



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

09057-S

Distr. LIMITADA

UNIDO/IOD.271

29 mayo 1979

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ESPAÑOL

Original: FRANCES

Reunión de un grupo de expertos
sobre la normalización de la contabilidad
industrial en los países en desarrollo:
Elaboración de sistemas y formación
de personal especializado*

Organizada por la ONUDI
y el Gobierno de la República Popular de Benín,
en Cotonou, del 9 al 14 de abril de 1979

PROYECTO DE LEY ORGANICA
referente a las leyes de presupuesto

por

Togoun Servais Acogny
Oficial de Desarrollo Industrial

* El presente documento es traducción de un texto que no ha pasado por los servicios de edición de la ONUDI.

REPUBLICA ISLAMICA
DE MAURITANIA

MINISTERIO DE HACIENDA, PLANIFICACION
Y ADMINISTRACION PUBLICA

PROYECTO DE LEY ORGANICA
referente a las leyes de presupuesto

Exposición de motivos

Al acceder Mauritania a la soberanía en el plano internacional se produjo, de derecho, una ruptura con las instituciones del pasado. Entre las reformas generales emanadas de la independencia política de Mauritania se encuentra la del erario público. Así es como el Gobierno encargó el 8 de diciembre de 1960, por decreto n° 369, al Director de Hacienda

- la reforma del Decreto del 30 de diciembre de 1912 sobre el régimen financiero vinculado con el Tesoro público;
- la actualización de las modificaciones por introducir tanto en las disposiciones que reglamentan la contabilidad general de existencias como en las disposiciones de 1935 sobre agentes y agencias especiales.

La reglamentación y la práctica financieras de nuestro joven Estado se han basado, hasta el presente, en disposiciones y principios dispersos heredados de la época colonial, emanado de leyes de presupuesto*, de decretos-leyes aprobados en virtud de "plenos poderes" y, en parte, del decreto del 31 de mayo de 1862 sobre la contabilidad pública francesa; es más, cabe señalar que el objeto de este último era más bien el de resolver los problemas de ejecución del presupuesto que de definir su reglamento de elaboración, contenido, modo de presentación y las condiciones para su aprobación por el Parlamento.

* (lois de finances).

Por consiguiente, conviene llenar una laguna que ha existido demasiado tiempo. El presente proyecto de ley que el Gobierno somete a la aprobación de la Asamblea Nacional se propone alcanzar esa meta.

La presente ley orgánica presupuestaria, cuyo fundamento se encuentra en la Constitución de la República Islámica de Mauritania, está basada en los principios tradicionales del procedimiento presupuestario.

En efecto, el artículo 33 de la Constitución mauritana estipula que:

- "La ley establecerá las reglas relativas a las leyes de presupuesto que determinen los recursos y obligaciones del Estado".
- "Las leyes de programa determinarán los objetivos de la acción que emprenda el Estado en las esferas económica y social".

Respeto de la Constitución

Al proponer una ley para trazar el marco jurídico de los recursos financieros del Estado, se ha tenido muy en cuenta el espíritu de la Constitución de 1961. La presente ley orgánica representa efectivamente la "rehabilitación" del derecho presupuestario. Ella reconoce los problemas presupuestarios y la simultaneidad en la evolución de las instituciones presupuestarias y políticas, y encarna la adaptación en el plano financiero de los grandes principios de derecho público. La ley orgánica es, pues, un instrumento de derecho público relativo a una esfera particular: el marco de acción de los poderes políticos.

Por supuesto, no es solamente un instrumento político, porque, en el plano de la técnica, confirma en general la evolución ya iniciada en instrumentos anteriores que se han aplicado hasta ahora.

El nuevo derecho presupuestario se plasma en una reducción de los poderes del Parlamento en materia de recursos financieros: en comparación con la ley ordinaria, las leyes de presupuesto se preparan, discuten y aprueban, según modalidades particulares restrictivas. El proyecto es elaborado por el Gobierno; no es susceptible de enmienda si ello implica un aumento de gastos; los plazos para el debate y las modalidades de votación están estrictamente reglamentados (artículos 39 y 40 de la Constitución).

