



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

CUADERNO Nº 24

ESTRUCTURA Y ANALISIS DE NUESTRA LEGISLACION PRESUPUESTAL

P O R

JUAN EDUARDO AZZINI — RAUL IBARRA SAN MARTIN

APARTADO DE LA "REVISTA DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION" - Nº 15

MONTEVIDEO
URUGUAY
1958

El Instituto de Hacienda Pública es un centro de investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, profesionales, estudiantes y funcionarios que lo deseen, en el local del mismo, calle Tristán Narvaja Nº 1546.

El Instituto de Hacienda Pública está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

- Toda correspondencia debe dirigirse a:
Cr. JUAN EDUARDO AZZINI.
Instituto de la Hacienda Pública.
Tristán Narvaja 1546.
Montevideo, Uruguay.



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

CUADERNO Nº 24

ESTRUCTURA Y ANALISIS DE NUESTRA LEGISLACION PRESUPUESTAL

P O R

JUAN EDUARDO AZZINI — RAUL IBARRA SAN MARTIN

APARTADO DE LA "REVISTA DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION" - Nº 15

MONTEVIDEO
URUGUAY
1958

Nuestra legislación presupuestal es variada y de un contenido rico en cuanto al contralor administrativo, de normas de constreñimiento en materia de gastos públicos y de reorganización y reajustes de todo orden.

Existen leyes de presupuesto de substancia y estructura diversa, leyes de prórroga, de variada redacción, y leyes de ordenamiento de amplio material.

Todo ese esqueleto de nuestro sector público central, cambiante con cada norma constitucional, existía disperso en publicaciones oficiales y en comentarios privados. Faltaba una labor de método que recogiera el material, lo coordinara y le confiriera la importancia señalada que debe necesariamente tener, para su uso por el gobierno, por el investigador, por el estudiante.

El Instituto de la Hacienda Pública se abocó, desde el año 1956, a estructurar esa compleja legislación, tratando precisamente de recoger lo más importante y de dar una idea de su evolución.

Al mismo tiempo, para destacar el peso cuantitativo creciente de los gastos públicos, se elaboró un capítulo de dinámica presupuestal.

Esta ímproba labor será la base para estudios posteriores de estructura y de política presupuestal, así como de sus desniveles y de los efectos consiguientes sobre la economía nacional.

Las tareas gubernamentales y sus consecuencias fluyen del presupuesto claramente, el que representa así la vida y la esencia de un País, exigiendo, cada vez más, método, orden y planes, esa necesaria planificación que tanto nos hace falta y a la que tan poco le dedicamos.

ESTRUCTURA Y ANALISIS DE NUESTRA LEGISLACION PRESUPUESTAL

SUMARIO. — *Introducción.* — Capítulo I: *Dinámica Presupuestal.* — Capítulo II: *Bases Constitucionales de nuestras leyes presupuestales.* 1830 - 1918 - 1934-42 - 1952. — Capítulo III: *Las leyes de Presupuesto:* Ley 7819 - de 7 de Febrero de 1925; Ley 8935 - de 5 de Enero de 1933; Ley 9460 - de 31 de Enero de 1935; Ley 9538 - de 31 de Diciembre de 1935; Ley 9639 - de 31 de Diciembre de 1936; Ley 9791 - de 18 de Octubre de 1938; Ley 10.603 - de 23 de Febrero de 1945; Ley 11.923 - de 27 de Marzo de 1953; Ley 12.079 - de 11 de Diciembre de 1953; Ley 12.376 - de 31 de Enero de 1957. — Capítulo IV: *Las leyes de prórroga.* — Capítulo V: *Las leyes de ordenamiento.* — *Apéndice.* — Legislación Presupuestal anterior a 1925.

INTRODUCCION

1. JEZE, un verdadero visionario en materia presupuestal, decía que el presupuesto es un programa de acción, un documento vigoroso de presencia constante y decisiva en la vida de un país.

Y este documento, de enorme significación política, adquiere progresivamente, considerable contenido económico.

El impacto del plan presupuestal sobre la actividad económica lleva en sí ya, una potencia de primer grado y sus efectos inciden permanentemente sobre toda la vida de un país. La presión fiscal colectiva y la presión de los gastos públicos, están actuando continuamente sobre la estructura interna, aplicándose sobre la renta nacional, provocando distorsiones en los consumos, incentivos en la producción, desánimo en la empresa, frenos en la inversión, estímulos en el ahorro, prohibiciones en las importaciones, atenuando el flujo de las actividades privadas y constituyendo un permanente agente estabilizador o desestabilizador.

La gran intermediación del presupuesto en la actividad privada, la gigantesca redistribución del ingreso nacional que a través de él se produce, hace que la vieja "ley de leyes" tenga cada vez más señalada posición en el análisis de la estructura y de la dinámica de un país.

Actúa aquí, no sólo la ley de los grandes números, no sólo el peso cuantitativo de las voluminosas cifras presupuestales de hoy, sino su estructura, su evolución, su dinamismo y su política.

El presupuesto no se refiere solamente a sumas, cálculos, planillas y desequilibrios, sino también a su influencia sobre la vida normal de los ciudadanos.

La moderna “funcionalidad” del presupuesto, ya reconocida por Jéze hace cuarenta años, se relaciona con planes, actividades y funciones.

El presupuesto moderno escapa, por su propio dinamismo, a los límites que la ortodoxia financiera le fijaba, señalados por su presentación contable y su contenido jurídico.

De poco vale nutrirnos de un depurado andamiaje jurídico, de una perfeccionada terminología técnica y de un minucioso contralor contable, si no ahondamos en sus efectos.

La vieja valorización francesa del crédito presupuestal —que aún domina hoy gran parte de la mecánica del presupuesto en nuestro país— está definitivamente superada por el análisis y el contralor de las tareas gubernamentales.

Así surgen, desde los años inmediatos de post-guerra, los modernos conceptos del presupuesto económico y del presupuesto social, avanzando sobre las funciones públicas.

La función negativa del Estado en el Siglo XIX —combatir el mal y estimular el bien— se convierte en francamente positiva: evitar el mal y provocar el bien. El Estado entra en dominios vedados antes, regulando el flujo económico y estimulando el comportamiento social.

2. Es claro que esta acción reguladora y de bienestar no se logra solamente intensificando las cifras presupuestales. Gastar más, no significa necesariamente gastar bien. Las tareas del Estado moderno deben reflejarse claramente en el presupuesto, en forma sencilla y ordenada, de modo que su influencia sobre las fuerzas inflacionistas y deflacionistas, surja claramente de la estructura presupuestal y que su integración con la economía privada, no traiga aparejado solamente efectos nocivos, derivados del peso de las cifras, en lugar de incentivos, derivados de su gestión dinámica, eficientemente planeada y conducida.

Es evidente que la nueva “álgebra económica”, que trata de determinar cantidades globales, exige cautela. El Profesor PAPI de Roma, decía que el pasaje del orden microcósmico de las decisiones individuales, al orden macrocósmico de las elecciones globales, exige complejas operaciones que se refieren más a la transmutación que a la adición pura y simple.

El presupuesto del Estado debe encuadrarse en la vida económica de un país como sensible instrumento receptor de sus variaciones; más aún, como detector de las causas de los comportamientos individuales.

Ese encuadre debe ser el producto de un exhaustivo análisis y a su vez debe expresarse por medio de una eficiente síntesis. Son altamente recomendables al respecto los modelos estadounidense y francés.

En Estados Unidos, la Oficina de Presupuesto publica desde 1953 el “*Federal Budget in Brief*”, un ágil folleto de 50 páginas en las que condensa, con

claras y expresivas series gráficas, relaciones porcentuales y comparaciones numéricas, el contenido del presupuesto para cada año.

Por su parte el "Ministerio de Finanzas, de Asuntos Económicos y del Plan" en Francia, elabora desde 1952 "*Le Budget de 195...*" en forma bastante similar.

Esto está lejos de las realidades de otros países —el nuestro entre ellos— con voluminosos tomos que se publican con retraso (cuando se publican), y que muy pocos analizan.

Es curioso constatar como se produce un movimiento inverso en esta materia: más crecen las cifras presupuestales, menos difusión reciben. El supremo y definitivo contralor de la gestión del Estado, expresada a través del presupuesto, es decir, el contralor de la opinión pública, se ve debilitado considerablemente. Y en este orden de procedimientos, pueden surgir o intensificarse, los estímulos al proselitismo y la propensión a la demagogia, a través de lo ostensible —retribución de servicios, obras públicas, por ejemplo— disimulándose, en la oscuridad financiera, la estructura real y la dinámica del presupuesto.

3. Toda la actividad presupuestal debe ser materia de ordenación, de método, de armonía y de estabilidad. De otra forma, la empresa en el orden económico, la familia en el orden social, se desarrollan y viven a impulsos, irregularmente y con considerables márgenes de inseguridad.

No es posible entonces formular previsiones, encauzar una actividad futura, ya que los programas sufren las alteraciones provocadas por la gestión extemporánea y disgregada de las medidas financieras y muchas veces por la falta de la imprescindible ligazón y armonía entre las actividades macroeconómicas y la política presupuestal.

El panorama que esbozamos coincide con el existente en la actualidad en muchos países de América Latina. Algunos tratan de salir de él buscando poner orden y técnica; otros —y aquí nos encontramos nosotros— seguimos dando tumbos y golpeando, en cada tropezón, a la economía interna.

Nuestro sector público ha adquirido, en el correr de los años, relieves de significación. Fuera de la órbita presupuestal directa, donde se mueven alrededor de cien mil funcionarios, existe una veintena de empresas, más o menos paraestatales, a las que dan vida unos sesenta mil empleados y obreros, y 19 gobiernos locales que absorben otros cuarenta mil.

Unos 200.000 funcionarios activos, que llegan a los 250.000 con las pasividades civiles, al coeficiente familiar de 3, representan 750.000 individuos sobre una población que no se conoce, pero que se estima por las Naciones Unidas en 2:525.000 (1954). Más de un 25 % de la población pues, aparece, directa o indirectamente, beneficiada de los gastos públicos.

Pero el impacto del sector público no se detiene en esta etapa primaria; los volúmenes de dinero manejados por el Estado por intermedio del presupuesto repercuten, cada día más intensamente, en la producción, en la distribución, en el consumo, en el ahorro, en la inversión.

Así por ejemplo, las cifras de gastos en el presupuesto vigente (1957) llegan a \$ 709:000.000. — que estaría ubicada en un 30 % aproximadamente de

la renta nacional, cuyo monto y cuya integración tampoco se conoce y sobre la cual mucho se fantasea.

Agréguese a esos 709:000.000.— todos los organismos parapresupuestales y los presupuestos locales y llegamos a más de 1.300:000.000.— que recaen sobre un país relativamente pobre, infradesarrollado, que carece totalmente de planes integrales y que parece más dispuesto a encarar y discutir sus problemas, que a lograrles soluciones viables.

Es tan notorio el peso de las finanzas públicas en el Uruguay, que la Secretaría de la CEPAL, en su “Estudio Económico para América Latina” 1956— destaca, como elementos antiinflacionarios del Uruguay, el financiamiento no bancario de los déficits fiscales y la difusión del ahorro privado y señala que la evolución de los acontecimientos monetarios dependen, “en el orden externo, de la marcha de las exportaciones de lanas y en el interno, del comportamiento de las finanzas públicas”.

He ahí el gran peligro de nuestra excesiva concentración en ambos órdenes y la importancia vital que revisten, en el Uruguay, la lana y el presupuesto.

— I —

Dinámica presupuestal

1. Casi todos los factores que en teoría financiera explican el crecimiento incesante de los gastos públicos, han intervenido en nuestro país, haciendo que los presupuestos alcancen cifras elevadísimas para nuestro nivel económico.

Así, es evidente el creciente intervencionismo del Estado, fundamentalmente a partir de la gran crisis iniciada en 1929 y sobre todo, de la segunda guerra mundial. Puede decirse lo mismo de la desvalorización monetaria acentuada en la última década. Otros factores, como el aumento de la población, la falta de racionalización administrativa, el proselitismo político, etc., también han jugado un rol de importancia.

He aquí algunas cifras que revelan claramente el ininterrumpido proceso de crecimiento:

PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS

1831/32	\$	700.000.—
1839	”	1:453.000.—
1853	”	1:761.000.—
1863	”	2:300.000.—
1870	”	5:623.000.—
1880	”	8:800.000.—
1889/90	”	14:589.000.—
1899/900	”	16:124.000.—
1909/10	”	22:308.000.—
1919/20	”	35:738.000.—
1924/25	”	45:120.000.—

1931/32	.....	"	62:657.000.—
1935	.....	"	83:600.000.—
1941	.....	"	103:207.000.—
1945	.....	"	136:600.000.—
1950	.....	"	259:515.000.—
1953	.....	"	446:300.000.—
1957	.....	"	709:187.000.—

En pocas palabras, en nuestros 128 años de vida independiente, el Presupuesto se ha multiplicado por 1.000.

Debe hacerse notar que las cifras no son representativas de la totalidad de los gastos públicos nacionales, por la existencia de fondos especiales y organismos descentralizados que, en estos momentos, superan los quinientos millones de pesos.

De la evolución de nuestro presupuesto general, es interesante hacer notar que pasa de \$ 1:000.000.— en 1838, de \$ 10:000.000.— en 1882, de \$ 50:000.000.— en 1929, de \$ 100:000.000.— en 1941 y de \$ 500:000.000.— en 1953.

Por otra parte, si tomamos los aumentos por décadas en lo que va del siglo, tenemos que, de 1899/900 a 1909/10 se multiplica por 1.38 (aumenta en \$ 6:184.000.—), en el período 1909/10 a 1919/20 se multiplica por 1.60 (aumenta en \$ 13:430.000.—), de 1919/20 a 1931/32 ese factor es de 1.75 (aumenta en \$ 26:819.000.—), de 1931/32 a 1941 de 1.65 (aumenta en \$ 40:550.000.—), de 1941 a 1950 de 2.51 (aumenta en \$ 156:308.000.—), y de 1950 a 1957 de 2.73 (aumenta en \$ 449:672.000.—).

Es decir que, hasta 1950, el aumento fué casi proporcional, no llegaba a duplicarse de una década a otra. Pero a partir de 1950 se inició un proceso de rápido crecimiento y en los últimos 7 años casi se triplica.



2. Para tener una clara idea de lo que el Presupuesto General representa en la época moderna, es interesante comparar el primero que tuvo la República, 1831/32, con el de 1957.

