

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Y JURIDICAS**

Trabajo Final de Graduación de la Carrera de  
Técnico Administrativo Contable Impositivo

**TITULO:** PRESUPUESTO PUBLICO

Apellido y Nombres del/la alumno/a: PLAZA, ALEJANDRO

FEDERICO

Asignatura sobre la que se realiza el Trabajo: FINANZAS PUBLICAS

Encargado de Curso Prof.: CR. FELIPE L. PIZZUTO

Año que se realiza el trabajo: 2012

## **SUMARIO**

<b>CAPITULO I: CONCEPTOS GENERALES.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO II: NORMATIVA LEGAL.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPITULO III: ETAPAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO.....</b>	<b>33</b>
<b>CAPITULO IV: CONCLUSION.....</b>	<b>38</b>

## **INDICE**

### **CAPITULO I: CONCEPTOS GENERALES**

Concepto de Presupuesto .....	4
Concepto de Presupuesto Público .....	4
Importancia Política, Económica y Social del Presupuesto.....	6
Diferencias entre Presupuesto Público y Presupuesto Privado.....	9
Características del Presupuesto Público.....	11
Objetivos del Presupuesto Público.....	11
Evolución histórica del Presupuesto Público.....	12
Efectos económicos de la política presupuestaria.....	13
Principios Presupuestarios.....	14

### **CAPITULO II: NORMATIVA LEGAL**

Base Legal del Sistema Presupuestario.....	17
Estructura de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional.....	27
Aspecto Legal del Presupuesto en la Provincia de La Pampa.....	29

### **CAPITULO III: ETAPAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Fase I: Fijación de la Política Presupuestaria Previa.....	33
Fase II: Elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto.....	33
Fase III: Elaboración del Proyecto definitivo.....	33
Fase IV: Tratamiento Legislativo.....	35
Fase V: Ejecución del Presupuesto.....	35
Fase VI: Evaluación de la Ejecución Presupuestaria.....	36
Fase VII: Modificaciones Presupuestarias.....	36

### **CAPITULO IV: CONCLUSION**

Conclusión.....	38
-----------------	----

# **PRESUPUESTO PÚBLICO**

## **CAPITULO I: CONCEPTOS GENERALES**

### **Concepto de Presupuesto**

El presupuesto es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que deben cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas. Es la herramienta que utilizan las instituciones como instrumento de desarrollo anual para formular sus planes y programas.

### **Concepto de Presupuesto Público**

“Las previsiones de las asignaciones financieras de gastos y recursos necesarios para satisfacer necesidades colectivas durante un período de tiempo, asumidas como responsabilidad del sector público, requieren de un instrumento financiero específico. El presupuesto es bajo cualquier concepción tradicional o moderna el más importante instrumento de administración financiera. Su carácter de instrumento asignador de recursos financieros y de responsabilidades para resolver con el mayor grado de previsibilidad los problemas futuros, se ha extendido al sector privado”.<sup>1</sup>

“El presupuesto consiste en la planificación de la actividad financiera del Estado, aprobada por ley y por un período usualmente anual”.<sup>2</sup>

El presupuesto tiene por objeto determinar con anticipación los acontecimientos financieros que comprenden los gastos a realizar en un período dado, tendientes a satisfacer las necesidades colectivas, y los recursos que se estima recaudar para atender a dichos gastos.

---

<sup>1</sup> Estado Eficiente – Sistemas de Administración Financiera Gubernamental (Las Heras, José María)  
<sup>2</sup> Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario Argentino (Martín, José María)

Desde el punto de vista del Estado, el presupuesto es uno de los instrumentos esenciales de su manejo. Es el documento financiero que balancea ingresos y gastos públicos. Asimismo, se define e instrumenta anualmente una determinada forma de vida de la sociedad, tanto en lo que se refiere a los recursos financieros que la sociedad transfiere al Estado, a través del sistema tributario, como de los bienes y servicios que la misma recibe como consecuencia de la gestión pública.

Analizando la evolución del concepto, se observa que, en el pasado el presupuesto era la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretendía llevar a cabo en un período de tiempo determinado (por regla general, un año). En su concepción moderna, el presupuesto adquirió un carácter más integral, ya que no se lo concibe sólo como la expresión financiera del programa del gobierno, sino además como una expresión más amplia y explícita del mismo.

Podemos analizar al presupuesto público desde diferentes perspectivas:

1. **COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO:** la función del Estado implica la toma constante de decisiones, basadas en los más variados ámbitos de actividad. Dichas decisiones deben ser coherentes entre sí, complementando sus fines y coordinando los medios. Considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye como uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobernar.
2. **COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL:** a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la provisión e inversión pública, la demanda de producción de recursos que requiere la economía, la formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades, entre otros, definiendo así los efectos que pretende alcanzar sobre las variables económicas y sociales
3. **COMO PRESUPUESTO DE ADMINISTRACION:** la estructura y formulación del presupuesto debe realizarse de manera tal que, determine los responsables de llevar a cabo cada una de las funciones de gobierno y

constituya para ellos una guía de acción a seguir, con el fin de minimizar las decisiones improvisadas. Si logra cumplir estos objetivos, no cabe duda que constituye un instrumento de gran importancia para cumplir la función de administración de un programa de gobierno.

4. COMO ACTO LEGISLATIVO: la preparación y aprobación del presupuesto constituye un acto legislativo indispensable ya que nos encontramos en un sistema representativo de gobierno, en el cuál la participación de los ciudadanos se manifiesta mediante sus representantes en el Poder Legislativo a quienes les corresponde juzgar la validez del programa de gobierno contenido en el mismo.
5. COMO DOCUMENTO: el Presupuesto del Estado debe confeccionarse atendiendo a una estructura determinada para que, quienes deban analizarlo, aprobarlo, administrarlo y difundirlo, puedan interpretarlo de la manera adecuada.
6. COMO INSTRUMENTO DE CONTROL: el presupuesto como eje central de control tiene dos finalidades principales: técnico legal (control sobre actos de gestión y adecuado manejo de fondos públicos. Que el Estado se ajuste a lo que se le ha mandado a hacer y que cumpla con las normas legales que las resguardan) y político (control de la orientación general del gobierno en sus actos, relacionado con el costo y la eficiencia de los organismos del Estado).

### **Importancia Política, Económica y Social del Presupuesto**

El presupuesto es bajo cualquier concepción, tradicional o moderna, el más importante instrumento de administración financiera. Pero además tiene una importancia que excede el aspecto financiero y abarca otros de naturaleza política, económica y social.