La ley orgánica, al definir las responsabilidades y atribuciones de los poderes legislativo y ejecutivo, no hace más que cooperar a la buena

marcha de las instituciones políticas y consagrar un gran principio democrático, enunciado por MONTESQUIEU, el de la separación de poderes.

Aplicación de los principios técnicos del procedimiento presupuestario:

Es sabido que los principios técnicos del procedimiento presupuestario son los de:

- Universalidad^{1/}
- Unidad y
- Anualidad^{2/}.

Pese a que en la práctica se los ha puesto en tela de juicio, estos principios han resistido victoriosamente la prueba del tiempo y han servido más de una vez de "hilo conductor" para restablecer el orden del tesoro público.

Sin querer insistir demasiado en estos principios se procurará indicar la medida en que el presente proyecto de ley ha podido aplicarlos o, por el contrario, ha debido apartarse de ellos.

El principio de la universalidad presupuestaria

Este principio, que se puede considerar hoy en día como el primero de los grandes principios tradicionales que rigen la legislación financiera, responde a una doble preocupación, de claridad y veracidad; significa que las cuentas del Estado, se trate de previsiones o de resultados, deben presentar un cuadro completo de los programas financieros de la administración pública.

Las justificaciones de este principio son tanto de orden político como económico:

- en el plano político, la universalidad presupuestaria determina la eficacia del control parlamentario. Dentro del sistema democrático, el control de la hacienda pública es una de las prerrogativas esenciales de los parlamentos, los cuales pueden ejercerlo únicamente si están al tanto de los egresos e ingresos del Estado en forma global y detallada.
- en el plano económico, la universalidad presupuestaria es necesaria para destacar la influencia de la acción de los poderes públicos sobre la economía en su conjunto. El presupuesto contribuye, en efecto, a la formación del ingreso nacional por los diversos gastos

1/ También llamado principio de Integridad.

2/ También llamado principio de Temporalidad.

que supone (sueldos de funcionarios, ejecución de trabajos); además, constituye un instrumento de redistribución de ese ingreso cuando comprende gastos de transferencia (subvenciones de carácter social o económico).

Vale observar que el proyecto de ley que se expone infra afirma este principio de la universalidad presupuestaria ya desde su primer artículo. Conviene notar, sin embargo, que el texto permite en sus párrafos siguientes apartarse del mismo (por ejemplo: presupuestos anexos, cuentas especiales del Tesoro o procedimientos de contabilidad particulares).

No obstante, cabe señalar que la ley orgánica, al limitar y precisar de esta forma las asignaciones especiales, ha reducido el anterior número de posibles excepciones, destacando así el deseo de volver a aplicar en forma más ortodoxa el principio de la universalidad.

Es necesario observar además que las condiciones en que pueden concederse asignaciones especiales están claramente precisadas:

- la asignación por procedimientos especiales dentro del presupuesto general o de un presupuesto anexo sólo puede decidirse por vía reglamentaria;
- la asignación especial mediante un presupuesto anexo o una cuenta especial del Tesoro sólo puede ser excepcional y, en todo caso, sólo puede ser el resultado de una disposición de las leyes de presupuesto, de origen gubernamental;
- en ningún caso es posible conceder una asignación especial cuando los gastos emanan de un derecho permanente reconocido por la ley. Queda así expuesta la forma en que se proyecta aplicar el principio de la universalidad presupuestaria.