1831/32		
Presidencia de la República	.....	\$ 20.600.—
Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores	..	" 158.025.—
Ministerio de Guerra y Marina	.....	" 428.179.—
Ministerio de Hacienda	.....	" 93.600.—
		<hr/>
		\$ 700.404.—
		<hr/> <hr/>

EJECUCION PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS EJERCICIO 1957

Síntesis de Créditos e Inversiones

<i>Denominación</i>	<i>Asignación Líquida</i>	<i>Total</i>	S A L D O S	
			<i>No dispuesto</i>	<i>Excedido</i>
Parlamento	11:609.400.32	11:098.161.63	511.238.69	
Consejo Nac. de Gobierno	1:456.298.71	1:432.023.29	24.275.42	
Ministerio de Defensa Nacional	72:165.999.39	70:142.707.18	2:023.292.21	
Ministerio de Hacienda	32:461.055.65	29:913.339.97	2:547.715.68	
Ministerio de Industrias y Trabajo	19:935.960.56	18:057.442.73	1:878.517.83	
Ministerio de Inst. Pública y P. Social	30:593.896.70	29:441.471.79	1:152.424.91	
Ministerio del Interior	49:978.848.84	47:644.233.64	2:334.615.20	
Ministerio de O. Públicas	9:669.864.30	9:183.433.59	486.430.71	
Ministerio de Relaciones Exteriores	4:464.066.89	4:237.062.86	227.004.03	
Ministerio de Salud Pública	64:907.218.57	60:817.392.49	4:089.826.08	
Ministerio de Ganadería y Agricultura	13:374.564.68	12:227.325.08	1:147.239.60	
Suprema Corte y Tribunales	1:708.515.18	1:703.716.57	4.798.61	
Juzgados	9:076.625.91	9:029.902.72	46.723.19	
Servicios Especiales	362.904.66	362.764.98	139.68	
Consejo Nac. de E. Primaria y Normal	56:550.150.11	57:011.460.87	— —	461.310.76
Consejo Nac. de E. Secundaria	25:349.217.00	25:349.217.00	— —	
Universidades	37:989.649.72	37:527.919.99	461.729.73	
Corte Electoral	3:868.518.00	3:732.504.59	136.013.41	
Tribunal Contencioso Administ.	432.815.52	411.862.13	20.953.39	
Tribunal de Cuentas de la República	1:486.832.01	1:387.619.08	99.212.93	
Servicios Descentralizados	28:623.063.60	26:562.446.10	2:060.617.50	
Cajas de Jub., Pens. y de Compensación	18:197.086.59	17:134.977.95	1:062.108.64	
Deuda Pública	96:932.820.70	93:524.137.82	3:408.682.88	
Subvenciones	53:831.132.74	53:778.202.63	52.930.11	
Diversos créditos	40:786.131.21	38:496.992.58	2:289.138.63	
Clases pasivas	25:822.982.00	25:785.625.79	37.356.21	
<i>Sub-Total</i>	711:635.619.56	685:993.945.05	25:641.674.51	
Leyes aditivas y articulado	23:329.514.77	23:193.044.37	136.470.40	
TOTAL	734:965.134.33	709:186.989.42	25:778.144.91	

Analizando nuestro Presupuesto por conceptos, en diversos ejercicios, tenemos la siguiente distribución:

A) *Clasificación según la finalidad.*

	1931/32	1944	1957
1) Gobierno	2.45	5.6	1.77
2) Representación exterior	1.32	1.0	0.60
3) Ejército y policía	22.48	17.8	16.60
4) Justicia	2.22	2.4	1.62
5) Enseñanza	15.58	14.4	21.06
6) Seguridad social	6.60	20.9	14.63
7) Economía nacional y finanzas	9.53	11.0	9.78
8) Organismos especiales	1.79	1.4	4.47
9) Servicios financieros	32.38	23.9	13.19
10) Subvenciones y créditos diversos	5.65	1.6	16.28
	100	100	100

La orientación que indican estos porcentajes comparativos es que en el sector de las funciones primarias del Estado (gobierno, representación exterior, ejército, policía, y justicia) hay una tendencia descendente. En 1931/32 representaban el 28.47 %, en 1944 bajan al 26.80 % y en 1957 sólo llegan al 20.59 %.

Por el contrario, el sector de funciones secundarias del Estado (enseñanza, economía, seguridad social, etc.), se incrementan de acuerdo a las cifras siguientes:

1931/32—	39.15 %
1944	49.30 %
1957	66.22 %

Un comentario aparte para los servicios financieros. No obstante el aumento de la Deuda Pública circulante, el pago de la amortización e intereses de la misma sufre, en números relativos, una disminución.

La comparación del monto de Presupuesto, de la Deuda Pública circulante y de los servicios financieros es la siguiente:

Años	Presupuesto	Servicios Fin.	%	Deuda Pública
1931/32	\$ 62:657.000.—	\$ 20:291.000.—	32.4	\$ 238:731.000.—
1944	" 133:798.000.—	" 32:094.000.—	23.9	" 583:339.000.—
1957	" 709:187.000.—	" 93:524.000.—	13.2	" 1.317:966.000.—

Surge de las cifras expuestas anteriormente, que si bien la Deuda Pública aumenta velozmente, más rápidamente lo hace el Presupuesto.

Así mientras la primera se ha multiplicado por 5.5 el Presupuesto lo hace por 11, ó sea que su incremento es doble.

B) *Clasificación según la índole del gasto.*

	1944	1949	1951	1957 ⁽¹⁾
Clase A— Retribución de servicios	56 %	53 %	56 %	57 %
" B— Adquisición de especies	10 %	10 %	6 %	10 %
" C— Pasividades e inversiones	32 %	31 %	28 %	27 %
" D— Gastos imprevistos	2 %	6 %	10 %	6 %
	100 %	100 %	100 %	100 %

De esta clasificación por la índole del gasto no surgen comentarios especiales.

El concepto más importante, Retribución de Servicios, es, por lejos, el dominante. Le sigue la Clase C— Pasividades e Inversiones y los últimos son los gastos para adquisición de especies e imprevistos.

No hay variaciones notables en los porcentajes que indiquen modificaciones en la orientación, de lo que resulta un relativo paralelismo en los aumentos experimentados.

— II —

Bases Constitucionales de las leyes presupuestales

1. El Prof. Hettlage, de Mainz, en una conferencia dictada en la Universidad de Nápoles y recogida en *Studi Economici* (Año XII, N° 2), des tacaba la evolución de la noción de "Constitución" a través de los años.

Su concepto y esencia se ha ido enriqueciendo cada vez más, hasta desbordar el contenido clásico de los principios supremos tradicionales y llegar a "un determinado ordenamiento político que informa todos los sectores de la actividad estatal".

Entre estas normas constitucionales modernas de las últimas décadas, se encuentran las relativas a las finanzas públicas, especialmente al sistema presupuestal, comprendido su contenido, período, esencia, trámite y contralor.

Es que el presupuesto ocupa en la vida económica moderna un lugar primordial. Su estructura y su ritmo exigen una especial dedicación en las Constituciones de todos los países, que en mayor o menor grado consagran importantes disposiciones al respecto.

Los imperativos económicos y sociales de postguerra, confieren a la vieja ley de Wagner un ritmo excepcional. El presupuesto, concebido ya como

(1) La clasificación no incluye § 23:193.044.37 que según datos de la Contaduría General están bajo la denominación de Leyes Aditivas y Articulado, pero sin discriminación por conceptos.

un plan de acción del gobierno, adquiere una importancia inusitada, tanto en su política de gastos como en el sector concomitante de la fiscalidad.

El ámbito, dimensión y reflejos de la “empresa” del Estado exige pues esa garantía para la Sociedad, que viene dada en las modernas “Constituciones Financieras” cuya adaptación continúa al desarrollo del presupuesto, se encuadra dentro de la exigencia de Macchiavello de agilidad y normatividad, antes que pretensiones totales y definitivas.

2. Nuestras constituciones le han ido dando cada vez más una mayor importancia a los aspectos financieros.

En la primera carta constitucional, la de 1830, las disposiciones sobre estas materias eran limitadas y se concretaban a las siguientes:

Art. 17º — A la Asamblea General compete:

4º Aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que presente el Poder Ejecutivo; establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos; su distribución; el orden de su recaudación e inversión; y suprimir, modificar o aumentar los existentes.

5º Aprobar o reprobar en todo, o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo.

13º Crear y suprimir empleos públicos; determinar sus atribuciones; designar, aumentar o disminuir sus dotaciones o retiros; dar pensiones o recompensas pecuniarias o de otra clase, etc.

Art. 26º — Compete a la Cámara de Representantes:

1º La iniciativa sobre impuestos y contribuciones, tomando en consideración las modificaciones con que el Senado los devuelve.

Art. 37º — Así los Senadores como los Representantes, serán compensados por sus servicios con dietas, que sólo se extiendan al tiempo que medie desde que salgan de sus casas hasta que regresen, o deban prudentemente regresar a ellas y las cuales serán señaladas por resolución especial en la última sesión de la presente Asamblea, para los miembros de la primera Legislatura; en la última sesión de ésta, para los de la segunda, y así sucesivamente. Dichas dietas les serán satisfechas con absoluta independencia del Poder Ejecutivo.

Art. 46º — Cada Cámara fijará sus gastos anuales y lo avisará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto General.

Art. 78º — En cada elección de Presidente, la Asamblea General le designará previamente la renta anual, con que se han de compensar sus servicios, sin que se pueda aumentar ni disminuir mientras dure en el desempeño de sus funciones.

Art. 82º — El Presidente debe cuidar de la recaudación de las rentas y contribuciones generales, y de su inversión conforme a las leyes: presentar anualmente a la Asamblea General el presupuesto de gastos del año entrante, y dar cuenta instruída de la inversión hecha en el anterior.

De acuerdo a las normas transcriptas el mecanismo presupuestal de la Constitución de 1830 era el siguiente:

La preparación del Presupuesto debía realizarla el Presidente de la República (Art. 82º) presentándolo directamente a la Asamblea General.

La iniciativa en materia de gastos corresponde por igual a ambos poderes (Art. 17º, numerales 4º y 5º).

En cuanto a los recursos la iniciativa para su creación corresponde a la Cámara de Diputados (Art. 26 inc. 1º).

No se fijan plazos para ninguno de los Poderes ni respecto a la presentación, ni a la sanción.

3. Constitución de 1918.

De acuerdo a la Constitución promulgada en enero de 1918, y que comenzó a regir desde el 1º de marzo de 1919, las disposiciones sobre materia presupuestal sufren algunas modificaciones con referencia a las de 1830. Dichas modificaciones pueden resumirse así:

1º — La compensación que reciben los Senadores y Representantes en lugar de ser por dietas, será por una asignación mensual que percibirán durante el término de su mandato y que será fijada por 2/3 partes de votos de la Asamblea y por resolución especial, en el último período de cada Legislatura, para los miembros de la siguiente (Art. 25º).

2º — La división del ejercicio del Poder Ejecutivo en el Presidente de la República, por una parte, y el Consejo Nacional de Administración por otra, significó también una división de la responsabilidad administrativa.

La gestión de preparar el Presupuesto General de Gastos, corresponde al Consejo Nacional de Administración. El Art. 97º dice: "Corresponde al Consejo: dar cuenta instruida a la Asamblea de la recaudación y de su inversión en el último año; preparar anualmente el Presupuesto General de Gastos".

Debe, no obstante, requerir la opinión del Presidente de la República, en lo que se refiere a la preparación del Presupuesto General (Art. 98º).

El Presidente de la República tiene también intervención en lo que se refiere a los Ministerios de su dependencia (Interior - Relaciones Exteriores y Guerra y Marina).

El Art. 79º dice: "Al Presidente de la República corresponde:

Inc. 20º — Recaudar las rentas que, conforme a las leyes, deben serlo por sus dependencias y verterlas en el Tesoro de la Nación.

Inc. 22º — Presentar anualmente al Consejo su Presupuesto de Gastos del año entrante y dar cuenta instruida de la inversión hecha en el anterior.

3º — La iniciativa para la creación de recursos corresponde a la Cámara de Diputados según el Art. 25º, inc. 1º, de idéntica redacción al artículo similar de la Constitución de 1830.

Pero, no obstante la claridad con que está redactado este artículo, surge cierta duda ante lo establecido en el Art. 98º de la carta que comentamos. Dice esta disposición: "En los casos de iniciativa de leyes sobre creación o "modificación de impuestos, contratación de empréstitos, circulación monetaria o fiduciaria, o que se relaciona con el comercio internacional y pre-

paración del Presupuesto General de Gastos, debe requerir la opinión del Presidente de la República. Este contestará dentro del término máximo de diez días, considerándose la falta de contestación dentro de ese término, como expresión de conformidad. En el caso de que el Presidente expresara su disconformidad, el Consejo podrá llevar adelante su iniciativa siempre que ésta sea apoyada por los dos tercios de sus miembros”.

4º — La Constitución de 1918 reaccionó contra el centralismo de la de 1830 y tanto en el aspecto comercial e industrial, como en el territorial, dió amplio impulso de la autonomía.

El Art. 137º de esta Constitución da a los Concejos de administración locales la facultad de sancionar “anualmente sus presupuestos dentro de los recursos de que dispongan”. También la remuneración que perciben los Concejales será fijada por las Asambleas Representativas Departamentales (Art. 140º).

4. *Las Constituciones de 1934 -1942 y 1952.*

En el año 1934 se sancionó una nueva Constitución de la República que trae importantes modificaciones en las disposiciones referentes a presupuestos.

Por primera vez nuestra ley fundamental consagra todo un capítulo para la Hacienda Pública.

Las normas de 1934 son similares a las de 1942, pero difieren en muchos aspectos con la Constitución vigente sancionada el 26 de octubre de 1951 y sometida a plebiscito de ratificación el 16 de diciembre del mismo año.

Es interesante destacar las principales modificaciones que, en materia presupuestal, introdujo la actual Constitución sobre la de 1934/42.

En primer lugar, el texto de 1934/42 consagraba en el Art. 191º tres principios fundamentales en materia presupuestal: de la universalidad, de la unidad y de la anualidad. Se establecía en efecto que “*todos los ingresos y erogaciones ordinarios del Estado serán previstos y fijados, para cada año económico, en un Presupuesto único, etc.*”.

De acuerdo a la Constitución de 1952 los presupuestos serán para cada período de gobierno, es decir, cuatrienales.

Además, los principios de unidad y universalidad quedan desvirtuados ya que el Poder Ejecutivo y los Concejos Departamentales prepararán los presupuestos de sueldos, de gastos y de recursos, los que podrán presentarse al Poder Legislativo o a las Juntas Departamentales, según el caso, conjunta o separadamente (Art. 214º).

La nueva Constitución fija el plazo para la presentación de los presupuestos a los cuerpos legislativos, dentro de los 12 primeros meses del ejercicio de sus mandatos. El texto anterior dejaba a la norma legal, la forma y fecha de presentación y aprobación del Presupuesto General.

Si bien el presupuesto es cuatrienal, los créditos siguen siendo anuales. Ello surge del Art. 215º que obliga a los órganos Ejecutivos de Gobierno a presentar la rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal, dentro de los seis primeros meses de vencido el *Ejercicio anual*. Conjuntamente podrán proponer las modificaciones que estimen indispensables pa-

ra los presupuestos de sueldos, gastos y recursos. Además el ejercicio anual deberá coincidir con el año civil.

El régimen de 1942 era diferente. En primer lugar, no existía una disposición expresa sobre la rendición de cuentas en el capítulo de la Hacienda Pública, si bien en el Art. 157º Núm. 20º al hablar de las funciones del Poder Ejecutivo se decía que debía “dar cuenta instruída de la inversión hecha en el anterior Presupuesto”.

