

Lorenzo, Ricardo G.

REGLA DE LA PRECEDENCIA EN EL PRESUPUESTO ARGENTINO: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

XXXVII Simposio Nacional de Profesores
Universitarios de Contabilidad Pública

27 y 28 de octubre de 2022

*Lorenzo, R. G. (octubre 2022). Regla de la precedencia en el
presupuesto argentino: antecedentes y situación actual [Ponencia] .
XXXVII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de
Contabilidad Pública (APUCP). Bahía Blanca, Argentina.
<https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/7074>*



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-Sin Derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
BAHIA BLANCA – REPUBLICA ARGENTINA**

**REGLA DE LA PRECEDENCIA EN EL
PRESUPUESTO ARGENTINO.
ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL**

**Cátedras: ADMINISTRACION PÚBLICA - CONTABILIDAD PUBLICA
Universidad Nacional del Sur**

Autor: PROF. RICARDO GUSTAVO LORENZO

Bahía Blanca, Octubre del año 2022

**XXXVII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de
Contabilidad Pública – Bahía Blanca – Octubre de 2022**

CONTENIDO DEL TRABAJO

I) INTRODUCCION

II) CARACTERISTICAS Y NATURALEZA DEL PRESUPUESTO

III) LA REGLA DE LA PRECEDENCIA EN EL PRESUPUESTO NACIONAL

1.- Sustento conceptual y doctrinario de la misma.

2.- Sustento jurídico de acuerdo a la legislación argentina

IV) DIAGNOSTICO ACTUAL DE LA SITUACION

V) CONCLUSIONES

I) INTRODUCCION

Es opinión generalizada entre los diversos autores que el Presupuesto Público, atento a su naturaleza y trascendencia en un sistema democrático y republicano, debe estar regido por ciertas reglas o principios básicos.

La ciencia de las Finanzas ha establecido varias reglas en torno al presupuesto, las principales se encuentran vinculadas a las autorizaciones para gastar y a los recursos estimados necesarios para financiar aquellos gastos. Existen asimismo un repertorio de reglas complementarias, todas ellas concurrentes, en algunos casos legisladas, pero invariablemente consideradas imprescindibles y conducentes a evitar el deterioro de las características identificatorias del instrumento y consecuentemente su desnaturalización.

Esas reglas o principios son normas técnicas e ideas básicas conducentes a asegurar el cumplimiento del presupuesto como instrumento de la contabilidad preventiva. En otras palabras, es un conjunto de relaciones necesarias para comprender e interpretar de manera homogénea todas las situaciones que se pueden presentar en la formulación de los presupuestos financieros. Debemos agregar que el cambio de concepción de la hacienda pública de erogativa a productiva no ha alterado la importancia de las reglas y la necesidad de que sean respetadas.

Es precisamente el propósito que me ha impulsado a realizar el presente trabajo, desarrollar y analizar el caso particular de una de esas reglas, concretamente la regla de la precedencia (o anticipación), las que considero resulta ser una de las más significativas, aludiendo a la base de sustentación conceptual/doctrinaria y normativa.

Posteriormente analizaremos en base a hechos y datos de la realidad, el grado de vigencia y aplicación de la mencionada regla a partir de un análisis comparativo con las bases de sustentación, las distorsiones que se evidencian y en que medida debido a esas conductas resulta afectado el normal y deseado funcionamiento del sistema de gobierno que consagra la Constitución Nacional. Finalmente formulamos conclusiones.

Con el propósito indicado hemos esquematizado el trabajo en la forma en que lo describimos inicialmente.