El principio de la unidad presupuestaria

La presente ley orgánica tiende a reafirmar el principio de la unidad presupuestaria. El artículo 14 infra estipula, en efecto, que "figurará la cuantía total de las recaudaciones sin consolidación de ingresos y egresos. Los gastos figurarán en el presupuesto del año durante el cual los funcionarios encargados hayan emitido los libramientos u órdenes de pago, los cuales deberán cancelarse con cargo a los créditos del mencionado año, cualquiera que sea la fecha de la deuda ...". De hecho, este principio expresa la misma idea que el principio de la universalidad: "todo en un solo presupuesto". Por ello, algunas personas tienen dificultad en diferenciar entre estos dos principios e identificar las excepciones a los mismos, la mayoría de las cuales son comunes a ambos.

Sin embargo, los separa la doctrina en que se basan, pues persiguen finalidades particulares y sus campos de aplicación no son necesariamente los mismos.

La finalidad esencial del principio de la universalidad es, en efecto, salvaguardar el control parlamentario y evitar que ciertos egresos e ingresos se sustraigan al mismo. Por el contrario, la regla de la unidad se aplica a los egresos e ingresos sometidos al control parlamentario, es decir, en los casos en que se respeta el principio de la universalidad.

Mas, en su aplicación, los dos principios tienden hacia un objetivo común: vienen a constituir reglas de veracidad destinadas a impedir que se asignen ciertos ingresos a egresos determinados.

Las ventajas del principio son múltiples:

- a) la unidad presupuestaria por sí sola permite comprobar si el presupuesto está realmente en equilibrio o, cuando no lo está, apreciar el alcance exacto del déficit mediante la simple comparación de dos cifras, la de los ingresos y la de los egresos;
- b) la unidad presupuestaria es necesaria para poner de manifiesto el volumen del presupuesto, lo que no sólo tiene un interés estadístico: la comparación del volumen de los egresos públicos con el importe de la renta nacional es esencial para determinar la importancia relativa de las cargas presupuestarias que pesan sobre la economía del país; cuando se sobrepasa cierta proporción de esa renta, la imposición fiscal -al igual que el recurrir al crédito- puede desalentar la actividad productiva de los ciudadanos;
- c) la unidad presupuestaria por sí sola permite al cuerpo deliberante comparar la utilidad relativa de los distintos egresos en el momento en que autoriza la asignación de créditos. Cuando se solicitan créditos a través de varios presupuestos que se someten sucesivamente al examen del Parlamento, éste se verá obligado a autorizar los egresos -tal vez útiles, pero no inmediatamente indispensables- incluidos en un primer instrumento, cuando quizá los podría haber rechazado si hubiera tenido la posibilidad, al examinar simultáneamente los distintos documentos presupuestarios, de darse cuenta del monto del déficit global.

El principio de la unidad presupuestaria es, pues, esencialmente una regla de fondo y no una simple regla de forma.

El principio de la anualidad presupuestaria

El principio de la anualidad presupuestaria tiene una doble significación:

- por una parte, los egresos e ingresos se prevén y autorizan por un año;
- por otra, el presupuesto se aprueba de una sola vez para todo el año.

Tradicionalmente, este principio suele enunciarse en primer lugar en la enseñanza de la legislación presupuestaria. Es, en efecto, el de raíces más antiguas y su origen es esencialmente de orden político. Sin embargo, sólo ha podido subsistir hasta la época moderna a costa de grandes modificaciones que le han permitido adaptarse tanto a la difícil situación política en que con demasiada frecuencia se encuentran los gobiernos como al papel económico que en los Estados modernos suele desempeñar el presupuesto.

Son las consideraciones políticas las que justifican el principio de la anualidad presupuestaria: la periodicidad del presupuesto permite al Parlamento ejercer un control que al parecer ha resultado plenamente eficaz dentro del marco anual.

La idea de fijar plazos periódicos para la presentación del presupuesto es el resultado de la evolución histórica que ha dado lugar a la constitución de los derechos presupuestarios del Parlamento, en lo que se refiere primeramente a la recaudación de impuestos, y luego, al control de los gastos públicos.