“El presupuesto tiene una innegable importancia política porque todas las actividades del Estado están, en cierta medida, subordinadas a la existencia de los

recursos de los cuales puede disponerse. Pero además, porque a través de su análisis podemos apreciar cuáles han sido las decisiones o elecciones realizadas por el Estado con respecto a determinadas necesidades privadas o colectivas elevadas al rango de necesidades públicas”.<sup>3</sup>

El presupuesto tiene una fuerte relación con la política y con el poder. La acción gubernamental tiene un impacto determinante en la estructura política: la consolida o la desgasta, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores económicos, sociales, geográficos. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la política porque asigna recursos.

Es una herramienta fundamental para la toma de decisiones de todos los gobiernos territoriales, a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y en fin poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios. Tal como establece el Artículo 1º de la Constitución Nacional nuestro país adopta para sí el sistema federal de gobierno. Esto implica que cada provincia, y dentro de ella cada municipio, tiene el poder fiscal de fijar su propio presupuesto en base a su cuantificación de recursos y gastos.

“En el orden económico la importancia del presupuesto no es ciertamente menor. Tanto las erogaciones e inversiones públicas, como también las diferentes categorías de los recursos públicos, influyen o producen efectos sobre las inversiones, los consumos, los ingresos y, en general, sobre toda la actividad económica”.<sup>4</sup>

El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del

---

<sup>3</sup> Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario Argentino (Martín, José María)

<sup>4</sup> Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario Argentino (Martín, José María)

gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impacto en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social.

El presupuesto también tiene un peso microeconómico (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades), con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. Debe atender a la estructura económica del país y a la coyuntura o situación que se prevé que esta última habrá de presentar durante el período de aplicación del presupuesto. Es decir, el presupuesto como planificación de los gastos y recursos del Estado debe estar coordinado con la política económica aplicada en el país.

“En lo que se refiere al aspecto social, el presupuesto reviste igualmente una fundamental importancia, la cual puede comprobarse revisando las distintas partidas de erogaciones públicas destinadas a la salud, a la higiene, a la educación pública, etc. Además, representa uno de los mejores indicadores del grado de solidaridad existente entre las personas que integran la comunidad, dado que se puede realizar una apreciación cuantitativa de las detracciones de riqueza que, en forma de recursos tributarios, soportan algunos sectores de la población en beneficio de otros con menores ingresos”.<sup>5</sup>

El Estado y los gobiernos tienen que, dentro de su función primordial, propiciar la redistribución del ingreso y la lucha contra la pobreza, donde el presupuesto público juega un papel fundamental especialmente en el destino de los recursos que se den en la asignación del gasto. Asimismo, la equidad tributaria se debe reflejar en las tarifas o tasas que se apliquen a los contribuyentes dependiendo de su capacidad de pago y situación socioeconómica, en aplicación de los principios del régimen tributario de equidad y progresividad, como fuente fundamental del presupuesto público.

---

<sup>5</sup> Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario Argentino (Martín, José María)



## **Diferencias entre Presupuesto Público y Presupuesto Privado**

El Presupuesto Público es un plan contable y de estimación que elabora el Gobierno Nacional, en el que se calculan los ingresos y egresos que se podrían originar en el sector público de la Nación para el logro de sus metas, estos pueden ser a corto, mediano o largo plazo, normalmente a un año. Este presupuesto público va destinado a las grandes dependencias del Estado, como lo son: los ministerios, organismos descentralizados, entre otras diversas ramas de los distintos poderes públicos.

Es un plan contable elaborado por el Gobierno Nacional en el que se estiman los ingresos y gastos en función de los lineamientos de política de mediano y largo plazo.

El Presupuesto Privado es aquel plan elaborado por el sector privado de una Nación (empresas e institutos privados, entre otros) en donde se establecen las metas, objetivos y logros que desean alcanzar con lo presupuestado durante un período determinado. También se derivan en este presupuesto todos los ingresos y gastos que se van o que se podrían realizar en un ejercicio económico para el cual se realizó el presupuesto.

Por lo mencionado, podemos deducir que la diferencia existente entre la presentación del control presupuestario público y el privado, nace de la distinta finalidad que las dos tienen, tradicionalmente las entidades económicas privadas, tienen como fin primordial el logro de utilidades. Y los entes gubernamentales, no deben tener como única finalidad obtener recursos, sino que sus funciones deben ser satisfacer las necesidades públicas de la mejor manera posible, con el fin de lograr la estabilidad económica del país y ello es parte de la responsabilidad que poseen.

En las entidades gubernamentales cuando se habla de punto de equilibrio es diferente al de las empresas privadas, ya que en el presupuesto público se llama superávit o déficit a la diferencia existente con el punto de equilibrio y en las empresas privadas esa diferencia es la utilidad o pérdida.

Otra diferencia entre el presupuesto público y privado es que el público en la mayoría de los casos se realiza bajo la forma de presupuesto tradicional (por ejemplo nuestra Provincia), mientras que el presupuesto privado puede desarrollarse bajo cualquier técnica presupuestaria, de acuerdo al sistema contable que la empresa lleva y al tipo de control que se quiere implantar.

A continuación, presentamos un cuadro comparativo de las diferencias entre el presupuesto público y el presupuesto privado:

	<b>PRESUPUESTO PUBLICO</b>	<b>PRESUPUESTO PRIVADO</b>
<b>OBJETIVO</b>	Cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social del país	Alcanzar la mayor rentabilidad sobre la inversión.
<b>EXCEDENTES DE GANANCIAS</b>	Se reinvierten en la sociedad	Incrementar el patrimonio de la empresa
<b>DIFUSION DE LA INFORMACION</b>	El presupuesto es de conocimiento público	El presupuesto es de conocimiento privado
<b>FLEXIBILIDAD</b>	Rígida (ceñirse a lo que establece la ley)	Es flexible
<b>CONTROL</b>	El control es más riguroso.	El control es menos riguroso.
<b>INFLUENCIAS DE LAS DECISIONES</b>	Afectan la política fiscal, económica y cambiaria	Afectan a la empresa y su entorno
<b>PUNTO DE EQUILIBRIO</b>	La diferencia con el punto de equilibrio se llama superávit o déficit	La diferencia con el punto de equilibrio se llama utilidad o pérdida
<b>TECNICA PRESUPUESTARIA</b>	En la mayoría de los casos presupuesto tradicional	Cualquier técnica presupuestaria

## **Características del Presupuesto Público**

- ⤴ Cuantifica en términos financieros los diversos componentes del plan total de acción.
- ⤴ Incluye una programación detallada.
- ⤴ Es de duración anual.
- ⤴ Tiene carácter de ley.
- ⤴ Cuenta con clasificadores de ingresos y gastos.
- ⤴ Sirve como mecanismo para revisión de las políticas y estrategias, direccionándolas hacia los verdaderos fines.
- ⤴ Establece intercambios permanentes con su ambiente externo e interno.
- ⤴ Durante el ciclo de ejecución es flexible y adaptable a distintas restricciones impuestas por el ambiente externo.
- ⤴ Admite distintas combinaciones de tecnologías para su administración.
- ⤴ Es una herramienta de administración, planificación, control, gestión gubernamental y jurídica.
- ⤴ Sus datos deben estar fundamentados en estudios, análisis e investigaciones.
- ⤴ Permite la determinación de responsabilidades públicas.

