuestal, de decisiva importancia en el estudio de la ejecución presupuestal.

La distinción es muy importante, por cuanto, en la dinámica de la hacienda del Estado ambos conceptos se yuxtaponen, y exigen para su cumplimiento y contralor órganos diferenciales y especiales.

El concepto que considera los excesos o defectos, relativos a los montos autorizados es fundamentalmente administrativo, y el monetario se proyecta, como ya dijimos al campo económico y de política financiera. Los problemas relativos al equilibrio monetario tienen una evidente vinculación con los del panorama económico general, con el presupuesto económico, el presupuesto de capital, etc., no debiendo olvidar que durante la ejecución presupuestal se

(7) Véase: "The divided budget in Scandinavian Practice", por F. Morstein Marx, en *National Tax Journal*, June 1955, pgs. 186 y sgs.

recauda, es decir, se extraen masas monetarias, y se invierte, se vuelca sobre el mercado ese mismo numerario, teniendo ello incluso, verdadera influencia sobre las balanzas comercial y de pagos. Todo esto supone que la política a adoptarse tiene que estar suficientemente afinada, para lograr la consecución de los fines que se propone alcanzar.

La complejidad de las funciones estatales, ha ido creciendo constantemente. El Estado ha entrado a desempeñar un enorme conjunto de funciones, en diversos ámbitos, alejados del conjunto de operaciones primarias. Las funciones secundarias que la Administración paulatina pero constantemente ha ido tomando a su cargo, han provocado problemas de solución compleja, tanto desde el punto de vista económico, como administrativo, como financiero.

Desde éste último, se aprecia la exigencia de importantes medios monetarios para poner en funcionamiento y mantener posteriormente el servicio; claro está que aquí influye en la consideración del planteamiento, las resultancias económicas y financieras que se obtengan del desarrollo ulterior de las funciones.

Este aspecto tiene íntimas repercusiones en el panorama financiero del presupuesto central, donde deben tenerse presente los métodos y la técnica que se emplea en la formulación del presupuesto mencionado, porque en muchas oportunidades los cálculos no responden a la realidad, sobre todo porque se traducen en menores recaudaciones y en aumentos de gastos.

Es muy importante asimismo no perder de vista el criterio central que se siga al formular el presupuesto; es fundamental determinar cual es el objetivo que se persigue, es decir, si responde a algún criterio de política financiera, o de política económica, o de ambas a la vez. Bajo la consideración de estas variantes, es evidente que los procedimientos no podrán regularse sobre la base de los recursos monetarios exclusivamente.

Los principios tradicionales en materia presupuestal, encuentran sustanciales modificaciones al introducirse los conceptos recientemente vistos.

En ese sentido se tiene los principios tradicionales de que el gasto del Estado debe mantenerse en el nivel mínimo indispensable para satisfacer las necesidades fundamentales y el del equilibrio anual de ingresos y egresos. La técnica presupuestal considera por separado los gastos y por el otro las erogaciones; el problema final consiste en armonizar los resultados a que se llegan por cada uno de los aspectos. Podría decirse entonces que nos enfrentamos al punto de equilibrio de la actividad económica, y de la actividad financiera.

De todo esto se extraen algunas conclusiones importantes, en este sentido puede afirmarse que la solidez de la situación financiera no reside solamente en procurar la simple igualación de las cifras de los ingresos y de los egresos, como sería obtener desordenadamente los ingresos monetarios que tienda a nivelar el presupuesto. Esta práctica, que no responde a ningún sistema racional, es muy utilizada en los países que no han alcanzado un alto grado de tecnificación presupuestal. En nuestro país lamentablemente no ha podido superarse aún esta etapa, encontrándonos todavía dentro del grupo de naciones que dictan sus normas financieras sobre la base de las necesidades del momento, sin tomar en cuenta los principios técnicos, por lo cual éstas se convierten en meras aglutinaciones de disposiciones sin coherencia y racionalidad.

La igualdad que debe lograrse debe ser más profunda, y debe tener como fin obtener el equilibrio entre la actividad financiera y la económica. El fenómeno financiero debe ser considerado en toda su importancia teniéndose en cuenta las hondas proyecciones y la complejidad que el mismo entraña, no deben hacerse simples retoques, sino que hay que considerar en forma detallada, los fines, los componentes de los ingresos y egresos públicos, etc.

La regulación formal del presupuesto, evidentemente, se logra por medio de las normas jurídicas especiales, pero el sustantivo, depende de elementos diferentes que estrictamente escapan a éstas, puesto que son función directa de factores políticos, técnicos, de conocimientos especializados, etc.



PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

- Cuaderno Nº 1. — "Naturaleza Financiera del Aporte Patronal para Asignaciones Familiares.
- Cuaderno Nº 2. — "Las Clasificaciones Presupuestales en el Uruguay".
- Cuaderno Nº 3. — "Significado del Presupuesto en el Estado Moderno".
- Cuaderno Nº 4. — "Parafiscalidad Social y Profesional en la República O. del Uruguay".
- Cuaderno Nº 5. — "Las Organizaciones Internacionales de Finanzas Públicas".
- Cuaderno Nº 6. — "Antecedentes y Naturaleza Financiera del Ingreso Cambiario en el Uruguay".
- Cuaderno Nº 7. — "La Fuente de la Obligación Tributaria en la Tasa".
- Cuaderno Nº 8. — "El Sistema Tributario del Uruguay".
- Cuaderno Nº 9. — "Algunas consideraciones sobre los efectos económicos de los gastos y de los ingresos públicos".
- Cuaderno Nº 10. — "Naturaleza financiera de los proventos y su tratamiento en nuestro régimen positivo".
- Cuaderno Nº 11. — "Administración del Personal en el Uruguay".
- Cuaderno Nº 12. — "La llamada "Huelga de Impuestos" y el Movimiento Poujade en Francia".
- Cuaderno Nº 13. — "La fiscalidad uruguaya en el último decenio".
- Cuaderno Nº 14. — "Estructura y efectos de los gastos personales en el Uruguay".
- Cuaderno Nº 15. — "El concepto de empresa en el impuesto a las Ganancias Elevadas".
- Cuaderno Nº 16. — "Los institutos de previsión social y la inversión de sus reservas".
- Cuaderno Nº 17. — "Sistematización de los estudios científicos de los gastos e ingresos públicos".
- Cuaderno Nº 18. — "La imposición a las sociedades en el Uruguay".
- Cuaderno Nº 19. — "La imposición a los pagos del Estado".
- Cuaderno Nº 20. — "Problemas de Legislación y Técnica tributaria nacionales".
- Cuaderno Nº 21. — "Los subsidios en Finanzas Públicas".
-
- "Selección de Temas de Finanzas Públicas" — Nos. 1 al 13.
-
- "Boletín Informativo". — Nos. 1 al 22.
-
- "Memoria 1950 - 1956 - 1957".

INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

Cr. JUAN EDUARDO AZZINI
DIRECTOR

Cr. RAUL IBARRA SAN MARTIN
JEFE DE SECCION

Cr. SANTOS E. FERREIRA
Cr. EDISON GNAZZO LIMA
AYUDANTES TECNICOS