En segundo lugar, se prohibía la trasposición de rubros al determinar que el Presupuesto, durante el ejercicio “sólo podrá ser modificado por una ley especial, a iniciativa del Poder Ejecutivo, y con el exclusivo objeto de variar el destino de partidas autorizadas o de abrir nuevos créditos suplementarios”. Es evidente la severidad con que el constituyente trata el problema, ya que se elimina la posibilidad de hacer trasposiciones por decreto. Pero esta norma, teóricamente tan severa, fué, no obstante, dejada de lado, ya que por decreto del 31/1/939 se reglamentan las normas sobre trasposiciones de rubros, considerándose en vigencia las leyes de 1925 y 1933, no obstante la disposición constitucional posterior. El Tribunal de Cuentas, al intervenir en las diversas trasposiciones solicitadas, de acuerdo al Art. 3º de ese decreto, considera que no se pueden realizar trasposiciones por esa vía. El Poder Ejecutivo por resolución del 21/6/939 insiste en el derecho de realizar trasposiciones de acuerdo a las normas del decreto cuestionado, basándose en la diferencia del concepto “Partidas” a que se refiere la Constitución y que es el género (sueldos o gastos) y el de “rubro” que es la especie (gastos de oficina, locomoción, etc.).

En la Constitución de 1952 deben distinguirse dos aspectos. Referente a la trasposición de rubros hay mayor lenidad ya que no prohíbe expresamente la misma, dejando la solución a la ley ordinaria. En cuanto a los créditos suplementarios, por el contrario, hay mayor severidad pues sólo podrán hacerse en una oportunidad, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual. Desde luego, que debe interpretarse esta norma armónicamente con la del Art. 86º que indica que la creación y supresión de empleos y servicios públicos, la autorización para gastos, etc., se hará mediante las leyes de presupuesto y que toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. En la Constitución de 1942, la disposición similar (Art. 76º) decía que la creación y supresión de empleos, etc., etc., se hará *ordinariamente* mediante el Presupuesto General.

La supresión de la palabra *ordinariamente* así como el texto del Art. 215º in fine, significa, que los únicos gastos que pueden aprobarse fuera del plazo allí fijado son los gastos extrapresupuesto, o créditos extraordinarios, pero no modificaciones a créditos ya establecidos en el Presupuesto, es decir, créditos suplementarios.

En otro detalle —la coincidencia del ejercicio financiero con el año civil— en 1942 sólo regía esta norma para los presupuestos municipales (Art. 252º) dejando para la ley ordinaria la referente al Presupuesto General. En 1951 se extiende también al Presupuesto General la coincidencia con el año civil (Art. 215º).

El Art. 216º contiene dos disposiciones importantes: 1) autoriza el Fondo consolidado que comprende los gastos ordinarios permanentes de la administración, cuya revisión periódica no sea indispensable; 2) consagra el principio de la exclusividad al prohibir que se incluyan en los Presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato del gobierno o que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

Se busca así evitar el abuso de las "adjunciones" presupuestales, pero la realidad es que las leyes de presupuesto dictadas bajo la vigencia de esta norma han hecho caso omiso de esta prohibición constitucional.

Tanto la autorización de Fondo Permanente como la exclusividad presupuestal, estaban también contenidas en las constituciones de 1934 y 1942, con ligeras modificaciones en el texto. (Art. 197º).

Una norma interesante para la preparación del Presupuesto es la indicada en el Art. 217º respecto a que deben ser presentados en forma comparativa con los vigentes. Esta disposición es similar a la del art. 196º de la Constitución anterior y en ambos casos, se deja a la legislación ordinaria el alcance de esa comparación, es decir, si basta con las cifras globales totales o hasta dónde debe llevarse el análisis comparativo.

La iniciativa para la creación de empleos o aumentos de las asignaciones de sueldos y gastos, corresponde al Poder Ejecutivo o a los Concejos Departamentales, en su caso, según lo dispone el Art. 218º. El artículo similar a éste en la Constitución anterior era el 197º y prohibía al Poder Legislativo aumentar las asignaciones de sueldos y gastos del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, pero no decía nada respecto a la creación de cargos.

Un aspecto completamente diferente de la Constitución de 1952 sobre las anteriores es el que se refiere a la fijación de plazos para la presentación y aprobación de los Presupuestos. Antes de la nueva carta se dejaba —como ya lo hemos señalado— a la Ley de Contabilidad, que nunca se aprobó, la determinación de la forma y fechas para la presentación y aprobación del Presupuesto.

La ley de 5 de Enero de 1933, señalaba como plazo máximo para que el Poder Ejecutivo presentara el proyecto de presupuesto al Cuerpo Legislativo, el 1º de Agosto de cada año, pero no se fijaba plazo a éste para que lo aprobara o modificara.

De ahí que antes de la vigencia de la Constitución de 1951, se pudieran dar casos de aprobarse el presupuesto de un ejercicio, ya vencido el mismo, es decir, que realmente no era un Presupuesto, dada su aprobación a posteriori, ya que la esencia misma de ese documento indica que debe ser a priori.

En el aspecto que estamos comentando, la reacción de los redactores de la Constitución de 1951 fue total. Se llevó al extremo el detallismo sobre plazos, tanto para los cuerpos ejecutivos para presentarlos, como para los legislativos para aprobarlos.

Los Arts. 214º, 219º, 220º y 223º indican estrictamente los plazos referidos, a cuyo vencimiento de no estar aprobado el Presupuesto, se con-

sidera rechazado y, por lo tanto, sigue rigiendo, por el nuevo período, el anterior.

Los plazos acordados a los distintos órganos del Estado, suman en total y como máximo, 21 meses y 10 días según este detalle:

Poder Ejecutivo	12	meses
Cámara de Diputados	3½	"
Cámara de Senadores	3½	"

Si hay modificación de una Cámara: un mes para la otra Cámara y si transcurre el plazo o son rechazadas las modificaciones, pasa a la Asamblea General, que tiene 40 días.

Si el plazo comienza a partir del 1º de marzo vence finalmente el 10 de noviembre del año siguiente, si bien esta última fecha puede variar según desde cuando se empezaron a contar los plazos intermedios.

Esta fijación de plazos, tiene un aspecto favorable, y es el de que obliga a que se apruebe un Presupuesto, pero tiene otros aspectos desfavorable, y es que la angustia de los plazos lleva a aprobar disposiciones no estudiadas suficientemente.

Lo sucedido durante la vigencia de la actual Constitución, prueba que los dos aspectos señalados, se han cumplido en la práctica.

5. La Constitución de 1952 establece varios regímenes para el trámite presupuestal, que son los siguientes:

1º — *Sueldos de los Consejeros Nacionales.* Se rige por el Art. 157º que dice: "La dotación de los Consejeros Nacionales será fijada por la ley, previamente a cada elección, sin que pueda ser alterada mientras duren en el desempeño del cargo".

2º — *Sueldos de los legisladores.* Se rige por el Art. 117º que establece: "Los Senadores y Representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de su mandato y que será fijada por 2/3 de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, en el último período de cada Legislatura, para los miembros de la siguiente. Dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder Ejecutivo."

3º — *Sueldos de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.* Rige el Art. 238º que dispone: "Su dotación será fijada por el Poder Legislativo".

4º — *Presupuestos de la Administración Central.* (Arts. 214º-219º-220º). Lo prepara el Poder Ejecutivo que mantiene aquí sus prerrogativas constitucionales de iniciativa en la creación de empleos y aumento de dotaciones de sueldos y gastos dentro del plazo de los doce primeros meses de su mandato.

Cada Cámara deberá considerar el o los proyectos de presupuesto dentro de los tres meses de recibidos.

Vencido dicho plazo, la Cámara será convocada a sesión extraordinaria y permanente para la aprobación o el rechazo.

Transcurridos quince días de la convocatoria, si la Cámara no se hubiese pronunciado, el o los proyectos se considerarán rechazados.

Cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras fuera modificado por la otra, la Cámara que originariamente lo aprobó, deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro del plazo de treinta días de recibido. Transcurrido este plazo o rechazadas las modificaciones, el proyecto pasará a la Asamblea General, la que dispondrá de treinta días para considerarlos.

Vencido este término sin que la Asamblea General se hubiese pronunciado, ésta será convocada a sesión extraordinaria y permanente y si no decidiese dentro de los diez días, se tendrá por rechazado el proyecto.

5º — *Gastos del Poder Legislativo.* El Art. 108º determina que cada Cámara sancionará, dentro de los doce primeros meses de cada Legislatura, sus presupuestos de sueldos y gastos, por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes y lo avisará al Poder Ejecutivo para que los incluya en los presupuestos respectivos.

En el transcurso de la Legislatura podrán introducirse las modificaciones que se estimen estrictamente indispensables.

6º — *Presupuestos de los entes industriales o comerciales.* La norma aplicable es la del Art. 222º que indica que el Presupuesto será preparado por cada organismo y sometido a la aprobación del Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas.

Nótese que este artículo habla de “los presupuestos de los entes industriales o comerciales del Estado” lo que comprende a los entes autónomos y servicios descentralizados.

El Poder Ejecutivo podrá observar el proyecto y, en este caso, así como en el que mediase observaciones del Tribunal de Cuentas, lo devolverá al ente respectivo.

Si el ente aceptase las observaciones del Poder Ejecutivo y el dictamen del Tribunal de Cuentas, devolverá los antecedentes al Poder Ejecutivo para la aprobación del Presupuesto.

Si no existe la conformidad establecida anteriormente, los proyectos de presupuesto se remitirán a la Asamblea General, con agregación de los antecedentes, la que resolverá en cuanto a las discrepancias y a las partidas globales. Si no resolviera dentro del término de 40 días se tendrá por aprobado el Presupuesto con las observaciones del Poder Ejecutivo.

El dictamen del Tribunal de Cuentas requiere el voto afirmativo de la mayoría de sus miembros y se comunicará al ente respectivo dentro del plazo perentorio que establecerá la ley.

Los presupuestos aprobados se incorporarán a los presupuestos respectivos, con fines informativos.

La ley fijará, previo informe de los referidos entes y del Tribunal de Cuentas y la opinión del Poder Ejecutivo, los porcentajes que cada ente podrá destinar a sueldos y gastos de dirección y administración.

Debe acotarse que la ley de 22 de octubre de 1954 declaró expresamente la anualidad de estos presupuestos.

7º — *Presupuesto del Poder Judicial. Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no industriales ni comerciales.*

El Art. 221º regula estos presupuestos. Cada uno de los órganos indicados proyecta su presupuesto y lo presentará al Poder Ejecutivo, el que lo incorporará al proyecto de Presupuesto General. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.

8º — *Presupuestos de los Gobiernos Departamentales.* (Arts. 214º-223º y 224º-225º y 226º).

Son preparados dentro de los doce primeros meses de su mandato, por los Concejos Departamentales. Las Juntas Departamentales, ante las que se elevan dichos proyectos, deberán considerarlos dentro de los seis meses de su presentación.

Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuestos para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo únicamente formular observaciones en estos tres aspectos: a) error en el cálculo de los recursos; b) omisión de obligaciones presupuestales; y c) violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto. En ningún caso la Junta podrá introducir otras modificaciones con posterioridad al informe del Tribunal. Si la Junta no aceptase las observaciones del Tribunal, el presupuesto deberá remitirse con lo actuado a la Asamblea General para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro de los 40 días y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado.

Falta acá indicar cuál de los dos proyectos es el que se considera sancionado, aunque la lógica indica que es el proyecto de la Junta Departamental.

Si dentro de los 6 meses de presentado el presupuesto, la Junta Departamental no hubiera tomado resolución definitiva, el proyecto de presupuesto se considerará rechazado.

Quedan finalmente por señalar dos disposiciones de la Constitución vigente que significan una novedad.

La primera es la del Art. 228º: que consagra la prórroga automática de los presupuestos vigentes, los que continuarán rigiendo mientras no se aprueben los proyectos de presupuestos.

Esta norma tiene carácter general para todos los presupuestos, no sólo para el de la Administración Central. En la Constitución de 1934, al con-

trario, esta norma regía sólo para los presupuestos municipales (Art. 252º - inc. 2do.).

La segunda disposición a que nos referimos, es la de los Arts. 229º y 230º. De acuerdo a los mismos tanto los órganos que deben preparar los presupuestos (Poder Ejecutivo - Entes Autónomos - Servicios Descentralizados - Concejos Departamentales) como los que los deben sancionar (Poder Legislativo - Juntas Departamentales) no pueden ni proponer ni aprobar aumentos de sueldos, pasividades, partidas de jornales y contrataciones, ni creación de cargos, en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias. Se exceptúan los casos especiales de los sueldos de consejeros nacionales y legisladores que se rigen por los Arts. 117º y 157º.

- III -

LAS LEYES DE PRESUPUESTO. .

Ley Nº 7819 del 7 de febrero de 1925. (2)

Esta ley contiene el Presupuesto General para el Ejercicio 1924/25, pues en aquella época el ejercicio fiscal era del 1º de Julio al 30 de Junio.

El total de gastos y sueldos autorizado ascendía a \$ 45:120.051.94.

A su vez los recursos previstos eran de \$ 45:182.207.50.

La clasificación de los gastos —muy elemental— se hacía por planillas, que eran las siguientes:

A) Poder Legislativo; B) a E) Presidencia de la República; y los tres Ministerios que dependían de la misma: Interior, Relaciones Exteriores y Guerra y Marina; F) a J) Consejo Nacional de Administración y los 4 Ministerios que dependían de él: Hacienda, Instrucción Pública, Industrias y Obras Públicas; K) Poder Judicial; L) Obligaciones de la Nación; M) Corte Electoral y, por último, una partida para Sueldo Mínimo.

En cuanto a los ingresos no se hacía nada que pudiera merecer el nombre de clasificación, sino que comenzaba con una relación, sin orden ni método, de impuestos, tasas, proventos, etc., luego venían aportes de algunos Entes Autónomos, otro capítulo llamado: "Rentas de Instrucción Pública" y, finalmente, los ingresos extrapresupuesto.

La ley que comentamos traía también una serie de disposiciones, antecedentes de las llamadas después leyes de ordenamiento financiero.

Entre las numerosas disposiciones sobre los más variados tópicos, merecen citarse:

A) Autorización al Poder Ejecutivo para descontar letras de Tesorería hasta \$ 3:000.000. (Art. 3º).

B) Restablecimiento del servicio de amortización de las deudas internas a partir del 1/1/925. (Art. 4º).

(2) En el Apéndice del presente estudio se completa la historia presupuestal nacional con un esquema del período anterior a la ley de 1925.

C) Unificación de las cuentas corrientes oficiales en el Banco de la República. (Art. 6º).

D) Normas para las contribuciones a Rentas Generales del Banco de Seguros, Usinas Eléctricas y Administración Nacional de Puertos. (Arts. 7º a 11º).

E) Obligación de rendir cuenta en las partidas entregadas a los funcionarios para gastos con excepción de los de representación y etiqueta. (Art. 16º).

F) Prohibición al Poder Ejecutivo de crear o suprimir empleos, servicios, ni oficinas, modificar los sueldos o excederse en las partidas de gastos.

G) Normas para las transposiciones de rubros sobre las siguientes bases (Art. 18º):

1) Sólo podrán reforzarse los rubros de gastos.

2) El refuerzo debe limitarse al 50 % de la economía en dichos rubros y el refuerzo no puede exceder del 50 % del importe del rubro reforzado.

3) La economía en sueldos no podrán ser objeto de trasposiciones y quedarán a beneficio de Rentas Generales, con excepción de los institutos de enseñanza en las economías de sueldos de profesores, que pasarán a integrar las rentas de los propios institutos.