La tributación se define como una gravamen obligatorio sobre los bienes del contribuyente; el carácter obligatorio de este gravamen constituye un atentado directo contra los derechos de propiedad del ciudadano, y justifica, por consiguiente, en un régimen parlamentario, la intervención de las asambleas representantes de la soberanía nacional.

Por otro lado, por ejemplo en el caso de Francia, es curioso observar que ni los Estados Generales ni las Asambleas revolucionarias procuraron obtener el derecho de controlar el empleo de los fondos provenientes de los impuestos por ellos aprobados.

En 1789, sólo un pequeñísimo número de los cuadernos de peticiones (cahiers de revendications) presentados a los Estados Generales reclamaban el derecho de control sobre los gastos públicos.

La Asamblea Constituyente se limitó a separar los gastos del presupuesto de la casa real del conjunto de los gastos públicos, evaluando

simplementos estos últimos en estados titulados "Estimaciones de los ingresos y egresos del Tesoro".

No fue sino bajo la Restauración que se planteó claramente el problema del control parlamentario de la utilización de los recursos públicos.

La ley del 26 de mayo de 1817 sancionó finalmente las normas de consignación de créditos para cubrir egresos, al decretar que los gastos de los Ministros no podían exceder los créditos concedidos a cada uno de ellos.

Tan pronto como se establecieron los principios fundamentales del control parlamentario de los sectores paralelos de ingresos y egresos públicos, la periodicidad de ese control se hizo inevitable; aun admitiendo la posibilidad de aprobar los impuestos de una vez por todas, era necesario obtener la aprobación parlamentaria para distribuir los créditos entre los diferentes Ministros. Por esa razón, el principio de la anualidad presupuestaria quedó finalmente consagrado por el decreto del 31 de mayo de 1862 sobre la contabilidad pública, que estipulaba que los ingresos y egresos públicos de cada ejercicio económico debían estar autorizados por la ley de presupuesto anual.

Asimismo es bien sabido hoy en día que este principio de la anualidad presupuestaria ha sido adoptado en todos los regímenes democráticos. Las prerrogativas del Senado estadounidense al respecto pueden compararse mutatis mutandis con las del Parlamento francés. La presente ley orgánica contiene disposiciones análogas. El artículo 5 estipula que: "Las leyes de presupuesto autorizarán para el año presupuestario la recaudación de los impuestos, derechos y gravámenes destinados al Estado y contendrán una estimación de su importe de conformidad con las previsiones hechas por el Gobierno".

El principio de la anualidad se basa en la suposición de que los créditos concedidos para un año determinado se utilicen dentro de ese período, es decir, que estén destinados a operaciones realizables en un año como máximo.

Pero puede suceder que la Administración se vea inducida a emprender trabajos cuya duración sea superior a un año. También puede resultarle ventajoso hacer pedidos cuya entrega se efectúe a lo largo de varios años, ya que los precios unitarios suelen disminuir en proporción inversa a la

magnitud del pedido; hasta puede darse el caso de que el proveedor no se comprometa a menos que la Administración le ofrezca un contrato de entrega escalonada a lo largo de varios años, garantizándole así la amortización de cualquier maquinaria costosa que hubiera tenido que adquirir especialmente para fabricar los materiales pedidos.

En todos estos casos, la Administración puede verse obligada a hacer tratos de cuantía superior a las sumas que se gastarán en el año. Sin embargo, no es necesario concederle los créditos correspondientes al importe total de las operaciones -solución que inflaría inútilmente el volumen del presupuesto y lo desequilibraría- pero sí sería indispensable que las autoridades competentes controlaran esas operaciones que suponen egresos a largo plazo que entrañarían, para el año siguiente, compromisos ineludibles y onerosos de los que ni el Parlamento ni el Gobierno se podrían sustraer.

Con ese fin se han instituido diversos procedimientos basados en la distinción fundamental entre las dos nociones de obligación y desembolso: en el vocabulario presupuestario, la autorización de obligación se denomina autorización de programa, y la de desembolso, crédito de pago.