## **Objetivos del Presupuesto Público**

- ⤴ Prever ingresos y gastos futuros para anticiparse a las necesidades.
- ⤴ Traducir las políticas de gobierno en planes de acción
- ⤴ Facilitar el proceso administrativo.
- ⤴ Relacionar los fines a cumplir y los medios con que hacerlo.
- ⤴ Coordinar distintas decisiones del gobierno y sus diferentes organismos gubernamentales.
- ⤴ Permitir la evaluación periódica de la gestión gubernamental.
- ⤴ Proveer una estructura para las cuentas públicas y la contabilidad pública.
- ⤴ Facilitar el control.

- ✦ Minimizar los costos, aprovechando el uso de los recursos.
- ✦ Permitir que el público conozca los programas de gobierno.

## **Evolución histórica del Presupuesto Público**

Ligada a la evolución histórica de las finanzas públicas, las distintas corrientes en materia presupuestaria pueden resumirse de la siguiente manera;

*Escuela Clásica o Liberal:* Estado neutral, concibe el presupuesto como un mero instrumento de previsión de gastos para el cumplimiento de sus finalidades esenciales, financiados mediante un régimen tributario que no debe interferir mayormente sobre el resto de la actividad económica. Presupuestos equilibrados, solo tolera el uso del crédito público destinado a financiar gastos de capital.

*Escuela Moderna o Keynesiana:* ligado a una concepción macroeconómica el Estado interventor, a través del presupuesto, debe actuar activamente evitando la recesión y desocupación. Acepta déficit presupuestario como multiplicador de la demanda, a través del mayor gasto estatal, financiado incluso mediante emisión monetaria, con el objetivo de promover la reactivación económica. Keynes introduce el gasto público en el presupuesto, como integrante de la demanda agregada. Entendían que podía haber un déficit presupuestario siempre que los mayores gastos sean para beneficios.

*Escuela Contemporánea o Productivista:* visión del Estado como una corporación representativa de determinados intereses ligados al bien común de la sociedad, responsable de satisfacer sus necesidades con el mejor grado de productividad social, asegurando una acumulación de bienes y servicios mayor a los recursos que detrae de ella. El presupuesto debe expresar no sólo las asignaciones financieras de gastos y la previsión de los recursos, sino también la producción estatal medida físicamente. Rechaza el financiamiento vía emisión monetaria, aunque sostiene la posibilidad del uso del crédito público en una frontera más amplia que la señalada

por la Escuela Clásica. Enfoque microeconómico, el presupuesto no sólo indica cual es el gasto monetario, sino qué insumos se necesitan y qué productos se suministran.

### **Efectos económicos de la política presupuestaria**

“La consecución de la mayor parte de los fines del Estado moderno requiere la realización de erogaciones monetarias y por lo tanto la obtención de recursos para hacer frente a ellas. La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de las erogaciones y de los recursos expresa la política fiscal adoptada. Esta política fiscal puede proponerse diversos objetivos: satisfacción de las necesidades sociales, corrección en la asignación de recursos, redistribución del ingreso, estabilización de la economía, desarrollo económico, entre otros.”<sup>6</sup>

El conjunto de decisiones gubernamentales en materia de ingresos y gastos públicos constituyen el campo de la política fiscal. El espectro de opciones de una administración pública será diferente según las políticas fiscales sean de estabilidad o de expansión.

En el primer caso (estabilidad), deberá valorar los efectos de la política fiscal cuando esta pretende severamente controlar, basada en medidas restrictivas, el conjunto de variables económicas con el fin de mantener el Producto Nacional Bruto cerca de su nivel máximo y tasas de inflación bajas y estables, evitando presiones inflacionarias por aumento de la demanda global, o procurando reducir el déficit fiscal mediante medidas de contención del gasto y aumento de los recursos públicos.

En el segundo caso (expansión), la política fiscal destinada a aumentar el producto y el empleo posibilitará un manejo fluido del gasto público, aunque deberá competir en períodos de auge con el sector privado por la demanda de insumos escasos. Sin duda, se deberá tener una buena cultura financiera para determinar el límite del gasto con el fin de evitar la expansión del déficit fiscal que, financiado mediante el

---

<sup>6</sup> Finanzas Públicas (Nuñez Miñana, Horacio)

aumento de la presión tributaria, paliará los efectos expansivos que se procuran. Argumento similar cabe cuando se financia el déficit directamente mediante emisión monetaria por las conocidas incidencias negativas de la inflación sobre el nivel de precios de la economía y el deterioro del salario.

En Argentina, los continuos períodos de déficit presupuestario han generado la necesidad de su financiamiento mediante deuda pública que, como efecto “bola de nieve”, ha demandado elevados recursos para ser destinados a la cancelación de sus servicios (intereses y amortización) condicionando severamente el financiamiento de los presupuestos subsiguientes.

### **Principios Presupuestarios**

Los principios son ideas básicas o rectoras constitutivas de un conjunto de relaciones, fundamentalmente para comprender e interpretar homogéneamente infinidad de situaciones de naturaleza económico – financiera. El presupuesto público debe satisfacer un conjunto de principios, entre ellos:

Programación: el presupuesto es el instrumento por el cuál se proyectan los ingresos a obtener, los cuáles permiten realizar los gastos en función de las políticas objetivo del gobierno. Es el reflejo de la planificación del Estado para un año determinado.

Universalidad: establece que los ingresos y gastos deben considerarse por separado y en su totalidad. Por lo cuál no deberán compensarse entre ellos. Asimismo este principio incluye la no afectación, es decir, la libre disponibilidad de los recursos sin ser afectados a un gasto específico.

Exclusividad: el presupuesto no debe contener normas o disposiciones de carácter permanente, no puede reformar leyes vigentes ni crear o suprimir tributos, es decir, no debe incluir asuntos extraños a la materia presupuestaria.

Unidad: debe existir un único presupuesto que incluya la totalidad de los recursos a

recaudar y los gastos a efectuar por parte del Estado. Esto permite dar una idea del conjunto, magnitud y composición de dichos gastos y recursos. Los presupuestos deben ser elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados en función de una política presupuestaria común.

Factibilidad: los objetivos planteados en la programación deben ser posibles de efectuar, complementarios entre si y prioritarios a otros objetivos. Debe ser realista en la determinación de objetivos y su correspondiente valoración, en concordancia con los recursos no solo financieros, sino también físicos, humanos y técnicos disponibles.