4) No podrán reforzarse los rubros para movilidad o sostenimiento de automóviles. (Art. 26).

H) Las oficinas que recauden fondos del Estado deben depositarlos dentro de las 24 horas en el Banco de la República o remesar los fondos cuando superen los \$ 20.00. (Art. 20º).

I) Como norma general y salvo casos especiales citados, no se admiten en las oficinas del Estado empleados con carácter honorario. (Art. 35).

J) Prohibición de ocupar a la vez dos empleos públicos rentados, sean dependientes de la administración central, Entes Autónomos o Municipios, con excepción del personal enseñante. (Art. 62º).

K) Sueldo mínimo de \$ 50.00 mensuales para el personal que trabaje (4) horas diarias, por lo menos. (Art. 66º).

L) De la recaudación de impuestos efectuadas por oficinas nacionales, cuyo producido no se vierta en Rentas Generales, se deducirá el 4 % a favor de estas rentas por concepto de compensación de servicios y gastos. (Art. 79º).

M) Se dispone que el Poder Ejecutivo imprima 1.500 ejemplares de la ley presupuestal, incluyéndose como apéndice los presupuestos de los Entes Autónomos y los Gobiernos Departamentales. (Art. 84º).

El Poder Ejecutivo dió cumplimiento a esta norma publicando los dos tomos presupuestales. Por primera vez se publicó el Tomo II lo que, en forma irregular se continuó haciendo hasta fines de la década de los 30.

Ley Nº 8935 del 5 de enero de 1933.

Es esta una de las leyes de presupuesto más frecuentemente citada conteniendo las normas que regirán el presupuesto general de gastos para el ejercicio 1933.

En realidad es una prórroga de las leyes anteriores ya que el Art. 2º establece: "Prorrógase por el año económico de 1933 el Presupuesto General del Estado, etc. con las modificaciones que se establecen en la presente ley".

Esta ley de presupuesto no fija en ningún artículo las dos cosas esenciales para un presupuesto: el total de las erogaciones autorizadas y el importe previsto de ingresos.

De los 150 artículos de esta ley merecen citarse por su importancia las disposiciones siguientes:

1º) Ejercicio económico. Se fija del 1º de Enero al 31 de Diciembre, con un período complementario de dos meses (Enero) y (Febrero) y se fija el 1º de Agosto la fecha máxima en que el Poder Ejecutivo debe presentar el presupuesto al Cuerpo Legislativo (Art. 1º).

2º) Contribuciones especiales con cargo a sus utilidades del Banco de Seguros, Usinas Eléctricas, y Administración Nacional de Puertos y contribución del Banco de la República (Arts. 4º y 5º).

3º) Se eleva a 20 % las reducciones de rubros de 10 y 15 % dispuestas por las leyes de 6 y 20 de agosto de 1931 (Arts. 7º y 8º).

4º) Se autoriza al Poder Ejecutivo a hacer, dentro de las sumas globales asignadas para gastos, las trasposiciones necesarias, debiendo dar cuenta trimestralmente a la Asamblea General y al hacer la rendición anual de cuentas. Quedan, no obstante, vigentes las disposiciones de la ley del 7 de febrero de 1925 (Art. 12º). Esta disposición es de una extraordinaria latitud y, en la práctica, significa lisa y llanamente eliminar toda traba al Poder Ejecutivo para efectuar trasposiciones de rubros.

5º) Se prohíbe que el Poder Ejecutivo cree nuevos empleos con cargos a proventos, rentas o entradas de cualquier especie, debiendo someterse anualmente su inversión a aprobación legislativa. (Art. 13º).

6º) Queda en suspenso la provisión de las 3/4 de las vacantes que se produzcan en lo sucesivo, debiendo las designaciones hacerse —salvo casos excepcionales— en los meses de Enero y Julio de cada año. (Art. 19º).

7º) El ingreso a la Administración Pública, exceptuados los cargos directivos, los de carácter técnico determinado por la ley, judiciales, militares y policiales, se harán por concurso y los ascensos se realizarán de la jerarquía inferior a la inmediata superior, previa realización de concursos de méritos o de oposición o de ambas pruebas a la vez. (Arts. 20º y 21º).

8º) Se suspende el servicio de autos oficiales con excepción de los de la Presidencia de la República, de los Ministros, Ministerio de Relaciones Exteriores, Asistencia Pública, Policía, Ejército, Obras Públicas y los camiones de la Administración Pública. Se dan además diversas normas para evitar el abuso de la locomoción oficial. (Art. 52º).

Como se ve, este tema de los autos oficiales, desde hace rato viene dando trabajo al Parlamento y los resultados son, evidentemente, contraproducentes.

9º) Toda autorización de pago debe hacerse contra gastos votados por el Parlamento (Art. 97º) y fuera de esos casos sólo podrá girarse contra los dineros públicos, sin autorización legislativa, en los casos siguientes. (Art. 101º):

a) Cuando acontecimientos graves e imprevistos soliciten la inmediata atención del Poder Ejecutivo. En tal caso deberá darse cuenta a la Asamblea General dentro de los ocho días siguientes.

b) Cuando se imponga por sentencia judicial.

10º) Se autoriza a emitir una deuda denominada: "Consolidada Interna de 1933" por \$ 15:000.000.— al 6 ½ % para atender los siguientes déficits \$ 12:000.000.— para los déficits financieros de los Ejercicios 1930/31 y 1931/32; \$ 2:000.000.— para el déficit del Consejo de Salud Pública y pesos 1:000.000.— para el déficit de pensiones a la vejez.

Ley Nº 9.460 del 31/1/1935.

La ley Nº 9.460 que fija el Presupuesto General para el Ejercicio 1935, en su artículo 1º autoriza gastos por \$ 83:649.661.64 y en el Art. 2º prevé los recursos en \$ 84:195.346.55.

Los egresos están clasificados en tres grandes capítulos:

I — Rentas Generales, que comprende fundamentalmente las erogaciones autorizadas por la ley de 5 de enero de 1933; II — Los entes autónomos y servicios descentralizados que se incorporan al Presupuesto General de acuerdo al Art. 282 de la Constitución de 1934 por \$ 18:809.305.16, y III — Leyes especiales y rentas afectadas correspondientes a servicios de origen extrapresupuesto.

En los ingresos la clasificación seguida es de gran simplicidad. Se divide en cuatro capítulos:

I — a) Recursos de Rentas Generales que se subdividen en Impuestos Directos, Indirectos y Productos de Servicios Remunerados, y b) Rentas patrimoniales.

II — a) Recursos de entes autónomos y servicios descentralizados, y b) reintegros.

III — Recursos de leyes especiales y rentas afectadas correspondientes a servicios de origen extrapresupuesto.

IV — Recursos extraordinarios.

Esta ley contiene además una serie de disposiciones, mereciendo citarse las siguientes:

1º) Las vacantes al 1º de enero de 1935 o que vaquen en el curso del ejercicio, con algunas excepciones como los docentes, técnicos, de salud pública, etc., se suprimen de las planillas presupuestales (Art. 4º).

2º) Se establece una reducción general de 10 % en todas las partidas para gastos fijadas por el Presupuesto, con inclusión de los organismos descentralizados que reciben subvenciones de Rentas Generales, con excepción de las partidas para alimentación y alquileres, medicamentos, cuidado de enfermos y asistencia social (Art. 14º).

3º) Se prorroga por el Ejercicio 1935 el Presupuesto de la Universidad de la República que rigió en el Ejercicio 1933 con un refuerzo de \$ 267.547.31 durante el año 1935; se estudiará en su oportunidad, por el Poder Legislativo, el Presupuesto universitario (Art. 7º).

4º) Se mantiene la afectación a los respectivos presupuestos de sueldos y gastos de las rentas especiales de los diferentes organismos comprendidos en esta ley (Art. 16º).

5º) Las oficinas que recauden fondos no comprendidos en la denominación de "Rentas Generales" y que tengan destino o afectación especial por ley, no podrán invertir esos fondos sin la autorización del Poder Ejecutivo (Art. 18º). Los fondos que recauden deberán ser depositados en el Tesoro Nacional, debiendo ser acreditados en las cuentas respectivas.

6º) Una disposición interesante es el Art. 43º de esta ley que significa el antecedente directo de las leyes de ordenamiento financiero, ya que autoriza al Poder Ejecutivo para reunir en un solo texto todas las disposiciones referentes a la aplicación y ejecución del Presupuesto General, así como las relacionadas al funcionamiento de oficinas, recaudación de rentas, etc.

7º) Se unifica el sistema de contribución a Rentas Generales de los entes autónomos y servicios descentralizados, los que deberán entregar el 80 % de sus utilidades (Art. 50º).

8º) Se autoriza a emitir Letras de Tesorería o Bonos del Tesoro a plazo de 6, 9 y 12 meses, con un interés máximo del 6 % y hasta por pesos 5:000.000.— (Art. 53º).

9º) Todo proyecto o resolución del Poder Ejecutivo que importe la creación de gastos de cualquier género o compromiso de gastos para el futuro, o proyecto de leyes referentes a inversión de fondos públicos, deberá ser resuelto con intervención del Ministerio de Hacienda.

Ley Nº 9.538 del 31 de diciembre de 1935.

Una primera acotación merece esta ley y es la oportunidad en que se dictó, ya que fija el presupuesto general de gastos y sueldos para el Ejercicio 1936.

El Art. 1º de esta ley fija en \$ 79:991.486.69 el monto líquido de los gastos generales de la Nación, es decir, cifra inferior en más de tres millones al presupuesto del año anterior.

En cuanto a los recursos, según el Art. 2º se prevén en \$ 80:119.481.01 siendo la clasificación de los mismos casi similar a la del Ejercicio 1935.

Con referencia a otras disposiciones de carácter general de importancia, esta ley es menos frondosa que otras, correspondiendo citar los Arts. 4º, 6º y 16º.

El Art. 4º da a la Contaduría General de la Nación la función de liquidadora de todos los presupuestos comprendidos en esta ley. Dicha liquidación se hará por duodécimos, salvo casos excepcionales y en los que nunca se excederá de la dotación anual del rubro.

Por el Art. 6º se prorroga hasta el 30/4/936 los presupuestos de la Universidad y Consejo de Enseñanza Secundaria del año 1935. En ese plazo esos organismos deberán elevar el proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y éste remitirlo al Parlamento con las modificaciones que crea del caso.

El Art. 16º contiene la norma de que el 75 % de la contribución inmobiliaria correspondiente a cada Departamento, será entregado a los respectivos Municipios del Interior. En cuanto al Departamento de Montevideo,

se fija en \$ 1:000.000.— la participación que le corresponde por el Ejercicio 1936. Se da así cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 258º de la Constitución (1934).

Ley N° 9.639 del 31 de diciembre de 1936.

De la misma manera que para el Ejercicio 1936, el último día del año siguiente se promulga el presupuesto general del año 1937.

El Art. 1º de la ley fija en \$ 84:071.393.25 el monto líquido de los gastos generales del Estado.

El Artº. 2º detalla los distintos recursos previstos que se clasifican, en grandes grupos, así:

Recursos de Rentas Generales.

Impuestos Directos	\$ 12:749.000.00
" Indirectos	38:821.500.00
Producto de servicios remunerados	2:420.704.00
Rentas patrimoniales	3:863.387.12
Utilidades de los entes autónomos industriales y comerciales	3:400.000.00
Recursos extraordinarios	2:946.177.31

Recursos de entes autónomos y servicios descentralizados incorporados al Presupuesto General de Gastos

Rentas de correos	\$ 1:500.000.—
" de comunicaciones	550.000.00
" de Salud Pública	8:071.000.00
" de la Universidad	700.000.00
Comisión N. de Turismo, Institutos Jubilaciones, Caja Pensiones Militares, Caja Nac. de Ahorro Postal, Adm. Nac. de Puertos y Adm. Ferrocarriles del Estado	6:633.398.95

Recursos de leyes especiales y rentas afectadas correspondientes a servicios de origen extrapresupuesto.

Fondo de Obras Públicas	\$ 4:750.000.00
Recursos correspondientes a planillas de origen extra-presupuesto	370.120.40

Recursos extraordinarios \$ 1:750.000.00

Total \$ 87:625.387.88

Dos comentarios merece este cálculo y clasificación de recursos. En primer lugar, se aprecia un superávit de más de \$ 4:600.000.00 y en segundo lugar que la clasificación, si bien algo más completa que en años anteriores, deja mucho que desear ya que no se ajusta a un criterio uniforme. No obs-

tante, es, en términos generales, la que se ha seguido aplicando para la ordenación de los ingresos del Estado.

La ley que comentamos incorpora o declara vigentes numerosos artículos de leyes anteriores, teniendo pocas disposiciones nuevas.

Entre ellos el artículo 10º que trae una disposición interesante que resultó, desde luego, de muy limitada aplicación. Según dicha disposición, el sobrante de rentas que resulte a la clausura del Ejercicio 1936, una vez atendido el importe de las obligaciones pendientes de ese período y las que existan en trámite, ingresará al “Fondo de Garantías del equilibrio presupuestal”.

Esta ley del 31 de diciembre de 1936 fué modificada el 8 de julio de 1937 (ley Nº 9667) por la que se hacen importantes enmiendas y se incorporan planillas diversas al Presupuesto General.

Ley Nº 9.791 del 18 de Octubre de 1938.

Para el ejercicio 1938 se fija el Presupuesto General de Gastos por la ley Nº 9.791 del 18 de octubre de ese año.

Esta ley tiene un texto mucho más limitado que las anteriores y, en general, no trae ninguna disposición nueva o modificación de importancia a las normas vigentes hasta entonces.

El Art. 1º fija en \$ 87:525.857.90 los gastos generales de la Nación los que, según se indica en el Art. 2º, se financiarán con \$ 87:554.795.62 de recursos. La clasificación de éstos se mantiene igual que la del ejercicio anterior.

Sólo merece citarse de las otras disposiciones de la ley, lo establecido en el Art. 7º que dá normas nuevas para la contribución del Banco de la República, a Rentas Generales.

Ley Nº 10.603 del 23 de febrero de 1945.

A fines de febrero de 1945 se dictó la ley de Presupuesto General del Ejercicio anterior. Como se ve deja de ser un Presupuesto ya que el ejercicio había transcurrido y sólo en sentido figurado puede hablarse en esta ley de que se autorizan tales gastos y se preven tales recursos.

De cualquier manera, la ley autoriza gastos por \$ 136:610.637.65 y los recursos se calculan en \$ 109:339.490.25, lo que significa para la magnitud de las cifras que se manejaban, un abultado déficit.

No obstante indicar el Art. 1º que los gastos se elevan a la cifra señalada “según detalle establecido en las planillas que se acompañan”, el Art. 6º dice “refuézense las siguientes partidas de gastos en las cantidades que a continuación se indican, etc.” y el Art. 25º a su vez dice: “Incorpórase al Ministerio del Interior el siguiente Item., etc.”.

Evidentemente estas disposiciones no deberían estar en la forma indicada, sino que lo lógico es que en las planillas adjuntas a que se refiere el Art. 1º,º aparezcan estos gastos. De otra manera hay que suponer que a la

cifra global autorizada de \$ 136:000.000.— aproximadamente deben agregarse estas otras planillas.