II) CARACTERISTICAS Y NATURALEZA DEL PRESUPUESTO

Sabido es que el Presupuesto Público se encuentra identificado por cuatro (4) características fundamentales que definen su naturaleza: financiera, política, jurídica y económica. Veamos cada una de ellas: **a) Es un instrumento financiero:** en él se programan los recursos que se estima recaudar en un período corto de un año y las autorizaciones para gastar, es decir los gastos e inversiones que serán financiados con aquellos recursos para de ese modo el órgano ejecutivo pueda dar cumplimiento a la orden de hacer (a través de la gestión) emanada el órgano volitivo. **b) Es un instrumento político:** considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye entonces en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno; debe contemplar las necesidades de la sociedad a ser atendidas por el Estado simbolizando un “mandato” obligatorio que identifica el sistema republicano de gobierno. Dicho en otros términos opera como instrumento de control político-preventivo al materializar el mandato otorgado por la ciudadanía a través de sus representantes. Adquiere además singular importancia durante la gestión de gobierno y al finalizar la misma en tanto y en cuanto permite controlar el grado de cumplimiento de la orden impartida, los desvíos manifiestos y las responsabilidades emergentes. Es importante puntualizar que el presupuesto, como plan del corto plazo (un año) debe presentar una estrecha vinculación con el plan general de Gobierno o Planeamiento (de una duración aproximada a los cinco años); el presupuesto, si bien tiene

componentes cualitativos es esencialmente cuantitativo, es decir traduce en cifras los enunciados generales del planeamiento. La interdependencia de los dos instrumentos en un país ordenados es evidente y notoria. Para ratificar lo dicho podemos agregar que en toda sociedad organizada el electorado está conformado por votantes que tratan de lograr el mayor beneficio posible y por tanto otorgarán el voto al elector que les pueda proporcionar mejores servicios y atención de sus demandas de la mejor manera posible; decimos entonces que los votos se compran con promesas, luego va de suyo que la credibilidad de un gobierno se acrecienta y consolida con una buena gestión que garantice el cumplimiento de aquellas promesas. Para terminar con ésta característica debemos recordar que ya la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Siglo XVIII) en los artículos 13, 14 y 15, dejó plasmado para las futuras democracias en el mundo tan importante rol del instrumento. **c) Es un instrumento jurídico:** la aprobación del presupuesto, tanto a nivel municipal, provincial y nacional, constituye un acto legislativo indispensable. Es entonces un instrumento normativo, es la expresión jurídica de los derechos, obligaciones, potestades y deberes de la administración en su relación con los ciudadanos. Es un acto legislativo de control y para el control, permite que el Poder Legislativo pueda controlar el programa financiero del gobierno, desde su sanción, durante su ejecución y luego de haberse concluido la gestión en cada período. En síntesis el Presupuesto es un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función que le es propia y está contemplada en la Constitución, decide a través de ese acto el destino de los dineros públicos, aún cuando corresponda al órgano ejecutivo, por la naturaleza de sus funciones, la ejecución de tan importante normativa. **d) Es un instrumento de programación económica:** desde ese punto de vista debe afirmarse que es un instrumento de planificación y desarrollo; el requerimiento de un desarrollo integrado exige del Estado un papel orientador y regulador de todo el sistema económico. El especialista "Musgrave" (1996) ha elaborado un modelo abstracto que permite racionalizar la formulación del presupuesto. El modelo parte de la idea de que existen tres ramas en su formación, todas ellas vinculadas con los fines centrales de la política económica: la **Asignación** que determina el nivel y composición de las necesidades públicas que habrán de satisfacerse; la **Distribución**, que, sin alterar la asignación de recursos, agregará las transferencias necesarias para modificar la distribución del ingreso de la manera deseada y la **Estabilización** que contemplará los impuestos o gastos requeridos para lograr finalmente el déficit o superávit necesarios. La Dra. Lea Cortes de Trejo afirma que a través del presupuesto el Estado define: el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades, y los efectos que a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

Precisadas y conceptualizadas las características que determinan la naturaleza del instrumento, estamos en condiciones de dimensionar la trascendencia que adquiere, a tal punto de poder afirmar que el Presupuesto virtualmente define y califica el Sistema democrático y republicano de gobierno, y esto es así por cuánto simboliza, como ya dijimos, el mandato popular, confirma entonces la división de poderes (pilar insoslayable del Sistema) y al mismo tiempo sugiere que es preciso durante la gestión recaudar y gastar para de ese modo cumplir con las metas y objetivos ordenados. Siendo esto así, en términos más amplios podemos enfatizar, que no desnaturalizando el instrumento se estará cumpliendo, nada más ni nada menos que con los preceptos más importantes que emanan de la Constitución Nacional.