Exactitud: Este principio significa que al realizarse las estimaciones de gastos y la previsión de ingresos, las mismas se basen en principios ciertos. Es decir, que sean ingresos y gastos razonables y veraces.

Claridad: El principio de claridad implica que al momento de estructurar y ordenar el presupuesto, debe realizarse de manera tal que pueda ser entendido por todos los usuarios del mismo. Entre los usuarios más destacados encontramos a quienes deciden su aprobación (Poder Legislativo), a los encargados de ejecutarlo (Poder Ejecutivo) y a los ciudadanos en general de manera que puedan comprender el uso que el Estado hace de los recursos que recauda.

Especificación: en materia de recursos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan, y en materia de gastos las características de los bienes y servicios a adquirir. Asimismo implica determinar las jurisdicciones o entidades que deban hacerlo. A través de los llamados clasificadores, los gastos y recursos deben expresarse con el máximo grado de detalle que facilite la valoración del presupuesto por parte de sus distintos usuarios.

Periodicidad: el presupuesto en la Argentina tiene la característica de ser anual, lo cual permitirá desarrollar en el tiempo un plan de acción para el logro de los

objetivos a seguir. También se prevé la complementación con planes plurianuales, pero estos no permiten detallar las tareas con demasiada minuciosidad.

Continuidad: Este principio intenta complementar al detallado precedentemente, ya que la periodicidad del presupuesto podría resultar en un corte en los objetivos propuestos año a año. Sin embargo implica la continuidad en las políticas fijadas para cada ejercicio, basadas en los resultados obtenidos en períodos anteriores y en lo que se busca para periodos siguientes.

Flexibilidad: implica que el presupuesto debe evitar rigideces que impidan el cumplimiento de los objetivos prefijados. El mismo debe permitir las modificaciones necesarias a ese fin.

Equilibrio: debe existir un correcto equilibrio entre los gastos y los ingresos del Estado, lo cual implica que cada gasto a efectuar debe tener un ingreso de donde proviene.

Anticipación: el presupuesto debe estar confeccionado y aprobado antes que comience el ejercicio para el cuál va a regir. Las normas establecen soluciones en el caso de que esto no suceda.



## **CAPITULO II: NORMATIVA LEGAL**

### **Base Legal del Sistema Presupuestario**

El Presupuesto de la Administración Pública Nacional, tiene su base fundamental en las distintas normas constitucionales que regulan la actividad, el control y la estructura financiera del Estado. En un segundo orden, el sistema presupuestario esta determinado principalmente por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su reglamentación, y por las normas que se refieren al presupuesto público en la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto; en la Ley N° 24.629, de Reforma del Estado; en la Ley N° 25.152, de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal; y en la Ley N° 25.917, de Responsabilidad Fiscal.

### **La Constitución Nacional**

Entre las normas constitucionales con incidencia y regulación en materia presupuestaria podemos citar, en orden de aparición, las siguientes:

El artículo 4 contiene una clasificación primaria de las fuentes de financiamiento del Estado Nacional cuando expresa que “el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

El artículo 39, cuando regula el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, establece que no serán objeto de

iniciativa popular, entre otras cuestiones, los proyectos referidos a materia presupuestaria.

El artículo 52 sirve de base para el principio jurídicamente aceptado de que la Cámara de Diputados de la Nación es la que se reserva la competencia de origen en materia presupuestaria, cuando expresa que “a la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas”.

Si bien la ley de presupuesto no es una ley que impone o modifica contribuciones (tributos), lo cierto es que determina de qué forma se van a invertir o gastar los recursos del Estado, cuya principal fuente de financiamiento está determinada por la recaudación tributaria (contribuciones), y la porción más significativa de esta se encuentra aportada por los ciudadanos en su conjunto. Por esta razón, la doctrina y la práctica parlamentaria en general, han sido unánimes en interpretar esta cláusula constitucional, como el reconocimiento al derecho del pueblo de determinar, a través de sus representantes directos, esto es la Cámara de Diputados, cómo y en qué se van utilizar los recursos y contribuciones por ellos aportados.

Siguiendo con las normas constitucionales con incidencia en la materia, debemos referirnos necesariamente al artículo 75, mediante el cual se establecen las facultades que se otorgan al Congreso Nacional. Entre las referidas al presupuesto público nos encontramos con las siguientes:

En materia de recursos se reservan al Congreso las siguientes atribuciones: legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación (inc. 1); imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias (inc. 2); imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan (inc. 2); establecer y modificar

asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado (inc. 3); y contraer empréstitos (inc. 4).

En materia de transferencias de competencias, servicios o funciones, se establece que éstas no se podrán realizar si no existe la respectiva asignación de recursos (inc. 2).

En materia de gastos: se fijan como principio las características que debe tener la distribución entre la Nación y las provincias, destacando que se debe efectuar tomando en cuenta la relación directa existente con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas (inc. 2); se reserva al Congreso el arreglo del pago de la deuda interna y externa de la Nación (inc. 7); se le otorga asimismo la atribución de acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas sean insuficientes para cubrir sus gastos ordinarios (inc. 9).

En relación con la Ley de Presupuesto en sí, se establece que corresponde al Congreso Nacional la facultad de fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, sobre la base del programa general de gobierno y del plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión (inc. 8).

En lo que hace al control externo del Sector Público Nacional, el artículo 85 establece que, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. Las disposiciones del artículo se complementan expresando que el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública, estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, que en rigor, funciona como un órgano de apoyatura y de asesoramiento técnico del Congreso Nacional, quien tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Además, se

impone la necesaria intervención de la Auditoría General en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, a través de la elaboración de los dictámenes técnicos respectivos.

El control interno es desarrollado por una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación, denominada Sindicatura General de La Nación (S.I.G.E.N.). Según lo dispone la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, tiene por misión el dictado, aplicación y supervisión de las normas de control interno del Sector Público Nacional. Es el órgano rector del Sistema de Control Interno que coordina actividades orientadas a lograr que la gestión del sector público nacional alcance los objetivos de gobierno mediante un empleo adecuado de los recursos de acuerdo al marco legal vigente. Las funciones más importantes de la misma son:

- Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación.
- Emitir y supervisar la aplicación de las normas de auditoría interna.
- Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno.
- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.
- Disponer la realización o coordinar la realización de auditorías financieras, de legalidad y de gestión.

El control desarrollado por el organismo recae sobre: la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios como también sus organismos y entes reguladores, las Empresas con Participación Estatal Mayoritaria, las Entidades y Sociedades del Estado, y las Universidades Nacionales.

Los resultados del control efectuado por este organismo deberán informarse al Presidente de la Nación, a la Auditoría General de la Nación, a la opinión pública, en forma periódica.