Lo mismo sucede con algunos recursos, por ejemplo, la contribución de ciertos entes autónomos, ya que se encuentra el detalle en el cálculo respectivo y luego como contribución extraordinaria para el Ejercicio 1944, el Art. 5º indica otras cantidades adicionales a cargo de ciertos entes descentralizados.

Una disposición que se repite en algunas leyes posteriores de Presupuesto es la contenida en el Art. 19º por la que se autoriza al Poder Ejecutivo a corregir cualquier omisión o error padecido en la presente ley, dando cuenta a la Asamblea General, de las incorporaciones, regularizaciones y correcciones que se efectúen.

Es, evidentemente, una norma inconveniente y, a nuestro juicio, de dudosa constitucionalidad ya que significa una delegación de funciones claramente atribuidas al Poder Legislativo.

Algunas de las disposiciones de la ley que tienen mayor interés son las referentes a utilidad por reafluencia de moneda (Art. 4º), depósitos paralizados y denuncias de herencias yacentes (Art. 3º); incorporación de eventuales (Art. 18º); ordenación de cargos civiles (Art. 14º); etc.

Es de interés destacar que el Mensaje del Poder Ejecutivo contenía el proyecto de ley de Presupuesto que es un modelo de claridad y, reaccionando contra prácticas de los años anteriores, sin artículos aditivos. Dicho proyecto comprendía sólo tres artículos: el primero, autorizaba los gastos; el segundo, enumeraba y preveía los ingresos y el tercero, fijaba contribuciones extraordinarias para ese ejercicio a determinados entes descentralizados.

Pero la buena norma seguida por el Poder Ejecutivo, no pasó de proyecto y la ley que se aprobó, en el aspecto señalado de adiciones presupuestales, siguió con los vicios pasados y en los que, se sigue insistiendo.

Ley N° 11.923 del 27 de marzo de 1953 .

El Poder Ejecutivo envió el mensaje con el proyecto de presupuesto para su período de Gobierno, el 31 de mayo de 1952. Dicho Proyecto fué preparado por los Ministerios respectivos, coordinándolo el Ministerio de Hacienda. El Consejo Nacional de Gobierno prácticamente lo aprobó estudiándolo sólo en sus líneas generales, sin mayores análisis.

Pero este Mensaje no fué el único que el Poder Ejecutivo remitió como base para el estudio del presupuesto. En el transcurso del estudio por el Parlamento, se elevaron varios Mensajes parciales, en aquellas circunstancias en que se requería la iniciativa del Poder Ejecutivo.

Es discutible, a nuestro juicio, la constitucionalidad de este procedimiento, máxime cuando en algunos casos la conformidad del Ejecutivo no se manifestó siempre con todos los requisitos necesarios. Más discutible es aún si esa conformidad a modificaciones del Mensaje original o mensajes comple-

mentarios se hacen vencidos los plazos del Art. 214º de un año o el de 6 meses del Art. 215º.

Antes de la sanción de la Constitución de 1952 se recurrió a otro procedimiento que también era violatorio de las normas constitucionales vigentes. Nos referimos al procedimiento de los presupuestos parciales utilizado en los años 1948-49-50. En lugar de estudiarse el Presupuesto en su totalidad se enviaba por el Ejecutivo al Parlamento, el presupuesto de una oficina o Ministerio. Se violaba abiertamente el principio de la unidad presupuestal que consagraba el Art. 191º de la Constitución de 1942.

En realidad debe reconocerse que en la forma como está presentado el Presupuesto General, su estudio resulta agobiador y es prácticamente imposible que los cuerpos políticos puedan analizar planilla por planilla y cargo por cargo.

Es imprescindible darle otra estructura al Presupuesto y dejar cierta libertad de acción al Poder Administrador para que, dentro de las normas generales dadas por el Parlamento, pueda actuar con mayor eficacia.

En el Mensaje enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General, en marzo de 1950, se proponían modificaciones fundamentales en la estructura del Presupuesto, que contemplaban el aspecto antes señalado.

Pero al estudiarse y aprobarse el Presupuesto de 1953, se siguió la línea tradicional con todos sus inconvenientes.

Por otra parte, actualmente no se justifica de manera alguna el trabajo agotador de un detallismo y análisis extremo, ya que las posibilidades de hacer trasposiciones de rubros son ahora muy amplias. Bajo la vigencia de las Constituciones 1934-42, podría defenderse ese criterio por cuanto se prohibían las trasposiciones de rubros. En consecuencia, equivocado o no, existía un criterio uniforme; el Parlamento autorizaba los rubros con un minucioso análisis y no permitía que esa distribución se alterara por la sola voluntad del Ejecutivo.

Pero ahora, repetimos, no tiene sentido que el Poder Legislativo realice una pesada tarea de estudio y autorización de planilla por planilla y luego se abran las puertas a las trasposiciones, por lo que se modifica toda la labor anterior por la decisión del Ejecutivo.

Esta ley es de una extraordinaria amplitud, con las más variadas disposiciones en sus 260 artículos.

El Art. 1º fija el monto líquido a cargo de Rentas Generales del Presupuesto General de Sueldos y Gastos para el período de Gobierno en \$ 446:335.274.34 anuales y en \$ 17:029.434.75 el monto líquido de los presupuestos de los organismos del Estado que se cubren con rentas propias.

A pesar de que la ley indica que este último importe surge de las planillas que se acompañan y de las disposiciones de la ley, ni del texto de ésta ni de la publicación oficial realizada puede obtenerse el detalle respectivo. No obstante, por investigaciones realizadas por este Instituto podemos indicar que ese total está formado así:

1)	Ferrocarriles y Tranvías del Estado (Item 8.08)	\$	4:814.680.00
2)	Caja de Pensiones Militares (Item 21.01)	"	202.351.20
3)	Cajas de Jubilaciones, Pensiones y de Compensaciones (Items. 22.01/02/03/10/11)	"	
	a) Créditos en planillas . \$ 10:525.036.20		
	b) Abatimiento en creaciones y rubros de gastos " 311.919.85	"	10:213.116.35
4)	Contaduría General de la Nación:		
	Servicio Garantía de Alquileres (Item. 4.03) . .	"	309.960.00
5)	O. S. E. (Planillas de sueldos) (Item. 8.05)	"	1:019.767.20
6)	Instituto Nacional de Viviendas Económicas (Item. 8.10)	"	469.560.00
			<hr/>
		\$	<u>17:029.434.75</u>

En la confección del planillado de esta Ley de Gastos y Sueldos se ha cometido una gruesa inconstitucionalidad. Nos referimos al problema de los llamados paréntesis. Por este procedimiento en muchos casos, en lugar de indicar en las planillas respectivas un cargo que dice "viene de Item X", de manera que se encasillaba las características del cargo de tal forma que sólo faltaba indicar el nombre del funcionario.

Tal norma es violatoria de la Constitución de la República. Basta para ello citar el reciente pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra uno de los paréntesis citados.

El fallo de la más alta autoridad de justicia se basa en estos argumentos principales:

1) Los paréntesis, en cuanto destinan a una persona para un cargo determinado, implican una designación por vía de ley. Y se viola entonces el Art. 168, inc. 9º) de la Constitución que asigna al Consejo Nacional de Gobierno el cometido de proveer los empleos civiles y militares. Las designaciones que, por la vía de los paréntesis ha hecho el Poder Legislativo, constituyen una invasión a sus atribuciones constitucionales indelegables y que ni aún con el consentimiento de éste puede producirse válidamente.

2) El sistema de los paréntesis es también una violación al Art. 216º de la Constitución que prohíbe incluir en los Presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de gobierno o que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

Los nombramientos que ha hecho la ley de 1953 tienen una duración mucho mayor, pues el funcionario —salvo razones especiales— puede permanecer en su cargo 30 ó 40 años.

3) Por último, se entiende que quedan vulneradas las disposiciones establecidas en los Arts. 60º y 61º de la Carta Fundamental, que establecen la carrera administrativa para los funcionarios.

Contrariando el principio de la exclusividad presupuestal —por otra parte admitido por la propia Constitución— la ley que comentamos, luego de establecer lo que hemos visto, comienza con una formidable serie de disposiciones sobre materias de la más variada índole.

Podemos hacer la siguiente clasificación de esas disposiciones:

1) *De carácter general.*

A su vez tendríamos las siguientes subdivisiones:

- A) Proventos.
- B) Denuncias por infracciones fiscales.
- C) Funcionarios.
- D) Disposiciones especiales.
- E) Disposiciones sobre premios estímulo.
- F) Créditos autorizados.
- G) Autorizaciones varias.
- I) Consolidación de créditos de organismos públicos.
- J) Disposiciones finales.

2) *De carácter particular.*

Son disposiciones que se refieren a un determinado Ministerio u organismo y la mayor parte del texto legal está consagrado a los mismos, como puede comprobarse por el siguiente resumen:

- a) Ministerio del Interior (Arts. 41 a 45).
- b) Ministerio de Relaciones Exteriores (Arts. 46 a 60).
- c) Ministerio de Hacienda (Arts. 61 a 83).
- d) Ministerio de Defensa Nacional (Arts. 84 a 94).
- e) Ministerio de Obras Públicas (Arts. 95 a 102).
- f) Ministerio de Salud Pública (Art. 103 a 122).
- g) Ministerio de Ganadería y Agricultura (Arts. 123 y 124).
- h) Ministerios de Industrias y Trabajo (Arts. 125 a 143).
- i) Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social (Arts. 144 a 159).
- j) Funcionarios Judiciales y asimilados (Arts. 160 a 162).
- k) Universidad de la República (Arts. 163 a 168).
- l) Universidad del Trabajo (Arts. 169 a 176).
- m) Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal (Arts. 177 a 193).
- n) Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria (Arts. 194 a 208).
- ñ) Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares y de la Industria y Comercio (Arts. 209 - 210).
- o) Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales, Domésticos y de Pensiones a la Vejez. (Arts. 211 a 223).
- p) Corte Electoral (Art. 224).

1) A) *Proventos* (Arts. 3º a 9º).

La primera disposición en esta materia es la del Art. 3º por la que se exceptúa del régimen general de los Arts. 9º y 10º de la Ley de Ordenamiento Financiero del 27 de marzo de 1953, referentes a la versión en Rentas Generales, los servicios de carácter comercial o industrial de la Administración centralizada, los recargos y multas en la percepción de los impuestos y ciertas remuneraciones especiales, pagadas por los usuarios, por servicios extraordinarios de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas.

Es de hacer notar que la disposición citada referente a los recargos y multas, es totalmente contraria a lo que dice la ley de la misma fecha Nº 11.925, en su Art. 10º inc. c): "también se verterán en Rentas Generales: c) Todos los recargos, multas o decomisos que no tuvieren afectación especial dispuesto expresamente por ley".

En lo que se refiere a proventos, el mencionado artículo 3º autoriza a disponer de sus proventos para el desarrollo de sus actividades, a numerosos organismos como los Laboratorios y Campos Experimentales de la Universidad; el Vivero Nacional de Toledo, el Laboratorio de Biología Animal "Dr. Miguel C. Rubino", la Dirección de los Parques Nacionales de Santa Teresa y San Miguel, Biblioteca Nacional, Museos Histórico, de Historia Natural y de Bellas Artes, ciertas dependencias del Ministerio de Defensa Nacional, etc.

Los saldos de los proventos del Ministerio de Salud Pública que, al vencimiento del Ejercicio no hayan sido aplicados, pasarán automáticamente al ejercicio siguiente.

El Art. 4º también permite la utilización de proventos a otras oficinas, pero no la totalidad de los mismos, sino parte de ellos. Esas oficinas son el Hospital de Clínicas, Imprenta Nacional, Diario Oficial, Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional La Estanzuela, Dirección de Agronomía, Dirección de Hidrografía, Institutos Penales, Instituto de Química Industrial, Servicio Oficial de Distribución de Semillas, Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios, etc.

El Art. 7º permite a las dependencias del Poder Ejecutivo que los importes que se obtengan por venta de vehículos, máquinas, etc., podrán ser aplicados en las adquisiciones de elementos similares.

El Art. 8º permite al Ministerio de Relaciones Exteriores disponer hasta el 12 % de las rentas consulares con destino a pasajes y viáticos de los funcionarios en misión en el exterior.

El último artículo de este capítulo, el 9º autoriza a liquidar y pagar sus presupuestos con cargo a recursos propios a las Cajas de Jubilaciones y Pensiones, Cajas de Compensación por Desocupación; O.S.E. (sueldos) e Instituto Nacional de Viviendas Económicas.

B) *Denuncias por infracciones fiscales* (Arts. 10º a 16º).

Las disposiciones de estos artículos no tienen ninguna relación con la materia presupuestal y, en algunos casos, ni siquiera con el título del Capí-

tulo. Basta citar el Art. 16º que establece que en los casos de ausencia, excusación o impedimento del Director General de Aduanas o del Director adjunto, los subrogará el Jefe de la División de Contralor, para tener cabal idea, de hasta dónde se ha llegado en las leyes de presupuesto, incluyendo —con clara violación de normas constitucionales— toda clase de disposición sobre cualquier materia.

C) *Funcionarios* (Arts. 17º a 40º).

El primer tema tratado en este Capítulo se refiere a incompatibilidad en el desempeño de funciones de Dirección, contralor, fiscalización y asesoramiento, con el de funciones similares en empresas que contraten con el organismo de que forman parte, así como también asuntos de terceros ante el mismo.

Se obliga también a los funcionarios que cumplen tareas de la índole indicadas a presentar anualmente ante el Instituto de que forman parte, una declaración jurada de las empresas privadas en las que tengan intereses.

El Art. 24º fija la nueva escala de sueldos de los funcionarios civiles que va de \$ 160.— a \$ 1.600.— mensuales, divididos en 26 grados.

La ley también establece ciertas normas que son materia del Estatuto del Funcionario tales como:

1) El ingreso a la Administración. Se realizará por el grado inferior del escalafón de cada Item, salvo las excepciones previstas en el Estatuto del Funcionario.

2) Los ascensos se realizarán en cada caso por antigüedad calificada en cada ítem.

3) En caso de ingreso los funcionarios designados percibirán su remuneración reducida en dos grados con respecto a la establecida, recuperando dichos grados sucesivamente en los dos ejercicios posteriores.

4) Se fijan normas para los traslados en comisión, que deberán hacerse de acuerdo a la reglamentación que el Poder Ejecutivo establezca. Además se prohíbe el pase en comisión de obreros y empleados de la administración centralizada a las descentralizadas o viceversa. Por otra parte, en caso de pase en comisión, no se perjudicará para el ascenso al funcionario trasladado, a quien se considerará como prestando servicio en la oficina de origen.

5) A los funcionarios designados para cargos técnicos o de servicio, no se les podrán asignar funciones administrativas.

6) El Poder Ejecutivo suspenderá preventivamente con retención de sus haberes a los funcionarios que en un período de tres años incurran en más de 150 inasistencias, procediendo a instruir el sumario tendiente a su destitución.

Se exceptúan casos especiales de tuberculosis o imposibilidad física transitoria.

7) Ninguna persona podrá ocupar a la vez dos empleos públicos rentados, ni percibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos. Se exceptúa el personal que desempeña funciones docentes.

D) *Disposiciones especiales* (Arts. 225º a 227º).

Estos tres artículos son un claro ejemplo de las adjunciones presupuestales, ya que la materia que tratan nada tiene que ver con el Presupuesto.