A partir entonces de la trascendencia institucional del instrumento, resulta imprescindible, por lógica consecuencia, no distorsionar ni deteriorar ninguna de las características descritas, luego para que ello suceda, se debe necesariamente respetar y dar cumplimiento a determinadas reglas o principios que como lo hemos afirmado anteriormente ya han sido históricamente consagradas. Por todo lo dicho y ante el convencimiento de que dichas reglas configuran un condicionante insoslayable para evitar la desnaturalización del presupuesto, es que pretendemos convencernos y convencer acerca de la importancia que adquiere el estudio de las mismas; es en definitiva un desafío, que como ya dijimos, configura el objetivo del presente trabajo, y en el caso que nos ocupa, analizar como se ha ejecutado la regla de la precedencia en los últimos años.

III) LA REGLA DE LA PRECEDENCIA EN EL PRESUPUESTO NACIONAL

1.- Sustento conceptual y doctrinario de la misma

REGLA DE LA PRECEDENCIA

Esta regla suele también ser denominada por algunos autores como “de la anticipación”, el Dr. A. Atchabahían la alude con el nombre de “precedencia”. Dice éste autor que desde el punto de vista doctrinario se explica fácilmente por ser el presupuesto un instrumento de control preventivo, de no ser respetado la desnaturalización del instituto es evidente. La regla se basa en la condición de que el presupuesto debe formularse y probarse antes de que comience el ejercicio, la idea tiene un correlato en el hecho de que las autorizaciones para gastar incluidas en el presupuesto obviamente deben ser anteriores a las decisiones de gastar. Como dice el citado autor: por mora o negligencia del Parlamento, por demora en la presentación del proyecto por parte del Poder Ejecutivo, o porque el proyecto sea explícitamente rechazado por el órgano volitivo, se puede llegar a la situación del inicio del ejercicio sin haber sido sancionado el instrumento. Si se da esta situación, la normativa vigente prevé, como medida excepcional poner en vigencia vía prórroga el presupuesto del año anterior, siendo el argumento fundamental que la hacienda pública es permanente y no transitoria, el Estado nunca puede dejar de gestionar y para que ello suceda debe contar con presupuesto; lo dicho responde asimismo el principio de Continuidad del Planeamiento. Si la medida obedece a aquellas tres posibles causas que motivan la excepcionalidad, es de suponer que la medida debe ser transitoria y a la brevedad, comenzado el nuevo ejercicio, no obstante la vigencia del presupuesto del año anterior, debería activarse el tratamiento del instrumento propio del nuevo año (las autorizaciones para gastar y la estimación de los recursos provenientes de la prórroga naturalmente nada tienen que ver con el ejercicio iniciado en especial por dos motivos: el mandato otorgado para un año no puede ser el mismo que el que corresponde al año siguiente y además el deterioro de los montos sea de gastos como de recursos por efecto de la inflación generará distorsiones notorias). Debe tratarse decíamos prioritariamente con el inicio del período ordinario de sesiones del Congreso, no demorar esa tarea parlamentaria y menos aún no tratarlo nunca y culminar el nuevo ejercicio con el presupuesto de prórroga. Podemos decir que en nuestra legislación solamente en la Ley 12.961 la regla se aplicó dando una preeminencia al Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo (no aprobado al 31 de diciembre), pero es importante destacar que aún en el caso mencionado el método no se aplicó en toda su extensión, dado que el PEN solo podía decretar gastos provisionalmente sobre la base del Proyecto que dentro del lapso legal sin aprobación estaban considerados, y una vez sancionado por el Congreso el nuevo Presupuesto la ley autorizaba al Poder Ejecutivo a incorporar los gastos así realizados (se demuestra que aún en esta Ley existía la intención de lograr la aprobación del Presupuesto por parte del Poder Legislativo).

Lo que se trata de transmitir con estos conceptos es que a todas luces la medida que consagra la legislación debe ser Transitoria y debe ponerse en funcionamiento lo más rápido posible el verdadero presupuesto del año, caso contrario la desnaturalización es indudable.

2.- Sustento jurídico de acuerdo a la legislación argentina

PRECEDENCIA O ANTICIPACION: Art. 26 y 27 (Ley 24.156 y su Decreto Reglamentario 1344/2007).