Continuando con el análisis de los artículos de la Constitución Nacional el Poder Ejecutivo Nacional interviene en el proceso presupuestario, en los niveles de formulación, modificación y ejecución con los límites y atribuciones que se fijan en el texto constitucional, entre los cuales se pueden citar los siguientes artículos:

El artículo 99, mediante el cual se estipulan las principales facultades del Poder Ejecutivo Nacional, establece en su inciso 10, que el Presidente de la Nación, ejerce la facultad de supervisión del Jefe de Gabinete de Ministros sobre las atribuciones que, en materia presupuestaria, contempla el artículo 100, que en su inciso 1º, atribuye a este último, el ejercicio de la administración general del país. Dicha disposición debe interpretarse en concordancia con la del artículo 99, inciso 1º, que dispone que el Presidente de la Nación es el Jefe del Gobierno y el responsable político de la administración general del país.

En lo específicamente referido a la administración presupuestaria, el Jefe del Gabinete de Ministros, además del manejo de los negocios de la Nación —que en forma general se le asigna—, tiene la misión de remitir al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. De igual forma se le asigna competencia de hacer recaudar las rentas de la Nación y de ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional, incisos 6 y 7, respectivamente.

#### La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, es la norma legal más importante del sistema presupuestario, cuyo objeto principal, y tal como su denominación lo implica, es establecer y regular la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional, y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

En lo que hace al sistema presupuestario, en los artículos 1º y 8º, se determina el ámbito de aplicación de la ley, que está limitado al Sector Público Nacional, conformado por:

- La Administración Nacional, compuesta por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, que comprenden a las Instituciones de Seguridad Social.
- Las Empresas y Sociedades del Estado, que abarcan a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
- Los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que comprenden a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
- Los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

Cabe aquí efectuar una distinción fundamental para comprender la determinación y la composición del sistema presupuestario. Como se detalló anteriormente, la Ley 24.156 se aplica a todo el Sector Público Nacional, pero en lo que hace a la Ley de Presupuesto Nacional, solo se ve comprendida la Administración Pública Nacional que está conformada por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social.

Efectuada tal distinción, delimitamos entonces el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional al cálculo de recursos y fijación de gastos destinados a:

- La Administración Central, compuesta por los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, con sus Ministerios, y el Ministerio Público.
- Los Organismos Descentralizados, constituidos por entidades y organizaciones públicas con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Las Instituciones de la Seguridad Social, constituidas por: la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina, el Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares y la Administración Nacional de la Seguridad Social.

En cuanto a su vigencia temporal se establece en el artículo 10 de la ley, la periodicidad anual del presupuesto, al indicar que el ejercicio presupuestario comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Para los casos de no aprobación del proyecto de ley de presupuesto pertinente, el artículo 27 establece que si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá, con ciertos ajustes, el que estuvo en vigencia al año anterior.

La Ley de Administración Financiera, también sienta entre otros principios:

- La prohibición en la Ley de Presupuesto de legislar, contener y modificar normas de carácter y vigencia permanentes (art. 20).

- Que todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deberá contar con el financiamiento respectivo (art. 28).
- Que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento (art. 38).

En materia de ejecución y modificación presupuestaria, su artículo 37 determina que quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. No obstante ello, el Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. Se exceptúan de tal facultad los incrementos de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia, los que sólo podrán disponerse por el Congreso de la Nación.

#### Ley 24.629 de Reforma del Estado

#### Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional

Esta norma contempla como cuestiones más trascendentes, la obligación de elaborar y acompañar junto con el proyecto de presupuesto, un anexo con la clasificación geográfica de los gastos y, antes del 30 de junio de cada año, un informe sobre los aspectos más relevantes que contendrá el proyecto de ley de presupuesto del año siguiente.

Además, prevé imponer al Poder Ejecutivo, la obligación de presentar la ejecución trimestral del presupuesto al Congreso Nacional, dentro de los treinta días de vencido el trimestre respectivo.



### Ley 25.152 de Administración de los Recursos Públicos (Solvencia Fiscal)

En lo que hace a la materia establece entre otras cuestiones:

- Que no podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios.
- Que toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario, integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, requerirá el dictado de una Ley.
- Crea el Fondo Anticíclico Fiscal.
- Fija límites al gasto y al déficit del sector público no financiero.

### Ley 25.917 - Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

Dicha norma tiene como objetivo principal establecer los conversores que utilizarán los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para obtener clasificadores presupuestarios similares y compatibles con los aplicados en el ámbito del Gobierno Nacional, a los efectos de la consolidación de las cuentas del Sector Público Argentino.

Asimismo, estipula que no podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos que no se consoliden en el presupuesto general o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución presupuestaria.

En lo que hace al equilibrio de las cuentas públicas y en caso de que para un ejercicio fiscal se tomaren medidas de política tributaria que conlleven a una menor recaudación, se deberá justificar el aumento del recurso que la compense o, en caso contrario, se deberá adecuar el gasto presupuestado con ese financiamiento.

La presente ley establece reglas generales de comportamiento fiscal y dota de una mayor transparencia a la gestión pública, estableciendo para la nación y las provincias adheridas las denominadas Reglas Macrofiscales. Estas reglas se definen

como restricciones formales al comportamiento de las autoridades económicas, que deben permanecer por un período prolongado y a pesar de los cambios significativos en las circunstancias. Como ejemplo de las mismas podemos nombrar: el equilibrio presupuestario, su publicidad, la plurianualidad, la limitación del monto de deuda a contraer, etc.

La Provincia de La Pampa no adhirió a esta Ley, pero ello no implica la falta de aplicación de Reglas Macrofiscales, sino que las mismas están contenidas en el texto de la Constitución Provincial.

#### Ley 24.354 - Sistema Nacional de Inversiones Públicas

El sistema de Inversiones Públicas constituye el paso previo para la inclusión de obras y adquisición de bienes de gran envergadura e importancia en la ley de presupuesto nacional. Son también conocidas en la práctica parlamentaria y presupuestaria como las obras plurianuales, que generalmente se detallan en una planilla anexa al articulado, con mención de los montos y proporciones físicas de avance de las obras o adquisiciones, y que representan, como se explicó anteriormente, una excepción al principio de anualidad.

El objeto principal del Sistema Nacional de Inversiones Públicas está dado por la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional, y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas. Dicho sistema reúne el conjunto de principios, de organización, de normas, de procedimientos y de información necesarios para estos fines, y para la formulación y gestión del plan nacional de inversiones públicas. Una vez aprobados y propuestos para su ejecución integran el denominado Plan Nacional de Inversiones Públicas.