Se refieren: 1) a la forma de designación de los miembros del Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios; 2) se dan facultades legales al Comité Ejecutivo de la Exposición Nacional de la Producción y 3) se incorpora a las planillas de disponibilidad al personal cesante del S.O.Y.P.

E) *Disposiciones sobre premios estímulos* (Arts. 228º a 243º).

En forma por demás casuística se legisla sobre los premios estímulos.

A tales efectos se crean tres Fondos. El primero para los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, Dirección General de Impuestos Directos, Dirección General de Impuestos Internos y Oficina de Ganancias Elevadas, formado por el 5 o/oo del importe total de las recaudaciones que esas oficinas efectúan y el 50 % de las multas, recargos e intereses que perciban.

Los mismos beneficios se aplicarán a los funcionarios de la Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales y la Administración Nacional de Lotería y Quinielas, con un Fondo formado con el 5 o/oo del importe de las recaudaciones por rentas de esas oficinas.

Por último, para las Cajas de Jubilaciones se crea otro Fondo, con el 6 % del excedente de la recaudación de cada ejercicio con relación a la recaudación del año 1951.

F) *Créditos autorizados* (Art. 244º).

Se emite una deuda denominada "Deuda Instalación y Equipamiento de Oficinas Públicas 1953" por S 27:684.667.46, con un variado destino y que, en su mayor parte, no tiene nada que ver con el nombre de la Deuda.

Por ejemplo, se destinan S 200.000.— para vestimenta de la policía, \$ 2:600.000.— para deudas diversas del Ministerio de Salud Pública, pesos 4.650.— para el Monumento a Rodó: S 150.000.— para la VIII Reunión de la Unesco, \$ 180.000.— para diversas Exposiciones Rurales; \$ 200.000.— para sede del Club Naval y \$ 1:000.000.— para el Centro Militar.

G) *Autorizaciones varias* (Arts. 245º a 253º).

También son variadas las disposiciones de este capítulo.

Así, se mantienen en vigor créditos autorizados por leyes anteriores a favor de las Direcciones Generales de Impuestos Directos e Internos; se autoriza un gasto por una sola vez de \$ 224.000.—, para material para el Cuerpo de Bomberos y \$ 70.000.— para la impresión de las leyes presupuestales y de Ordenamiento Financiero y las de impuestos a cargos de las Direcciones Generales de Impuestos Directos e Internos, etc.

También se autoriza un crédito permanente de \$ 500.000.— del Tesoro de Vialidad, a favor del Ministerio de Obras Públicas, para la formación de stocks de repuestos de los equipos mecánicos.

Otra disposición de importancia es la del Art. 251º por la que se exonerará a la A. N. C. A. P. de su contribución a Rentas Generales mientras continúan las investigaciones de búsqueda de petróleo.

I *Consolidación de créditos a organismos públicos* (Art. 254º).

La ley autoriza a emitir una deuda denominada de "Consolidación de créditos de organismos públicos" por \$ 23:000.000.—.

Esta deuda se entregará al Banco de la República para ser aplicada a la cancelación de las cuentas abiertas por éste a organismos públicos con afectación del crédito del Estado.

J) *Disposiciones finales* (Arts. 255º a 259º).

Entre estas disposiciones está, en primer lugar, la autorización al Poder Ejecutivo a corregir cualquier omisión o error que se hubiera padecido en la presente ley, tomando como base para ello las liquidaciones de las dotaciones correspondientes realizadas en el mes anterior a la fecha de la sanción de esta ley, debiendo darse cuenta a la Asamblea General al producirse la Rendición de Cuentas.

Merecen citarse otros dos artículos de este capítulo. El 257 por el que quedan derogadas todas las disposiciones presupuestales referentes a sueldos y gastos vigentes hasta la fecha, que no hayan sido mantenidos en vigor por la presente ley y todas las demás que se opongan a ésta.

El Art. 258 a su vez, establece que las nuevas obligaciones por concepto de sueldos y gastos creados por esta ley, regirán desde el 1º de mayo de 1957.

2º) *De carácter particular.*

Ya hemos indicado los distintos capítulos que tratan estas disposiciones.

Dada, precisamente, su índole particularizada, omitiremos su explicación con excepción de algunas de las disposiciones referentes al Ministerio de Hacienda.

Las que interesan en este estudio son cuatro:

1) Por el Art. 61º se crea, delimitando sus funciones, el Consejo Asesor de Recaudación que estará integrado por tres delegados del Poder Ejecutivo, los Directores de la Dirección General de Aduanas, Dirección General de Impuestos Directores, Dirección General de Impuestos Internos y Oficina de Recaudación del Impuesto a las Ganancias Elevadas.

2) Se crea, por el Art. 63º, la Junta Asesora de Estadística y Censos, integrada por tres delegados del Poder Ejecutivo, el Director General de Estadística, un representante de cada uno de los Ministerios, uno del Poder Judicial, uno de cada Ente Autónomo y Servicio Descentralizado, uno de los Gobiernos Departamentales del Interior y uno del Gobierno Departamental de Montevideo.

Los Arts. 64º a 78º fijan normas para el funcionamiento de esta Junta, así como para las estadísticas y censos nacionales.

- 3) Se hace depender del Ministerio de Hacienda, en lugar del de Salud Pública, la Administración Nacional de Loterías y Quinielas (Art. 80º).
- 4) Se declaran amovibles los empleados de la Oficina de Ganancias Elevadas (Art. 83º).

Ley Nº 12.079 del 11 de diciembre de 1953

El Poder Ejecutivo, en cumplimiento de la disposición constitucional que lo obliga a rendir cuentas del Ejercicio anterior dentro de los seis primeros meses de cada año, presentó al 30 de junio de 1953, la rendición correspondiente al Ejercicio 1952, y propuso algunas modificaciones a la ley entonces vigente de Presupuesto General.

Con ese motivo se sanciona la ley Nº 12.079 del 11 de diciembre de 1953, la que en el primer artículo indica su carácter al expresar: "Modifícase y complementase las disposiciones de la ley de Presupuesto General de Sueldos y Gastos Nº 11.923, en la forma que se establece en los artículos siguientes".

Las principales disposiciones de esta ley se refieren a los siguientes temas:

Proventos

Los artículos 2º y 3º fijan diversas normas, referentes a la utilización de los proventos de distintos organismos, modificando los porcentajes de la ley Nº 11.923 ó incluyendo otras oficinas.

Deuda Pública

Se autorizó por el Art. 4º la emisión de una deuda llamada "Capital de Producción de Organismos Públicos" por la cantidad de \$ 7:000.000.— valor nominal, que se entregará a los siguientes organismos por las cantidades en efectivo que se indican: Consejo Nacional de Subsistencias pesos 2:500.000.—; Servicio Oficial de Distribución de Semillas \$ 2:000.000.—; Administración Nacional de Puertos \$ 1:000.000.— e Instituto de Química Industrial \$ 500.000.—.

Esta disposición fué necesaria dictarla en virtud de que la ley de Presupuesto había limitado en cantidad y en su destino el crédito del Estado en el Banco de la República, ya que no podía utilizarse sino para necesidades presupuestales.

Todos los créditos que los organismos citados tenían en el Banco República con la garantía del Tesoro Nacional, quedaron cancelados, de tal manera, que hubo que otorgarles un capital de giro.

Por el Art. 44º se autorizan diversas erogaciones por una sola vez, que se financian con la "Deuda Instalación y Equipamiento de Oficinas Públicas 1953".

Consejo Nacional de Subsistencias.

Esta ley dedica numerosos artículos a este organismo. Así, además del artículo 4º, que en parte se refiere al mismo, los artículos 5º al 10º inclusive, dan normas sobre distribución de utilidades, gestión comercial, rendición de cuentas, etc.

Obras Sanitarias del Estado.

También se consagran algunas disposiciones referentes a O.S.E. que van desde el aumento de remuneraciones a su personal, a la contribución anual (\$ 8:100.000.—) de Rentas Generales para subvencionar su presupuesto (Arts. 30º a 35º inclusive).

Un artículo que merece un comentario especial es el 55º que dice: “Suprímense de la presente ley los artículos 12, 16, 19 y 40 y los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 53º”. Además se suprimen ciertas modificaciones efectuadas por esta misma ley a algunos ítems.

Este procedimiento legislativo de auto-derogación, surgió como consecuencia de la angustia de los plazos, que no permitían ni siquiera reestructurar el articulado de la ley por las derogaciones o modificaciones que, a último momento, se querían hacer.

Debe dejarse constancia que, en nuestra legislación, hay antecedentes similares; tal es el caso de la ley Nº 9.460 del 31 de enero de 1935, que en el Art. 1º inc. 2º declara: “Quedan suprimidos todos los aumentos de sueldos establecidos en este proyecto, incluso los por vía de equiparación o cambio de denominación”.

Ley Nº 12.376 del 31 de Enero de 1957

El Poder Legislativo aprobó las leyes de presupuesto de sueldos y gastos y la ley de recursos, simultáneamente, al fin del plazo constitucional.

No obstante, dichas leyes siguieron un trámite diferente. La de recursos fué promulgada, sin observaciones, por el Poder Ejecutivo el 8 de enero de 1957. La de presupuesto de sueldos y gastos fué vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo, levantando luego el Parlamento el veto en algunos casos. La ley, con su texto definitivo, fué promulgada el 31 de enero de 1957.

El articulado de la ley vigente de Presupuesto General de Sueldos y Gastos está agrupado en ocho secciones, que son las siguientes:

- I) Planillas de sueldos y gastos.
- II) Aumento de retribuciones personales.
- III) Economías.
- IV) Organismos docentes.
- V) Disposiciones referentes a los distintos servicios.
- VI) Funcionarios.
- VII) Autorizaciones de gastos.
- VIII) Disposiciones varias.

I) *Planillas de sueldos y gastos.*

El presupuesto de sueldos y gastos comprende 26 incisos distribuidos así:

Inciso	1º)	Parlamento Nacional.
"	2º)	Consejo Nacional de Gobierno.
"	3º)	Ministerio de Defensa Nacional.
"	4º)	" " Hacienda.
"	5º)	" " Industrias y Trabajo.
"	6º)	" " Instrucción Pública y Previsión Social.
"	7º)	" " Interior.
"	8º)	" " Obras Públicas.
"	9º)	" " Relaciones Exteriores.
"	10º)	" " Salud Pública.
"	11º)	" " Ganadería y Agricultura.
"	12º)	Suprema Corte y Tribunales.
"	13º)	Juzgados.
"	14º)	Poder Judicial - Servicios Especiales.
"	15º)	Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
"	16º)	Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria.
"	17º)	Universidades.
"	18º)	Corte Electoral.
"	19º)	Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
"	20º)	Tribunal de Cuentas.
"	21º)	Contralor de Exportaciones e Importaciones. Obras Sanitarias del Estado. Instituto Nacional de Viviendas Económicas.
"	22º)	Cajas de Jubilaciones, Pensiones y Compensaciones.
"	23º)	Deuda Pública.
"	24º)	Subvenciones.
"	25º)	Diversos créditos.
"	26º)	Clases Pasivas.

II) *Aumento de retribuciones personales.*

A los funcionarios públicos se les otorga por esta ley, un aumento de carácter general —con algunas excepciones fijado por el Art. 4º— con una escala que va de \$ 35.00 mensuales a \$ 160.00 con el criterio de que a mayor sueldo mayor aumento. El aumento se liquidará en dos etapas: a partir del 1º de Febrero de 1957 la primera y del 1º de Setiembre del mismo año la segunda.

Si se trata de jornaleros se tomará como base para liquidar los aumentos, la que resulta del importe de 25 jornales mensuales.

El Art. 3º contiene algunas disposiciones sobre asignaciones familiares, elevándolo a 10.00 mensuales su monto y fijándose el límite de sueldo para tener derecho a este beneficio a \$ 500.00 mensuales, con un aumento en este límite de \$ 50.00 por cada beneficiario, cuando su número exceda de uno.

Este capítulo contiene otras normas de carácter particular fijando los sueldos de los Ministros y Subsecretarios de Estado, miembros de la Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Directores de Organismos descentralizados, Rector y Decanos de la Universidad, etc.

III) *Economías.*

Las economías que prevé la ley se refieren a cuatro aspectos: a) cargos vacantes; b) créditos diferidos; c) locomoción oficial y d) economías varias.

Respecto a los cargos vacantes se derogan las disposiciones anteriores sobre la materia, estableciéndose un nuevo régimen. De acuerdo al mismo los cargos respecto de los cuales, a la fecha de la promulgación de la presente ley, no esté vencido el plazo de 210 días que establecían las normas derogadas o ya haya vencido el de 270 deberán ser provistos por vía de ascenso dentro de los 90 días de la referida promulgación. Mientras no se realicen estas promociones los titulares de los cargos suprimidos por esta ley, continuarán percibiendo sus haberes con cargo a los créditos presupuestales correspondientes a las vacantes a que se refiere esta disposición. Efectuadas las promociones, las vacantes subsistentes quedarán automáticamente suprimidas.

Otra economía por vacantes es la que se produzca en el escalafón técnico del Ministerio de Obras Públicas como resultado de promociones, hasta que quede sólo el 75 % de los cargos establecidos en las respectivas planillas.

Este capítulo también contiene una disposición, no vinculada muy directamente a las economías. Es la referente a los traslados en comisión que sólo en condiciones y con requisitos expresamente establecidos, podrán autorizarse por resolución del Poder Ejecutivo.

El Art. 19º trata otra clase de economía difiriendo ciertos créditos otorgados a los organismos docentes. Así, por el ejercicio 1957 se realizaron economías por \$ 15:779.165,15 y para el ejercicio 1958 \$ 1:972.517.

Otro elemento de economía es el que se refiere a la locomoción oficial. En casi todas las leyes presupuestales se ha legislado, con poco resultado práctico, sobre esta materia. En realidad, en este caso, la ley ha sido más severa que en otras oportunidades. Lo que merece destacarse es el contralor confiado al Ministerio del Interior por medio de la Policía y de Comisiones Especiales Honorarias. Además, de acuerdo a la ley, se establece expresamente los casos en que se configura uso indebido del vehículo oficial, con las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran haber.

Otra economía que determina la ley es la de la supresión del Premio Estímulo para los funcionarios dependientes del Ministerio de Hacienda y para los de otras dependencias en que se mantenga, se establecen limitaciones.

Desde luego, esta economía fué más aparente que real ya que en compensación, a los funcionarios a quienes se les suprimía esta retribución se les otorgó un aumento extraordinario que, con seguridad, superó lo que representaba el mismo.

Por otra parte, es este un caso típico de la falta de orientación en materia de disposiciones presupuestales. Se estableció primeramente el Premio

Estímulo que fué extendido a diversas oficinas y se defendió en el entendido de que permitía recompensar a los mejores funcionarios y de golpe se suprime otorgando aumentos generales, que no tienen en cuenta la calidad del funcionario.

Otra novedad de la ley es la que permite que el 50 % de las economías que se realicen en algunos rubros de gastos, puedan distribuirse al fin del ejercicio entre el personal de cada oficina en proporción a sus asignaciones, con el máximo de un mes de sueldo.

IV) *Organismos docentes.*

Como en todas las últimas leyes presupuestales los organismos docentes abarcan una gran parte de sus artículos.