Art. 26. — El Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá , acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el art. 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.

REGLAMENTADO POR DECRETO N° 1344/2007

ARTICULO 26. — El Mensaje contendrá además un análisis de la situación económico-social del país, las principales medidas económicas que contribuyeron a delinear la política presupuestaria que se propone, el marco financiero global del proyecto de presupuesto y del presupuesto plurianual de por lo menos TRES (3) años, así como las prioridades contenidas en el mismo. Se incorporarán como anexos los cuadros estadísticos y las proyecciones macroeconómicas que fundamenten la política presupuestaria y los demás datos que se consideren necesarios para información del PODER LEGISLATIVO.

Art. 27. — Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regira el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados:

1. En los presupuestos de recursos:

- a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;**
- b) Suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito, público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas;**
- c) Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;**
- d) Estimaré cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio:**
- e) Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.**

2. En los presupuestos de gastos:

- a) Eliminaré los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;**
- b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;**
- c) Incluiré los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;**

d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

(: Por art. 56 de la Ley Nº 25.725 B.O. 10/01/2003 se dispone que, "en caso de operarse el supuesto previsto en el presente artículo, se faculta al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS para adecuar el Presupuesto General de la Nación, a los efectos de incorporar las partidas presupuestarias ejecutadas durante el período en que haya regido la prórroga aquí prevista, sin exceder el total de créditos aprobado por la Ley de Presupuesto del año correspondiente".)

REGLAMENTADO POR DECRETO N° 1344/2007

ARTICULO 27. — Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el Presupuesto General, la SECRETARIA DE HACIENDA establecerá los procedimientos necesarios para atender los gastos imprescindibles de la Nación.

Las modificaciones al presupuesto prorrogado, a posteriori de comenzado el ejercicio, se realizarán conforme las facultades determinadas para tales actos durante la vigencia de la prórroga. Conforme con los procedimientos que indique la SECRETARIA DE HACIENDA, las jurisdicciones y entidades adaptarán y comunicarán a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO los objetivos, producciones públicas y resultados adecuados a los nuevos límites del gasto.

Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, la SECRETARIA DE HACIENDA definirá los mecanismos necesarios para habilitar la distribución administrativa del presupuesto y con sus créditos absorber los gastos realizados durante la permanencia de la prórroga presupuestaria.

IV) DIAGNOSTICO ACTUAL DE LA SITUACION

Tal como ya lo indicáramos a comienzos del trabajo, en este capítulo llevamos a cabo la tarea investigativa, a través de ella efectuamos el relevamiento de información proveniente de hechos y datos de la realidad, con el propósito de evaluar la forma en que la mencionada regla ha sido aplicada en los últimos años, puntualizando las distorsiones que se han evidenciado y contrastando con otros ejemplos de aplicación correcta de la regla bajo análisis.

REGLA DE LA PRECEDENCIA

CASO 1. Presupuesto año 2011. Aplicación de la regla de la precedencia al no haberse sancionado en término la Ley respectiva.

Habida cuenta de la falta de sanción parlamentaria de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2011, durante ese ejercicio fiscal, debió regir su similar Nº 26.546 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2010, prorrogada en los términos del art. 27 de la Ley Nº 24.156.

Dicho acto se materializó mediante el dictado del Decreto Nº 2053 del 22 de Diciembre de 2010, complementada por el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 2054 de igual fecha. La distribución de créditos se instrumentó por medio de la Decisión Administrativa Nº 1 del 7 de Enero del 2011.

La prórroga o reconducción del presupuesto es una medida de orden práctico, que permite al Poder Ejecutivo Nacional, mantener operativa la administración del país, cuando el proyecto de presupuesto remitido al Poder Legislativo por parte del Poder Ejecutivo Nacional no tiene aprobación antes de comenzar el año en el que va a regir. Tal como hemos aludido en el desarrollo conceptual de esta regla, “la situación es de excepción por lo tanto la medida debe ser transitoria y luego de comenzado el nuevo ejercicio, no obstante la vigencia del presupuesto del año anterior, debería activarse el tratamiento del instrumento propio del nuevo año (las autorizaciones para gastar y la estimación de los recursos provenientes de la prórroga naturalmente nada tienen que ver con el ejercicio iniciado en especial por dos motivos: el mandato otorgado para un año no puede ser el mismo que el que corresponde al año siguiente y además el deterioro de los montos sea de gastos como de recursos por efecto de la inflación generará distorsiones notorias. Debe tratarse decíamos prioritariamente con el inicio del período ordinario de sesiones del Congreso, no demorar esa tarea parlamentaria y menos aún no tratarlo nunca y culminar el nuevo ejercicio con el presupuesto de prórroga”