La presente ley orgánica prevé la posibilidad de agrupar las autorizaciones de programa en leyes de programa. Así, por ejemplo, el artículo 1 indica que: "Las leyes de presupuesto tomarán en consideración el equilibrio presupuestario así como los objetivos económicos y sociales fijados en el marco de la política general previamente definida por el Presidente de la República"; el artículo 10 estipula que: "Las leyes de programa podrán definir en el marco de los planes de desarrollo los objetivos a largo plazo de carácter económico y social ..."

Por tanto, la ley orgánica representa una adhesión más estricta a la ortodoxia presupuestaria clásica. Si bien en el presente texto de ley no se ha pasado por alto la preocupación de las autoridades competentes frente a la previsión a largo plazo, sí se ha dado mayor importancia a la labor menos espinosa de mantener el equilibrio presupuestario anual.

Como se puede observar, a la luz de esta larga exposición, el proyecto de ley que se expone a continuación ha sido elaborado de conformidad con la Constitución de la República Islámica de Mauritania y respeta en toda la medida de lo posible los principios técnicos del procedimiento presupuestario tradicional.

Por ello se solicita a la Asamblea Nacional su aprobación como ley orgánica referente a las leyes de presupuesto.

PROYECTO DE LEY

TITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1

Las leyes de presupuesto estipularán la naturaleza, magnitud y asignación de los recursos y obligaciones del Estado y constituirán la aprobación de los mismos. Las leyes de presupuesto tomarán en consideración el equilibrio presupuestario así como los objetivos económicos y sociales fijados en el marco de la política general previamente definida por el Presidente de la República, con sujeción a las atribuciones conferidas a la potestad reglamentaria por la presente ley orgánica.

Artículo 2

Tendrán carácter de leyes de presupuesto las siguientes:

- 1) La ley de presupuesto del año, que contendrá principalmente el presupuesto;
- 2) Las leyes de emiendas presupuestarias, que modificarán en el curso del año las disposiciones de la ley de presupuesto del año;
- 3) La ley de rendición de cuentas, en virtud de la cual se verificarán los resultados financieros de cada año presupuestario y aprobarán las diferencias entre los resultados y las previsiones de la ley de presupuesto correspondiente, complementada, en caso necesario, por las leyes de emiendas presupuestarias.

Ninguna otra ley tendrá el carácter de ley de presupuesto, ni podrá, por tanto, contener disposiciones pertenecientes al ámbito de las leyes de presupuesto, a excepción, en lo tocante a recursos, de las leyes fiscales.

Artículo 3

Las leyes de presupuesto sólo podrán contener disposiciones concernientes a su campo de acción. Podrán contener disposiciones relativas a la base imponible, tipo impositivo o de gravamen y modalidades de recaudación de impuestos de toda índole.

TITULO II

De los recursos del Estado

Artículo 4

Los recursos del Estado comprenderán:

- Los impuestos así como los ingresos por concepto de multas;
- Las remuneraciones por servicios prestados, cánones, aportaciones para fines especiales, donaciones y legados;
- Los ingresos provenientes de los bienes del Estado y de participaciones financieras, así como su participación en las utilidades de empresas nacionales y de establecimientos públicos, en los casos previstos por sus estatutos, y los ingresos de diversa índole;
- El interés de empréstitos;
- Cualquier otro recurso imprevisto o excepcional;
- Los reembolsos de préstamos y anticipos.

Artículo 5

No se podrá percibir ningún impuesto, derecho o gravamen que no esté autorizado por una ley.

Las leyes de presupuesto autorizarán para el año presupuestario la recaudación de los impuestos, derechos y gravámenes destinados al Estado y contendrán una estimación de su importe de conformidad con las previsiones hechas por el Gobierno.

Dichas leyes autorizarán la recaudación de los impuestos destinados a las colectividades territoriales y a los establecimientos públicos.