En esta ley existen disposiciones de carácter general y otras de carácter particular para cada uno de los entes de enseñanza. Estas últimas se refieren fundamentalmente a las normas para la remuneración del personal docente.

En cuanto a las disposiciones de carácter general, es de gran importancia señalar la del Art. 36º. De acuerdo al mismo las Universidades de la República y del Trabajo y los Consejos de Enseñanza Secundaria y Primaria y Normal, estructurarán sus Presupuestos de acuerdo a las partidas globales que se les asigne. Los Consejos Directivos comunicarán sus Presupuestos a la Asamblea General antes del 30 de Junio de cada ejercicio, por intermedio del Poder Ejecutivo.

La Universidad de la República aparece ahora toda incluida en el Item 17.01 desapareciendo así los de cada Facultad. Este Item único se divide en 5 conceptos que son: 1) Personal docente, 2) personal técnico y administrativo; 3) personal obrero, de vigilancia y servicio; 4) servicios personales diversos y 5) gastos.

Otra disposición que contiene esta ley es la que eleva a \$ 1.600.00 el límite máximo de acumulación entre cargos administrativos y docentes.

V) *Disposiciones referentes a los distintos servicios.*

De las numerosas disposiciones sobre los más variados aspectos de la gestión de los Ministerios de Defensa Nacional, Hacienda, Relaciones Exteriores, Ganadería y Agricultura, Cajas de Jubilaciones, y Obras Sanitarias del Estado, vamos a destacar dos.

La primera, referente al Ministerio de Hacienda por la que se crea en dicho Ministerio un "Servicio Especial de Contralor de Recursos" para estudiar y aconsejar al Poder Ejecutivo las medidas que se entiendan adecuadas para mejorar las recaudaciones y estadísticas de los gravámenes en vigor.

La segunda, es la incorporación del Instituto de Química Industrial, a la Ancap.

VI) *Funcionarios.*

Las disposiciones sobre funcionarios se refieren casi exclusivamente a sus inasistencias, sobre todo el caso en que en un período de 3 años incurrieran en más de 150, justificadas o no, lo que dará lugar a la instrucción de un sumario administrativo.

Además, el Art. 171º complementando lo dispuesto por el Art. 32º de la ley Nº 11.923, permite la acumulación de sueldos del Estado, pero con un límite máximo de \$ 500.00.

VII) *Autorizaciones de gastos.*

Este capítulo comprende una serie de autorizaciones de carácter permanente a la Comisión Nacional de Educación Física, Dirección General de Catastro, Instituto Nacional de Alimentación, etc., así como varias partidas por una sola vez a los Ministerios de Defensa Nacional, Salud Pública, Interior, Hacienda, Industrias y Trabajo, Instrucción Pública, Dirección General de Institutos Penales, etc.

VIII) *Disposiciones varias.*

El artículo 211º de la Constitución que fija la competencia del Tribunal de Cuentas, le encomienda en el inc. F) dictar las ordenanzas de contabilidad para todos los organismos públicos y en el inc. D) la obligación de presentar a la Asamblea General la Memoria Anual relativa a la rendición de cuentas de los organismos del Estado.

Esta ley de presupuesto determina que dentro de los 90 días de promulgada, el Tribunal procederá a establecer las ordenanzas de contabilidad mencionadas.

Por otra parte, también deberá el Tribunal de Cuentas, dentro de los seis meses de terminado cada ejercicio, elevar a la Asamblea General la Memoria Anual a que se refiere el citado inc. D) del Art. 211º de la Constitución.

También en este capítulo se faculta al Poder Ejecutivo para pagar hasta el 6 ½ %, anual de interés por las Letras de Tesorería extendiendo su plazo a 5 años.

Por último, cabe citar que por el Art. 198º se prorrogan las disposiciones de la ley Nº 11.923 del 27 de Marzo de 1953 y disposiciones modificativas y concordantes, que tuvieran vigencia limitada a la ejecución del anterior Presupuesto y en cuanto no hayan sido modificadas o derogadas por la presente ley.

— IV —

LAS LEYES DE PRORROGA

1. — Al contrario de los demás principios presupuestales, la anualidad no presenta bases sólidas para su aplicación. Es una cuestión de costumbre, correspondiendo el año a la medida habitual de las previsiones humanas (Stourm), como un período que se presenta naturalmente al espíritu (Jéze) y como una división natural de tiempo, que responde a nuestras costumbres de cálculo (Allix); es la extensión máxima de tiempo por la cual el Poder Legislativo puede conceder la facultad de gastar y a su vez la mínima en la cual el Poder Ejecutivo puede poner en marcha el presupuesto (Sundelson).

Este principio financiero, limitación dinámica al crédito presupuestal, admite como excepción fundamental la prórroga de la vigencia del presupuesto. Las leyes de prórroga pueden ser totales (en block) o parciales (por duodécimos, u otros periodos) pero también puede suceder que no se den casos de prórroga expresa sino automática, que no requiere disposición especial en cada caso, habiéndose autorizado previamente el mecanismo de la reproducción.

2. — En el Uruguay las prórrogas han sido frecuentes y se han dado en forma expresa, de manera global, o parcial, por uno, o por varios duodécimos, operando también, a partir de 1936, el mecanismo de la prórroga automática.

Después de la ley de 7 de febrero de 1925 que estableció el presupuesto para el Ejercicio 1924-25 se sucedió una cantidad de leyes de prórroga; algunas de ellas anuales, otras semestrales, otras trimestrales y muchas mensuales. Su detalle a título de curiosidad histórica, es el siguiente:

Ley de 30	de agosto	de 1926:	para el	Ejercicio	1926-27
" "	16 "	julio "	1927:	" "	1927-28
" "	2 "	agosto "	1928:	" "	1928-29
" "	5 "	julio "	1929:	hasta el 31	de diciembre de 1929
" "	17 "	dic. "	1929:	" "	31 " marzo " 1930
" "	1 "	abril "	1930:	" "	30 " abril " 1930
" "	3 "	mayo "	1930:	" "	30 " junio " 1930
" "	29 "	julio "	1930:	" "	31 " agosto " 1930
" "	17 "	set. "	1930:	" "	30 " setiembre " 1931
" "	17 "	oct. "	1930:	" "	31 " marzo " 1931
" "	28 "	abril "	1931:	" "	30 " junio " 1931
" "	15 "	julio "	1931:	" "	31 " julio " 1931
" "	6 "	agosto "	1931:	" "	31 " octubre " 1931
" "	20 "	oct. "	1931:	" "	31 " marzo " 1932
" "	7 "	abril "	1932:	" "	30 " abril " 1932
" "	1º "	marzo "	1932:	" "	31 " marzo " 1932
" "	7 "	junio "	1932:	" "	30 " junio " 1932
" "	5 "	julio "	1932:	" "	31 " julio " 1932
" "	6 "	agosto "	1932:	" "	31 " agosto " 1932
" "	9 "	set. "	1932:	" "	30 " setiembre " 1932
" "	1º "	nov. "	1932:	" "	31 " octubre " 1932
" "	6 "	dic. "	1932:	" "	31 " diciembre " 1932

Quiere decir que en el breve lapso de siete años se dictaron 22 leyes de prórroga presupuestal, algunas de las cuales presentaban modificaciones de planillas (ley 30 de junio de 1926), otras contenían normas de ordenamiento administrativo y creación de recursos (ley de 31 de octubre de 1931), y la gran mayoría consistía simplemente en un solo artículo de texto.

El 5 de Enero de 1933 se cambia el ejercicio económico haciéndolo coincidir con el año civil y en la misma ley, de un vasto contenido, se promulga por el ejercicio 1933, el presupuesto vigente y disposiciones complementarias, con modificaciones de algunas planillas.

Y las leyes de 19 de febrero, 2 de marzo y 25 de julio de 1934 prorrogan sucesivamente hasta el 31 de diciembre de 1934 los créditos presupuestales vigentes.

3. — Pero el vuelco notable del sistema de prórrogas operó a partir de la interpretación que, del art. 197 de la Constitución de 1934, hizo la ley N^o 9640 de 31 de diciembre de 1936.

El art. 197 de la Constitución de 1934 dispuso: “Podrá establecerse por ley una Sección Especial del Presupuesto General que comprenda los gastos ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión anual no sea indispensable”.

¿Qué extensión quiso dar el constituyente a este “fondo consolidado” frente al precepto general de la anualidad que establecía expresamente en el art. 194? Es natural que no puede nunca haber pensado en forma contraria a la que inspiró el artículo inicial del capítulo “De la Hacienda Pública”.

El informe de la comisión respectiva presentado a la Constituyente dice textualmente: (3)

“El art. 4^o (que es el que nos ocupa) deja abierta la posibilidad de que la ley establezca un presupuesto de gastos ordinarios y permanentes que no requiera necesariamente la revisión anual, salvo que se propongan modificaciones de los mismos. Facilita de este modo la preparación, estudio y voto del presupuesto. La posibilidad de adopción de este sistema será acrecentada si se llegase a sancionar la ley general de sueldos. Este principio tiene antecedentes en el régimen inglés en el que se ha inspirado la Comisión y contempla parcialmente el propósito de los que proponen un período mayor de un año para la vigencia del presupuesto”.

El artículo se aprobó sin discusión por lo cual no hay otros elementos de juicio. Y el informe es demasiado breve y quizá vago. Se deja abierta una posibilidad de que la ley establezca un presupuesto permanente, citándose como antecedente el régimen inglés. Veamos pues el régimen inglés.

El Fondo Consolidado fue creado en Inglaterra en la época de Guillermo III. Se creó entonces la “lista civil” como medio de limitar las facultades de la Corona y el Parlamento, a cuya lista civil se fueron agregando otros gastos, que formaron un sector especial, con un fondo o tesoro correlativo. El Fondo consolidado se integró así con ingresos y egresos cuyas cifras no figuran en los presupuestos anuales. La autorización parlamentaria fue dada en el momento de su creación y subsiste hasta tanto no se modifica por nuevas leyes.

Esa masa de gastos que se sustrae al voto anual se integra con la lista civil, intereses de la deuda consolidada y flotante, ciertas pensiones civiles y militares, la dotación del Presidente de la Cámara y de algunos Tribunales Supremos, los servicios diplomáticos, etc. Estos gastos son atendidos con ciertos ingresos permanentes que tradicionalmente no incluían al income tax y al impuesto sobre el té, ambos de voto anual.

(3) Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Tomo II, pág. 130.

La característica saliente del Fondo Consolidado es que no tiende al equilibrio, no constituye un *presupuesto* especial. La permanencia se refiere únicamente a la autorización previa parlamentaria para una masa de gastos y para una masa de recursos, sin ninguna relación cuantitativa ni cualitativa entre ambas.

En los hechos, el sistema de permanencia del tipo del Fondo Consolidado inglés sólo tiene como ventaja el alivio material de trabajo de los legisladores, con el agravante que, si bien se excluye el Fondo del voto anual, generalmente se presenta incluído en los estados financieros.

Todo esto nos da una idea del pensamiento del constituyente de 1934. Lo que se pensó hacer fue consolidar parte de los gastos —no todos— especialmente sueldos (se habla en el informe de la Comisión, de la ley de sueldos). Pero no pudo haberse pensado en otra cosa que en ciertos gastos, y si nos atenemos al ejemplo inglés que inspiró ese artículo, tales gastos serían los sueldos y servicios de deuda, exclusivamente.

De modo que el fondo permanente condiciona el principio de la anualidad, que la propia Constitución establece expresamente. Y se deja librada a la ley, la determinación de la amplitud del fondo. La ley se dictó en el año 1936.

La ley de Ordenamiento Financiero y Presupuestal de 31/12/1936 dispone en su art. 89:

“De acuerdo con lo previsto en el art. 197 de la Constitución, decláranse permanentes las planillas que integran los capítulos I, II, III, IV y V del presupuesto de sueldos y gastos para el ejercicio 1937 con excepción de las partidas autorizadas por una sola vez”.

Es evidente que la ley ha desbordado el principio constitucional, confiando una extensión desmesurada al fondo consolidado al declarar permanente todo el Presupuesto General de Gastos. Es decir que se ha borrado el principio fundamental establecido constitucionalmente, en el art. 194 haciendo que las autorizaciones actuales para gastos ya no sean anuales sino permanentes (excepto los créditos por una sola vez y los servicios especiales).

De modo pues que la ley —y no la Constitución— estableció un mecanismo de prórroga automática total, de acuerdo con el cual no se necesitaba más la ley anual, ni la prórroga expresa en su defecto. Pero ¿qué sucedió después de 1936?

4. — El presupuesto para 1938 entra dentro del mecanismo del fondo permanente ya que no fue establecido previamente por ley; pero el 18 de octubre y sin hacer referencia al nuevo mecanismo, se fija el presupuesto para 1938.

Y vuelven las prórrogas.

El 30 de Enero de 1939 se prorrogan para el ejercicio 1939 las disposiciones contenidas en la ley de 18 de octubre de 1938. Esta ley modifica planillas de varios servicios; dispone normas de economía, restringe las adquisiciones de vehículos, fija el monto del viático para los funcionarios públicos, y refuerza los rubros de la Corte Electoral.

El año 1940 se desarrolla sin presupuesto hasta que en sus postrimerías se dicta la ley de 22 de Noviembre que prorroga para el ejercicio 1940 las

autorizaciones de la ley de 30 de enero de 1939 y las aditivas posteriores. Su contenido es breve, concretándose a unas pocas modificaciones y al refuerzo para Rentas Generales de \$ 5:500.000, a tomarse del Fondo de Diferencias de Cambio.

Los gastos autorizados llegan por primera vez en la historia nacional a los cien millones de pesos. Aquí podríamos repetir la famosa frase de De Villele a la Cámara de Diputados de Francia: "Señores saluden esa cifra; ya no la verán más".

En el año 1941 se repite el procedimiento. Recién el 26 de Diciembre se dicta la ley que prorroga para ese ejercicio —del que sólo restaban cinco días— las disposiciones originales y aditivas de la ley de 22 de Noviembre de 1940.

Se modifican múltiples planillas, especialmente las referidas a las fiscalías y al Poder Judicial, se incluye en el régimen de disponibilidad de proventos a las Facultades de la Universidad, se aumentan las plazas y retribuciones y equipo de la policía.

Del punto de vista fiscal, se elevan varios tributos judiciales y tasas de registro y se reconoce la legalidad del aumento de 1 o/oo (que se eleva al 1 ½ o/oo) creado por el decreto de 18 de Diciembre de 1934 a cargo de las firmas solicitantes de autorizaciones de importación.

En el año 1942 las prórrogas de presupuestos vigentes, dadas ya iniciado el ejercicio, se efectúan por semestres. El decreto-ley de 17 de abril de 1942 prorroga las disposiciones originales y aditivas de la ley de 26 de diciembre de 1941 hasta el 30 de junio. Y el decreto-ley de 19 de julio las prorroga hasta el 31 de diciembre.

Ambos decretos-leyes contienen pocas disposiciones dignas de señalar. El primero, la autorización para emitir 18 millones en títulos de deuda para cubrir las obligaciones pendientes hasta el ejercicio 1941. El segundo introduce varias normas de constreñimiento administrativo en cuanto a retribuciones personales, adquisición de útiles y utilización de autos oficiales, dispone un aporte extraordinario de los entes autónomos a Rentas Generales y agrava la fiscalidad en materia de impuestos inmobiliarios, sucesorios, y sobre negocios bancarios.