Lo que decimos que no se debe hacer es lo que se hizo; en efecto en el caso en cuestión directamente se procedió al dictado de un DNU con fecha 22/12/2010 (el 2054/2010) por el “que se aprueba el presupuesto de 2011 sustentado en el del 2010, incluso por la Decisión Administrativa N° 1 del JGM se procede a la distribución de los créditos dando por terminado todo tipo de debate o análisis parlamentario del proyecto de presupuesto 2011. Es como aseverar que el Presupuesto para el ejercicio 2011, en lugar de aprobarlo el Congreso lo aprobó el Poder Ejecutivo Nacional desconociendo la naturaleza misma de la regla que estamos analizando.

Las reconducciones del Presupuesto, según la doctrina y la normativa comparada, pueden ser temporales (hasta lograr acuerdo del Congreso) o permanentes (durante todo el ejercicio financiero próximo), y por otro lado pueden ser totales (toda la ley de presupuesto) o parciales (programas o partes de la ley). En nuestro país y desde la vigencia de la Ley 24.156, por la aplicación del mencionado artículo 27, la reconducción es temporal y total. En el caso del Presupuesto 2011, se hizo una reconducción total y permanente.

Se transcriben seguidamente los principales artículos de la parte resolutive de los Decretos 2.053 y 2.054 del 22/12/2010 y de la Decisión Administrativa N° 1 del 7/1/2011:

- Decreto 2053/10

La Presidenta de la Nación Argentina Decreta:

Artículo 1° — A partir del 1 de enero de 2011 rigen, en virtud del Artículo 27 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156, las disposiciones de la Ley N° 26.546 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010, sus normas modificatorias y complementarias, las que deberán ser adecuadas como se indica en el artículo siguiente. **Art. 2°** — El señor Jefe de Gabinete de Ministros efectuará los ajustes a que se refiere el Artículo 27 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

- Decreto 2054/10 (DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA)

Ultimo considerando: Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99, incisos 1 y 3 de la CONSTITUCION NACIONAL y de los Artículos 2º, 19 y 20 de la Ley N° 26.122. **(DNU)**

Por ello, La Presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de Ministros Decreta

Artículo 1º — Establécense como disposiciones complementarias a la prórroga del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010 aprobado por Ley Nº 26.546, las que como Anexo forman parte integrante de la presente medida.

Artículo 2º — Las disposiciones a las que se hace referencia en el artículo precedente tendrán vigencia desde el 1 de enero de 2011.

ANEXO:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS A LA PRORROGA DE LA LEY Nº 26.546

ARTICULO 1º. Establécese el total de cargos y horas de cátedra para cada Jurisdicción, Organismo Descentralizado e Institución de la Seguridad Social para el Ejercicio Fiscal 2011, de acuerdo con el detalle obrante en las Planillas Anexas al presente artículo. **(Y así sucesivamente el Anexo contempla 29 artículos en total, lo que virtualmente configura el nuevo presupuesto valido para el ejercicio 2011 aprobado, como decíamos por Decreto de Necesidad y Urgencia por el Poder Ejecutivo Nacional)**

- **Decisión Administrativa JGM Nº 1 de 2011 (distribución de créditos del Presupuesto 2011)**

El Jefe de Gabinete de Ministros, Decide:

Artículo 1º — Determinanse en las Planillas Anexas al presente artículo los gastos corrientes y de capital, los gastos figurativos y las aplicaciones financieras y, por cargos y horas de cátedra, las plantas de personal a que se refiere el Artículo 1º del Anexo al Decreto Nº 2054 de fecha 22 de diciembre de 2010 y estímanse los recursos y fuentes de financiamiento correspondientes al Ejercicio 2011 (prórroga de la Ley Nº 26.546, sus modificatorias y complementarias) con los ajustes a que se refiere el Artículo 27 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Nº 24.156 y sus modificaciones y las disposiciones del Decreto Nº 2054/10. **(Esta Decisión Administrativa de distribución de créditos del presupuesto 2011 se completa con un total de 11 artículos).**