## Ley 11.672 - Complementaria Permanente de Presupuesto

Como se explicitó en el apartado correspondiente a la Ley de Administración Financiera, el Presupuesto Nacional tiene como característica distintiva en relación con el resto de las leyes, la vigencia acotada a la duración del ejercicio financiero anual, y la prohibición de inclusión de normas que legislen, contengan y/o modifiquen normas de carácter y de vigencia permanentes.

Lo cierto es que existen normas que por sus características deberían reiterarse en las sucesivas leyes de presupuesto, o que determinan principios de formulación, elaboración y ejecución presupuestaria. Por ello, y en razón de la prohibición mencionada en el párrafo anterior, el legislador ha creado la denominada ley Complementaria Permanente de Presupuesto, que contiene normas cuya vigencia y efectos trascienden el ejercicio presupuestario y financiero anual.

Entre las disposiciones más importantes para el ámbito parlamentario, contiene la facultad excepcional que ejercen los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia, para reajustar los créditos de sus presupuestos, dentro del total de los créditos autorizados, debiendo al respecto comunicar a la Jefatura de Gabinete de Ministros las modificaciones que se fueren efectuando.

### **Estructura de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional**

La Ley Nº 24.156 establece el contenido y las características que debe consignar la ley de Presupuesto General; su artículo 19º determina su estructura. La Ley de Presupuesto General constará de tres títulos cuyo contenido será el siguiente:

#### *Título I: Disposiciones Generales*

Se desagrega en capítulos referidos al Presupuesto de Gastos y Recursos; la Delegación de Facultades; las Normas sobre Gastos; las Normas sobre Recursos; los Cupos Fiscales; las Operaciones de Crédito de Público, etc.

*Título II: Presupuesto de recursos y gastos de la administración central*

Se fijan los límites máximos a gastar y su correspondiente financiamiento orientados a la provisión de bienes y servicios de acuerdo a los planes de gobierno.

*Título III: Presupuesto de recursos y gastos de los organismos descentralizados*

Se fijan los límites máximos a gastar y su correspondiente financiamiento orientados a la provisión de bienes y servicios de acuerdo a los planes de gobierno

Sobre Título I, el *artículo 20* señala:

Que las disposiciones generales incluidas en la Ley de Presupuesto, constituyen normas complementarias de las establecidas en la Ley de Administración Financiera y rigen para cada ejercicio. Dichas normas deben ser las que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte, no pudiendo contener disposiciones de carácter permanente ni reformar o derogar leyes vigentes, crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

De igual forma, se incluirán, los cuadros agregados con la visión global del presupuesto y de sus principales resultados (el monto de los gastos autorizados de la Administración Nacional, las estimaciones de recursos para su atención, los gastos y contribuciones figurativas, las fuentes y aplicaciones financieras y los principales resultados.

Sobre los Títulos II y III, el artículo 25 y su reglamentación, indican que ambos deben contener como mínimo:

a) Clasificaciones por rubros; con objetivos y metas a alcanzar.

- b) Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado, identificando la producción y créditos presupuestarios; cantidad de cargos y horas cátedra.
- c) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar; con su correspondiente Información física y financiera.
- d) Resultados de las cuentas corriente y de capital para la Administración Central, para cada organismo descentralizado y para el total de la Administración Nacional.

Adicionalmente los créditos presupuestarios de la Administración Central para atender las erogaciones de la deuda pública, y los presupuestos de gastos originados por los compromisos asumidos por el Tesoro Nacional y que por sus características específicas no puedan asignarse a las jurisdicciones indicadas en la Ley N° 24.156.

## **Aspecto Legal del Presupuesto en la Provincia de La Pampa**

### Constitución de la Provincia de La Pampa

De la misma manera que la Constitución Nacional, la Constitución de nuestra Provincia contiene una serie de artículos con incidencia en materia presupuestaria.

En su Artículo 43° establece que los fondos del Tesoro Provincial proveen a los gastos de la administración de la misma, y detalla cuáles son estos gastos, entre ellos: las contribuciones que imponga la Provincia; las operaciones de crédito que efectúe; la actividad económica que realice; los servicios que preste; la enajenación y locación de sus bienes propios; donaciones que perciba y todo otro recurso que arbitre la Cámara de Diputados.

Asimismo el Artículo 44° fija a la equidad como requisito fundamental de la base tributaria, requiriendo que las mismas sean proporcionales y progresivas inspiradas básicamente en principios de justicia social.

El uso del crédito público esta contemplado en la Constitución Provincial solamente con el fin de ejecutar obras públicas, planes de colonización y hacer frente a gastos originados por catástrofes.

El inciso 13 del Artículo 68º hace referencia explícitamente a la fijación del Presupuesto General de Gastos de la Administración Provincial, como una de las atribuciones y deberes de la Cámara de Diputados. El desarrollo de este artículo fija las pautas con las que deberá confeccionarse el presupuesto haciendo referencia a varios de los principios presupuestarios explicados anteriormente. Establece que el presupuesto es anual (Principio de Periodicidad), deben figurar en el todos (Principio de universalidad) los servicios ordinarios y extraordinarios (Principio de Unidad) de la Administración Provincial. Asimismo limita a la Cámara a votar aumentos de gastos únicamente en el caso de que no excedan el cálculo de recursos (Principio de equilibrio). Encomienda al Poder Ejecutivo la tarea de remitir a la Cámara, antes del 30 de septiembre (Principio de Anticipación) el proyecto de ley de Presupuesto para el año siguiente indicando que en caso de no ser presentado a esa fecha, la Cámara comenzará la discusión en base al presupuesto que esta en vigor, prorrogando el del ejercicio anterior en caso de no ser sancionado ninguno.

La Constitución Provincial establece como una de las funciones del Gobernador, la de presentar ante la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente y la cuenta de inversión del ejercicio anterior. Asimismo le encomienda la tarea de recaudar las rentas de la provincia y decretar su inversión de acuerdo a las leyes.

Atendiendo al Régimen Federal que adopta nuestra Constitución Nacional en su Artículo 1º, en el que conviven en un mismo territorio tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) nuestra Constitución fija, entre sus Artículos 115 y 124 el Régimen Municipal.

En principio otorga a los municipios autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, con un gobierno ejercido en forma independiente de

acuerdo a las leyes provinciales y a la propia Constitución. Los municipios tendrán sus propios recursos, los cuáles provendrán de: el producto de las tasas retributivas de servicios; los impuestos fiscales que se perciban en su ejido en la proporción que fije la ley; las multas que impongan; las operaciones de crédito que efectúen; la enajenación y locación de sus bienes propios; las donaciones y subsidios que perciban y todo otro recurso propio de la naturaleza y competencia municipal.

Cada municipio sancionará anualmente su propio presupuesto de gastos y recursos siendo competencia del Departamento Ejecutivo su administración e inversión bajo la fiscalización y aprobación del Departamento Deliberativo.