El mismo sistema de prórrogas expresas semestrales se repite en 1943. El decreto-ley de 13 de febrero de 1943 extiende el presupuesto que rigió en el año 1942, hasta el 30 de junio de 1943, modificando diversas planillas. Por ley de 7 de enero de 1944 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1943, autorizándose la emisión de otra deuda de 19 millones, facultándose al Poder Ejecutivo para refundir la deuda interna.

5. — Este período de prórrogas iniciado en 1939 termina con el presupuesto para el año 1944 establecido recién el 23 de febrero de 1945. Todas las disposiciones anteriores (¿y con ella el fondo permanente?) quedan terminadas el 31 de diciembre de 1943.

Porque además de la sostenible inconstitucionalidad del fondo permanente, al contravenir el principio de la anualidad sentado expresamente en el Art. 191 de 1934, cabe plantear su ilegalidad. En efecto, la ley de 1936 se

refirió a las planillas que integraban el Presupuesto para el ejercicio 1937 que se fué prorrogando sucesivamente hasta 1943.

El propio Poder Ejecutivo en el Mensaje elevado al Parlamento el 28 de abril de 1946 afirma que la ley de 1936 sigue en vigor “cualquiera sean las observaciones que se tengan acerca de esta disposición”, es decir, reconoce que puede ser objetable.

Pero lo cierto es que continúa la aplicación del fondo permanente.

En efecto, los años 1945 y 1946 transcurren sin leyes de presupuesto ni de prórroga; recién el 12 de febrero de 1947 se declara vigente hasta el 31 de diciembre de 1946 el Presupuesto aprobado el 23 de febrero de 1945.

Esta ley de prórroga, la última dentro del mecanismo que comentamos, modifica varias planillas y restablece el refuerzo de Rentas Generales con \$ 5:500.000.00 provenientes del Fondo de Diferencias de Cambio.

Se suceden después varios Mensajes que no se traducen en ley. En consecuencia, en este período, el procedimiento de la prórroga automática se aplica en forma íntegra hasta el año 1953.

— V —

LAS LEYES DE ORDENAMIENTO

1. — La Constitución sancionada el 24 de marzo de 1934 estableció como novedad el Capítulo de la Hacienda Pública, recogiendo en él, de acuerdo a la evolución operada en ese campo, las disposiciones relativas al presupuesto.

Y el primer artículo de dicho Capítulo, el 191, establecía los principios presupuestales de la unidad, anualidad, universalidad, previsión, etc.

Era necesario entonces introducir una norma ordenadora que armonizara y actualizara las distintas disposiciones vigentes en la materia, así como estableciera las modificaciones inherentes al nuevo régimen. Entre las principales existentes pueden recordarse las leyes de presupuesto de 7 de febrero de 1925, 31 de octubre de 1931 y 5 de enero de 1933.

Todas ellas pueden significar antecedentes históricos; quizá la fuente directa radica en la ley N° 9460 de 31 de enero de 1935 que fija el presupuesto para el Ejercicio 1935 y que en su Art. 43 dispone:

“Queda autorizado el Poder Ejecutivo para reunir en un solo texto, agregándoles por materias, todas las disposiciones vigentes reglamentarias de la Ley General de Gastos, o referentes a su aplicación y ejecución, como también todas aquellas disposiciones incorporadas a los Presupuestos anteriores que tengan relación con el funcionamiento de oficinas, servicios, recaudación de rentas, etc.”.

2. — El mismo día se dicta la ley N° 9461 con un contenido amplio y diverso: funcionarios, percepción de rentas, compensaciones militares, porte postal, superávit, recargos y multas, prescripción de créditos, infracciones fiscales, etc.

Esta ley es complementada con la N° 9539 de 31/12/35 que califica a

aquella por primera vez como "Ley de Ordenamiento Financiero" y deroga los Arts. 22, 25, 27, 28, 29, 32 y 51 incorporando los Arts. 52 al 88.

El nuevo articulado contiene las más variadas disposiciones: exoneraciones fiscales, contribución de mejoras, prórroga presupuestal, contencioso fiscal, intervención del Ministerio de Hacienda, asimilación militar, sobresueldos, etc.

Finalmente la ley N° 9640 de 31/12/36 incorpora a la ley N° 9461 los Arts. 89 a 135 cuyo contenido se refiere al escalafón civil, vacantes, derogación de impuestos, aportes de Entes Autónomos, deuda externa, aumentos progresivos, clasificación de gastos, rendición de cuentas, etc.

Esta ley de ordenamiento financiero, no constituye pues una Ley de Contabilidad Pública o de Presupuesto; solamente trata de agrupar, sin orden ni método, gran parte de un heterogéneo material disperso, que va desde la inspección de generadores de vapor, hasta los suministros del Ministerio de Salud Pública.

3. — En los años siguientes, la ley original de 1935 con sus dos ajustes posteriores, es retocada parcialmente en esta materia por disposiciones aisladas de las leyes sucesivas de prórroga de 30 de enero de 1939 y siguientes.

4. — La nueva Constitución sancionada el 26 de octubre de 1951 establece, en materia de hacienda pública, disposiciones que significan, en muchos casos, variaciones importantes con respecto al régimen de 1934. El presupuesto de cuatro años sustituye al anual (aunque el crédito continúa con su limitación temporaria de la anualidad); la universalidad contenida a texto expreso en 1934 desaparece de la letra en 1951; la unidad cede paso a la pluralidad.

5. — La primera ley presupuestal dictada en la vigencia de la nueva Constitución fué promulgada el 27/3/53 y lleva el N° 11.923; comprende solamente gastos y sueldos, a pesar que el Poder Ejecutivo había proyectado también un presupuesto de recursos. El mismo día se dicta una ley creando recursos para equilibrar el presupuesto (N° 11.924) y otra actualizando las leyes de Ordenamiento Financiero y ajustándolas a las nuevas disposiciones constitucionales (N° 11.925).

Esta última, ordenada en capítulos: Organos de contralor de la Hacienda Pública, Contralor de la percepción de recursos, Contralor en la custodia de los fondos públicos, Contralor preventivo en los gastos, Contralor de los pagos, Rendiciones de cuentas. La ley, llamada "de ordenamiento financiero y reajuste administrativo", contiene una segunda parte relativa a aspectos del Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Salud Pública y edificios para oficinas públicas. Como se aprecia fácilmente, a pesar de la agrupación en capítulos que introduce una ordenación general, el tratamiento no es sistemático ni exhaustivo. Sin embargo, significa un avance en relación a las tres leyes originales de ordenamiento financiero.

Al dictarse el presupuesto para 1957, no se estableció ninguna ley de ordenamiento. Con todo, la ley de presupuesto de 31 de enero de 1957, contiene normas referentes a economías diversas, locomoción oficial, organismos docentes y diversos servicios administrativos.

6. — Nos encontramos así en la actualidad, con una nueva ley de ordenamiento financiero que actualiza y ordena las de 1935 y 1936. Hemos logrado recopilación, pero falta sistema. La Constitución de 1934 establecía que el Tribunal de Cuentas, proyectaría su ley orgánica; se proyectó la misma hace varios años pero no fué sancionada. La tan necesaria Ley de Contabilidad Pública, a pesar de los proyectos existentes no han recibido atención del Parlamento. El Código Fiscal, con un proyecto parcial, quedó en proyecto siendo remozada últimamente la idea. La Ley General de Sueldos, no ha sido dictada.

Estamos así, en una etapa de nuestra Hacienda Pública lograda por acumulación de disposiciones, algunas veces contradictorias, otras veces confusas pero que constituyen un panorama de gran variedad e intensidad.

En materia de contralor, por ejemplo, el Uruguay es uno de los países con mayores contralores establecidos para la Administración Pública. Pero tales contralores en muchos casos se superponen, en otros son inefectivos, y en los más, no se aprovechan sus resultados, ni se toman las medidas conducentes a prevenir la repetición de ciertos hechos comprobados.

A P E N D I C E (4)

Como elementos traídos de nuestro pasado para complementar, aunque sólo sea en el aspecto histórico, el estudio de las leyes de presupuesto de la República, se relacionan enseguida las distintas disposiciones dictadas a partir del surgimiento de nuestra vida independiente.

La intensa búsqueda realizada en documentos oficiales ha permitido completar casi totalmente las disposiciones presupuestales de los primeros cien años. No obstante, debe señalarse que dada la variedad y antigüedad de algunas fuentes consultadas (Presupuesto General del Estado, Compilación de Leyes y Decretos, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Haciendas, E. Acevedo, etc.), puede no haber concordancia en ciertas fechas.

Ley de 6 de febrero de 1826.

Obliga al gobierno a presentar en el último mes de cada año de presupuesto de gastos y recursos para el año siguiente, y en el primer mes de éste, la cuenta de inversiones del año anterior.

Leyes de 9 de marzo y 8 de junio de 1830.

Se fijan los presupuestos parciales de la Comandancia G. de Guerra y de la Colectura General y Cuerpo de Resguardo.

Ley de 10 de marzo de 1831.

Fija el presupuesto para el período 15/2/1831 a 15/2/1832.

Ley de 10 de junio de 1834.

Fija el presupuesto por el período 15/6/834 a 15/6/835.

Ley de 14 de julio de 1835.

Fija el presupuesto para el período 15/6/835 a 15/6/836.

Ley 12 de julio de 1836.

Fija el presupuesto para el ejercicio 1836-37.

Ley de 13 de junio de 1837.

De acuerdo con la ley de 8 de marzo de 1837 que fija el año económico coincidiendo con el año civil, dispone como base el presupuesto anterior hasta fines del año 1838.

Ley de 16 de junio de 1838.

Establece el presupuesto para el Ejercicio 1839.

Ley de 16 de julio de 1852.

Dispone un presupuesto de 18 meses por el período 1/7/52 a 31/12/53

(4) Este Apéndice fué realizado con la colaboración del Contador Santos Ferreira.

Las leyes de 25 de julio de 1853, 26 de julio de 1854, 22 de setiembre de 1855, 31 de julio de 1856 y 14 de julio de 1857, fijan los presupuestos para los ejercicios 1854, 1855, 1856, 1857 y 1858 respectivamente.

Ley 12 de julio de 1859.

Prórroga para el año económico 1859 la ley anterior.

Ley 7 de mayo de 1860.

Nueva prórroga para el ejercicio 1860.

Las leyes 21 de julio de 1860, 16 de julio de 1861, 21 de julio de 1862 y 16 de julio de 1863, establecen los presupuestos para los ejercicios 1861, 1862, 1863 y 1864 respectivamente.

Las leyes de 14 de octubre de 1868, 1º de diciembre de 1869 y 30 de enero de 1871, los fijan para los ejercicios 1869, 1870 y 1871.

21 de febrero de 1874, para el ejercicio por 1874.

23 de febrero de 1875, para el ejercicio por 1875.

6 de abril de 1880.

A pesar que la ley de 24 de julio de 1879 fijó el presupuesto para 1880, esta nueva ley establece la prórroga del anterior.

Ley de 8 de febrero de 1881. Fija el presupuesto para el año 1881.

Ley de 6 de febrero de 1882. Fija el presupuesto para el año 1882.

Ley de 8 de agosto de 1883. Establece una nueva variación del año económico (1º de julio al 30 de junio) y prorroga por seis meses el presupuesto vigente.

Ley de 28 de diciembre de 1883, 3 de setiembre de 1884, 20 de julio de 1885, 15 de julio de 1886 y 29 de octubre de 1887, determinando los presupuestos hasta el ejercicio 1887-88.

Ley de 3 de Setiembre de 1884. Fija el presupuesto para el ejercicio 1884-85.

Ley de 13 de julio de 1888. Prorroga el presupuesto vigente hasta el 30/9/88.

Ley de 3 de octubre de 1888. Prorroga nuevamente hasta fin del ejercicio.

Ley de 21 de diciembre de 1888. Fija el presupuesto para el primer semestre de 1889.

Ley 12 de julio de 1889. Prorroga el vigente hasta la sanción del nuevo presupuesto.

Ley 21 de agosto de 1889. Establece el presupuesto para el Ejercicio 1889-1890.

Ley de 2 de julio de 1890, 30 de enero de 1891, 11 de agosto de 1891 y 12 de julio de 1892. Prorrogan sucesivamente los presupuestos vigentes, con algunas modificaciones.

Ley de 31 de julio de 1893. Establece el presupuesto por el Ejercicio 1893-94.

Leyes de 4 de julio de 1894, 27 de junio de 1895, 30 de diciembre de 1895, 30 de junio de 1896, 9 de junio de 1896, 9 de julio de 1897, 12 de julio de 1898 y 1º de setiembre de 1898, prorrogan por distintos períodos los presupuestos anteriores.

Ley de 3 de octubre de 1898, determina el presupuesto para el Ejercicio 1898-1899.

Ley de 1º de julio de 1899, prorroga el presupuesto vigente.

Ley de 8 de junio de 1900. Fija el presupuesto para el Ejercicio 1899-1900.

Se sucede luego un extenso período de prórrogas anuales expresas (leyes de 20 de junio de 1900, 25 de junio de 1901, 30 de junio de 1903, 8 de

noviembre de 1904, 2 de octubre de 1905, 9 de enero de 1907, 21 de febrero de 1904, 19 de junio de 1907, 4 de Noviembre de 1907, 26 de junio de 1908, 2 de julio de 1909, 15 de junio de 1910, 5 de julio de 1911 y 28 de junio de 1912).

Ley de 16 de julio de 1912. Fija un nuevo presupuesto para el Ejercicio 1912-13.

Las leyes de 17 de octubre de 1913, 2 de enero de 1914, 1º de julio de 1914, 1º de octubre de 1914, 2 de enero de 1915, 5 de abril de 1915, 6 de julio de 1915, 6 de octubre de 1915 y 5 de enero de 1916, prorrogan sucesivamente los presupuestos vigentes.

Ley de 1º de julio de 1916. Fija el presupuesto para el Ejercicio 1916-17.

Y se sucede luego otro período dilatado de prórrogas con distinta extensión (leyes de 10 de julio de 1918, 4 de agosto de 1919, 20 de octubre de 1919, 19 de julio de 1920, 24 de enero de 1921, 29 de marzo de 1921, 19 de julio de 1921, 9 de diciembre de 1921, 28 de diciembre de 1921, 6 de febrero de 1922, 23 de febrero de 1922, 27 de marzo de 1922, 2 de junio de 1922, 9 de agosto de 1922, y 13 de setiembre de 1922).

Ley de 13 de octubre de 1922, fija el presupuesto para el ejercicio económico 1922-23.

Las leyes de 8 de agosto de 1923, 8 de noviembre de 1923, 11 de marzo de 1924, 30 de junio de 1924, 9 de setiembre de 1924, y 21 de octubre de 1924, prorroga el vigente.

TRABAJOS REALIZADOS EN EL 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 seguridad 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".
- Cuaderno Nº 22. — "Equilibrio presupuestal y período financiero".
- Cuaderno Nº 23. — "De la tierra a la energía. - Dos siglos de teorías sobre el impuesto único".

OTRAS PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

"Selección de Temas de Finanzas Públicas" — Nos. 1 al 14.

"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 Sección

Cr. SANTOS E. FERREIRA.

Cr. EDISON GNAZZO LIMA

Ayudantes Técnicos