En síntesis, el Presupuesto 2011 tiene su origen en la prórroga del Presupuesto 2010 pero es convertido en Presupuesto definitivo por el propio PEN a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia, razón por la cuál el Congreso en ningún momento intervino en su aprobación previa. Por otra parte y como dato de suma importancia, podemos mencionar que en el Proyecto de Presupuesto 2011 presentado por el PEN (el cual no fue aprobado) se fijaba el nivel de gasto (corriente y de capital) en 372.911 millones de pesos, y en el que fue puesto en vigencia por DNU 2054/2010 el mismo quedó en 380.416 millones de pesos (se puede observar la similitud entre uno y otro, mas si tenemos en cuenta que el nivel de gasto del Presupuesto 2010 (que era el que se debía prorrogar) era de 275.779 millones de pesos).

CASO 2. Presupuesto año 2020. Aplicación de la regla de la precedencia o anticipación.

En este caso en cuestión, y debido a la falta de sanción parlamentaria de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2020 antes del cierre del ejercicio 2019, debió regir su similar Nº 27.467 de Presupuesto de

Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2019, prorrogada en los términos del art. 27 de la Ley N° 24.156.

Dicho acto se materializó mediante el dictado del Decreto N° 4/2020 del 2 de enero de 2020. La distribución de créditos se instrumentó por medio de la Decisión Administrativa N° 1/2020 del 13 de enero del 2020.

Posteriormente, con fecha 25/08/2020, se publicó en el boletín oficial la ley 27561, por medio de la cual se aprueba el presupuesto 2020 y se hacen los ajustes. Es importante destacar que en esta ocasión se aplica de manera correcta el artículo 27 de la ley 24156 (y su decreto reglamentario), dado que en el ejemplo anterior (año 2011) no se aplicó debidamente, y directamente se puso en vigencia a través de un DNU el proyecto de presupuesto que se había presentado, desvirtuando el espíritu del mencionado artículo 27.

Es importante mencionarlo, dado que el último párrafo del artículo 27 del decreto 1344 (reglamentario de la ley 24156) claramente da la pauta que los ajustes del artículo 27 son hasta que se apruebe por ley el presupuesto. Dice textualmente esto: “Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, la SECRETARÍA DE HACIENDA definirá los mecanismos necesarios para habilitar la distribución administrativa del presupuesto y con sus créditos absorber los gastos realizados durante la permanencia de la prórroga presupuestaria”. Lo que demuestra que la regla se aplica hasta que el congreso apruebe la ley. Eso es lo que finalmente ocurrió en este caso.

CASO 3. Presupuesto año 2022. Aplicación de la regla de la precedencia o anticipación.

En este caso en cuestión, y debido a la falta de sanción parlamentaria de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2022 antes del cierre del ejercicio 2021, debió regir su similar N° 27.591 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2021, prorrogada en los términos del art. 27 de la Ley N° 24.156.

Dicho acto se materializó mediante el dictado del Decreto N° 882/2021 del 23 de diciembre de 2021. La distribución de créditos se instrumentó por medio de la Decisión Administrativa N° 4/2022 del 5 de enero del 2022. Por otra parte, a lo largo del ejercicio actual se han dictado Decretos de Necesidad y Urgencia que han ajustado partidas del presupuesto de prórroga, tales como el caso del DNU 88/2022 (del 22/02/2022) o del DNU 331/2022 (del 16/06/2022).

En el caso del ejercicio actual, a la fecha no se ha aprobado una nueva ley de Presupuesto (y es muy probable que ello no ocurra), pero ha sido aplicada correctamente la regla de la Precedencia o Anticipación.

CASO 4. Proyecto de Presupuesto año 2023. Situación que puede llegar a ocurrir.

En lo referido al Presupuesto 2023, a la fecha se ha presentado (el 15/9/2022) el Proyecto de Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2023, estando todavía pendiente la aprobación parlamentaria del proyecto de Ley.