#### Ley N°3 de Contabilidad y Organización de Contaduría General y Tesorería General de la Provincia

De la misma manera que en el orden Nacional la Ley N° 24.156 fija los sistemas de Administración Financiera de la Administración Nacional, en el orden Provincial existe la Ley 3 de Contabilidad y Organización de Contaduría General y Tesorería General de la Provincia.

La Ley cuenta con 8 Capítulos, pero a los efectos de la Política presupuestaria se hará referencia a los tres primeros, específicamente el Capítulo I y III.

El primer artículo de la Ley establece que el Presupuesto comprenderá la totalidad de los recursos y gastos ordinarios, extraordinarios y especiales. Determinando la unidad del presupuesto al incluir en el mismo los recursos y gastos de la administración general, las administraciones de entidades descentralizadas y de las empresas del Estado.

Fija la anualidad del presupuesto al establecer al año financiero desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

La estructura del Presupuesto será en dos títulos: el Primero referido al cálculo de

recursos previstos y autorizados para la Administración, los cuáles se estimarán en forma analítica. Los mismos se agruparán en recursos en efectivo y de crédito. El Segundo título corresponde a los gastos autorizados a realizar durante el ejercicio financiero los cuáles se detallarán por anexos y discriminando los correspondientes a la Administración General, Entidades Descentralizadas, Servicios Públicos y/o Empresas de la Provincia. Esta estructura esta estipulada en el Artículo 2º.

La misma ley establece que los créditos de la Ley de Presupuesto son autorizaciones al Poder Ejecutivo para gastar, no pudiendo efectuarse gastos sin estar incluidos en la misma ley.

Tal como se establece en la Constitución Provincial el Poder Ejecutivo es quien debe presentar el proyecto de ley de presupuesto a la Cámara de Diputados, fijando como fecha límite el 30 de Septiembre. La ley 3, en el artículo 12 establece que el mismo debe ser presentado antes del 30 de junio de cada año. Si al iniciarse el nuevo ejercicio no se encontrara aprobado el presupuesto, para garantizar el normal desenvolvimiento de la marcha de la administración, el Poder Ejecutivo podrá autorizar los gastos que crea necesario.

Un punto importante a tener en cuenta es que la ley de presupuesto no fija disposiciones de carácter permanente o que modifique o deroguen leyes vigentes, al igual que en el orden nacional.

El Artículo 38 establece que deberá llevarse una Contabilidad de la Provincia que registre la recaudación de las rentas, la ejecución de los gastos, los movimientos del tesoro y la gestión patrimonial.

La clausura del ejercicio y el cierre de cuentas se fija para el 31 de diciembre de cada año.



## **CAPITULO III: ETAPAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

### **Fase I: Fijación de la Política Presupuestaria Previa**

Un sistema de planificación es el basamento para formular los lineamientos de toda política presupuestaria, dado que es función primordial del presupuesto servir de instrumento de la política económica del gobierno. Definir adecuadamente la política presupuestaria es fundamental para obtener óptimos resultados en las restantes fases del proceso presupuestario.

Se consideran básicos para iniciar la formulación del presupuesto los siguientes instrumentos: programa monetario, presupuesto de divisas, cuenta de inversión del último ejercicio ejecutado y presupuesto consolidado del sector público.

### **Fase II: Elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto**

Es el período donde se manifiesta las distintas pujas por parte de las diferentes jurisdicciones por una mayor participación del gasto. Si bien se trata de una cuestión política, en que el Presidente de la Nación suele dictaminar entre diferentes intereses en disputa, la cuestión se puede acortar en función de la preexistencia de un piso dado por gastos ineludibles y un techo subordinado al máximo previsto de recursos. Con la fijación de una adecuada política presupuestaria previa y la implementación de técnicas de programación se contribuye a elaborar anteproyectos consistentes. No se trata de un solo anteproyecto, sino que serán varios según el escenario adoptado, los que van desde una propuesta restrictiva, pasando por propuestas intermedias y terminando en propuestas optimistas.

### **Fase III: Elaboración del Proyecto definitivo**

La elaboración del proyecto definitivo requiere la formulación de diferentes circuitos de coordinación presupuestaria, bajo la dirección de la Oficina Nacional de Presupuesto (órgano rector del sistema) y la coordinación y asesoramiento de la

Subsecretaría de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda.

El proyecto de Ley de Presupuesto a presentar al Congreso Nacional a través de un documento formal, tiene regido su procedimiento en los artículos 25 a 27 de la Ley de Administración Financiera.

En cuanto a sus plazos el artículo 26 establece que el Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá, con lo cual se asegura un lapso suficiente para su tratamiento legislativo.

En cuanto a su contenido, de acuerdo a los artículos 25 y 26, la presentación del proyecto deberá tener la siguiente estructura:

- Mensaje con la inclusión de: objetivos a lograr, metodología de estimación de gastos y recursos, documentos enumerados en el artículo 24 de la Ley de Administración Financiera, informaciones y elementos de juicio adicionales, análisis de la situación económica general, cuadros consolidados.
- Título I: Disposiciones Generales, referidas a las facultades del Poder Ejecutivo en materia de ejecución presupuestaria (límites de gastos, normas específicas).
- Título II: Presupuesto de la Administración Central, con sus recursos clasificados por rubros, gastos con sus asignaciones financieras e identificación de la producción pública, asignaciones financieras de los proyectos de inversión, y resultados de las cuentas corrientes y de capital.
- Título III: Presupuesto de los Organismos Descentralizados, con similares contenidos a la señalados en el Título II.

En cuanto a si el presupuesto no estuviera aprobado al inicio del nuevo ejercicio, el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera faculta al Poder Ejecutivo Nacional a realizar una serie de ajustes al presupuesto vigente el año anterior, sólo con el fin de asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios.

#### **Fase IV: Tratamiento Legislativo**

La Cámara de Origen para su tratamiento es la de Diputados. La denominada Cámara baja, como representante de los intereses del pueblo, tiene facultades preferenciales en virtud de ser el presupuesto el instrumento financiero más importante en que se manifiestan las relaciones de poder y de comunidad. A través de la participación de sus distintas comisiones, el proyecto del Ejecutivo es discutido y aprobado, ya sea en su totalidad o con modificaciones. El Congreso puede hacer modificaciones de distintos grados, pero no puede por iniciativa propia elaborar su propio proyecto de presupuesto. Similar tratamiento transcurre en la Cámara de Senadores, como representante de los intereses de las Provincias.