Es importante mencionar que en el caso de no lograr la aprobación parlamentaria del proyecto de ley presentado oportunamente por el Poder Ejecutivo, se puede producir la situación inédita en nuestro sistema legal vigente (desde la sanción de la Ley 24.156 a la fecha) de no contar durante dos años seguidos con Presupuesto aprobado, lo que puede originar un vacío legal en relación a la aplicación del artículo 27 de la mencionada Ley.

Hay ciertas opiniones de la doctrina que consideran que no existe un marco legal para prorrogar por dos años seguidos el mismo presupuesto, ya que se estaría apelando a un decreto para prorrogar un decreto que prorrogó una ley. Sucede que el presupuesto de este año es en rigor una prórroga del presupuesto del año 2021,

intervenido y modificado por un decreto. Por eso, desde el Poder Ejecutivo se ha deslizado la posibilidad de apelar al *shutdown* de la administración pública en caso de no lograr tener el Presupuesto aprobado al inicio del próximo año. Se trata de una medida que se ha aplicado en Estados Unidos en numerosas ocasiones.

V) CONCLUSIONES

Conclusión 1)

La intención que se ha intentado dejar reflejada en este Trabajo es la estrecha relación entre el incumplimiento de las reglas y/o principios presupuestarios con la consecuente desnaturalización del Presupuesto, al deteriorar ostensiblemente las características que lo identifican. En el caso bajo análisis podemos afirmar que el Presupuesto pierde su esencia como instrumento Político y se desnaturaliza como instrumento Jurídico ante el uso indebido y recurrente de la Regla de la Precedencia o Anticipación. Es esperable que el uso de la mencionada regla sea excepcional y transitorio, tal como esta previsto en la normativa vigente, y mientras esto no suceda, el presupuesto público y en particular en el orden nacional seguirá desnaturalizado.

Conclusión 2)

En el presente trabajo se han puesto de manifiesto las distintas formas en que se ha actuado en los casos de tener que aplicar la Regla de la Precedencia o Anticipación, viendo usos y aplicaciones erróneas de la mencionada regla, y en otros casos aplicaciones correctas, y estando latente la posibilidad de una situación nunca vivida, desde la vigencia de la Ley 24.156 a la fecha, de tener dos años seguidos la carencia de aprobación parlamentaria del Presupuesto. En el fondo la situación planteada refleja una carencia de los poderes del gobierno para poder llevar adelante una gestión de consenso y de políticas sustentables a lo largo del tiempo, con la debida planificación y su correspondiente presupuestación.

Conclusión 3)

Sabido es que el presupuesto a partir de su carácter político configura un instrumento de control preventivo, la otra cara es la Cuenta de Inversión a través de la cuál se debe materializar el control político ulterior o crítico de la gestión de la hacienda pública. Tamaño rol de ambos instrumentos resulta de la propia Constitución Nacional. Habida cuenta que desde hace ya mucho tiempo se ha perdido la esencia y la importancia de la Cuenta (tema que hemos tenido la oportunidad de plantear a través de diversos trabajos en varios Simposios y que ha motivado interesantes debates), y considerando lo que viene ocurriendo con el Presupuesto, nos vemos obligados a arribar a una reflexión final: se han debilitado de manera notable los dos instrumentos más importantes del control político en un país democrático y republicano.

Bibliografía consultada y otras fuentes de información

- Atchabahian, Adolfo. Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública (2013) – Editorial La Ley
- Cortes de Trejo, Lea Cristina. Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas (2008) - Editorial Osmar D. Buyatti.
- Las Heras, Jose María. Estado Eficiente (2018) - Editorial Osmar D. Buyatti.
- Licciardo, Antonio Cayetano. Pensador Preclaro (2000). Ediciones Macchi
- Constitución de la Nación Argentina
- Ley 24156 (Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), y Decreto 1344/2007.
- Leyes de Contabilidad 428 y 12961, y Decreto Ley 23354/56
- Leyes de Presupuesto Anuales.

Otras fuentes de información:

www.infoleg.gob.ar

www.apucp.com.ar

www.asap.org.ar

www.mecon.gob.ar

www.boletinoficial.gob.ar