#### **Fase V: Ejecución del Presupuesto**

Existen dos grandes criterios para ejecutar el presupuesto de gastos. Los llamados criterios liberatorios, de amplia flexibilidad en el proceso de ejecución anual, basados en la autodisciplina del funcionario. Su inconveniente es una fuerte tendencia a gastar sobre el cierre de ejercicio. Por otra parte, los criterios regulatorios, se basan en la determinación subperiódica de cuotas trimestrales para comprometer el gasto y de cuotas mensuales de devengamiento. En la legislación argentina se ha optado por este último criterio.

De acuerdo al artículo 30 de la Ley de Administración Financiera, en caso de que el Poder Ejecutivo Nacional no haya hecho uso al derecho parcial o total de veto, una vez promulgada la ley de presupuesto, decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos, implicando esto el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.

Con ello si inicia la etapa de ejecución presupuestaria de gran importancia, porque será la hora de la verdad respecto a la acuciosidad de las previsiones realizadas.

## **Fase VI: Evaluación de la Ejecución Presupuestaria**

La confrontación del presupuesto y su respectiva ejecución constituye una de las tareas más importantes para verificar el grado de cumplimiento de las previsiones realizadas. Genera diferentes procedimientos de análisis que constituyen la fase de evaluación de la ejecución presupuestaria. Este tipo de evaluación puede ser de dos tipos:

- Con un contenido puramente financiero de evaluación de la performance de los gastos ejecutados y los recursos recaudados, desde el punto de vista monetario. Se puede realizar en forma anual o subperiódica.
- Con un contenido productivo en forma periódica o al cierre, integrada por la gestión física de la ejecución presupuestaria.

## **Fase VII: Modificaciones Presupuestarias**

Las modificaciones presupuestarias reactivan el reinicio del proceso presupuestario. Diversas causas pueden motivar las modificaciones, algunas son consecuencias de errores cometidos en las previsiones presupuestarias caracterizadas por la sobreestimación de ingresos o subestimación de gastos. En otros casos las causas son imprevistas, como acontecimientos sociales imponderables (huelgas, enfermedades endémicas), coyunturas económicas gravosas y diversas catástrofes naturales que tornan deficientes los medios previstos con las nuevas necesidades requeridas. En otros casos, por razones políticas o técnicas, se requiere un cambio en la programación presupuestaria con modificación de objetivos, acciones o recursos asignados.

El artículo 37 de la Ley deja librada a la reglamentación los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarias durante su ejecución, efectivizando el principio de flexibilidad.

Cada tipo de modificación presupuestaria da origen a un determinado procedimiento:

- Rectificación presupuestaria: cuando la ley original aprobatoria del presupuesto se deba modificar mediante su tratamiento por parte del Congreso Nacional a través de otra ley.
- Reformulación presupuestaria: comprende cambios en la distribución de las partidas por objeto del gasto, atento a las facultades asignadas al Poder Ejecutivo Nacional por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.
- Programación de cuotas presupuestarias: en Argentina, habiéndose optado por el criterio regulatorio para la ejecución presupuestaria, las respectivas solicitudes de cuotas de compromiso y de devengado necesarias para el proceso de ejecución subperiódico, se requiere su aprobación mediante acto legal emanado del órgano coordinador del sistema (Secretaría de Hacienda de la Nación).

## **CAPITULO IV: CONCLUSION**

El Presupuesto Público es el instrumento principal de manejo del Estado. A través del mismo, se define e instrumenta anualmente las distintas políticas públicas que determinarán la intervención del Estado en la sociedad. El Presupuesto define como se distribuirán los recursos financieros que la sociedad transfiere al Estado a través del sistema tributario.

El Presupuesto tiene que formularse y expresarse en forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera guía de acción que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.

Es importante resaltar que el Presupuesto Público ha ido perfeccionándose a lo largo de las décadas para transformarse en una herramienta de vital importancia en la gestión y administración de los recursos públicos. Existen cuatro características sobresalientes del Presupuesto para entender su importancia:

- Control: el Presupuesto integrado a los sistemas de administración pública (Tesorería, Contabilidad y Control Interno y Externo) es una herramienta de suma importancia para controlar el manejo de los recursos públicos.
- Planificación: el Presupuesto permite realizar una planificación de políticas públicas estableciendo un orden de prioridades estratégicas en el tiempo.
- Orden: un buen Presupuesto ayuda a tener un mayor orden de ejecución simplificando la carga burocrática y generando significativos ahorros de recursos. Para ello es necesario fortalecer al máximo su etapa de formulación a fin de poder contar con un presupuesto ordenado y fácil de ejecutar.
- Evaluación de la Gestión: permite también poder evaluar a los distintos actores responsables sobre su desempeño en el manejo de los recursos públicos en relación a las metas de producción proyectadas.

Para los tomadores de decisiones se presentan serias dificultades a la hora de

asignar recursos públicos, en un escenario donde la ciudadanía exige cada vez con mayor intensidad disciplina fiscal y responsabilidad en la calidad del gasto.

Es posible otorgar al presupuesto dos enfoques o miradas desde diferentes ópticas: el presupuesto como simple pieza de la administración general, y el presupuesto como un instrumento de la política socio económica, que excede lo puramente administrativo.

Para que los gobiernos puedan asumir la función asignada, requieren eficiencia en el sistema de control interno; eficiencia en la recaudación tributaria; eficiencia en la aplicación de esos recursos y eficiencia, eficacia, economía y oportunidad en la administración y prestación de los servicios asumidos.

El sistema de control externo esta previsto en la legislación, la cual regula las funciones y atribuciones de cada ente, incluyendo la normativa que especifica los procedimientos de auditoría.

Este control debe ser efectuado de manera integral lo cual incluye analizar si se gastó correctamente en función de la documentación respaldatoria, verificando el cumplimiento de normas, manuales y procedimientos legales pero también implica evaluar la oportunidad y conveniencia de acciones realizadas. El control debe dirigirse también a evaluar los resultados de la gestión en orden al cumplimiento de las metas y objetivos propuestos atendiendo a los Principios de economía, eficiencia y eficacia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Administración Financiera Gubernamental, José María Las Heras, Editorial Eudecor
- Apuntes de clase
- Constitución Nacional
- Constitución Provincial
- Estado Eficiente – Sistemas de Administración Financiera Gubernamental, José María Las Heras, Editorial Buyatti
- Finanzas Públicas, Horacio Nuñez Miñana, Editorial Macchi
- Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario Argentino, José María Martín, Editorial La Ley
- Ley N° 3 de Contabilidad y Organización de Contaduría General y Tesorería General de la Provincia
- Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional
- Manual de Finanzas Públicas, Roberto Mordegliá – Carlos Albacete – Elena Fernández de la Puente – Jorge Damarco – Guillermo Galli – Patricio Navarro – Agustín Torres, Editorial AZ
- Página web [www.lapampa.gov.ar](http://www.lapampa.gov.ar)
- Página web [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)