Como excepción a las disposiciones del primer párrafo del presente artículo, los impuestos parafiscales recaudados con fines económicos o sociales en beneficio de una persona moral de derecho público o privado que no sea el Estado, las colectividades territoriales ni sus establecimientos públicos administrativos serán establecidos por decreto dictado en Consejo de Ministros a base de un informe conjunto del Ministro de Hacienda y el Ministro interesado. La recaudación de estos impuestos más allá del año presupuestario en que hayan sido establecidos deberá ser objeto de una nueva autorización anual en la ley de presupuesto.

Artículo 6

La remuneración de los servicios prestados por el Estado así como los cánones podrán establecerse y recaudarse únicamente si se instituyen por decreto dictado en Consejo de Ministros a base de un informe del Ministro de Hacienda y el Ministro interesado.

Las leyes de presupuesto estipularán los ingresos por concepto de multas, las remuneraciones por servicios prestados, los ingresos provenientes de los bienes del Estado y de participaciones financieras, las utilidades de empresas nacionales y de establecimientos públicos, en los casos previstos por sus estatutos, los reembolsos de préstamos y anticipos y los ingresos de diversa índole, y estimarán el importe de los mismos tomando como base el proyecto gubernamental.

Artículo 7

Además de las operaciones permanentes del Estado descritas en los artículos 4, 5 y 6 supra, el Tesoro público ejecutará bajo la responsabilidad del Estado las operaciones de tesorería.

Estas comprenderán principalmente:

- las emisiones y reembolsos de empréstitos;
- las operaciones de depósito por orden y cuenta de agentes de tesorería.

Las emisiones de empréstitos serán autorizadas por la ley.

Salvo disposición expresa de una ley, los títulos de empréstitos públicos emitidos por el Estado serán extendidos en la moneda de curso legal y no podrán prever exención fiscal alguna.

Los reembolsos de empréstitos se ejecutarán de conformidad con los contratos de emisión.

Las operaciones de depósito se realizarán según las condiciones previstas por los reglamentos de la contabilidad pública.

Salvo excepción establecida por decreto dado a base del informe del Ministro de Hacienda y del Ministro interesado, las colectividades territoriales de la República, los establecimientos públicos y las personas jurídicas que se beneficien de gravámenes parafiscales estarán obligadas a

depositar en tesorería todas sus disponibilidades. A reserva de disposiciones particulares relativas a cuentas corrientes de Estados extranjeros, no se permitirá a los agentes de tesorería mantener ninguna suma en descubierto.

TITULO III

De las obligaciones del Estado

Artículo 8

Las obligaciones del Estado comprenderán:

- La deuda pública;
- Los gastos ordinarios;
- Los gastos de capital;
- Los empréstitos y anticipos.

La deuda pública estará constituida por la carga de los empréstitos que se contraigan a título de gastos ordinarios con carácter económico y social o de gastos de capital, así como por la deuda vitalicia y los gastos que supongan disminución de ingresos.

Los gastos ordinarios comprenderán:

- las asignaciones destinadas a los poderes públicos;
- los gastos por concepto de personal, materiales y trabajos de mantenimiento ordinario aplicables al funcionamiento de los servicios;
- las transferencias, que no sean las cubiertas por gastos de capital, debidas a rebajas o reembolsos o a medidas tomadas por el Estado, particularmente en las esferas económica, social o cultural.

Los gastos de capital comprenderán:

- las inversiones efectuadas por el Estado y su participación en el capital;
- las transferencias destinadas a inversiones efectuadas a base de subvenciones o aportaciones para fines especiales del Estado.

Los empréstitos y anticipos del Estado comprenderán:

- los anticipos a corto plazo;
- los préstamos a mediano y largo plazo.

Artículo 9

Cuando las disposiciones legislativas o reglamentarias entrañen nuevas obligaciones, no se podrá aprobar en forma definitiva ningún proyecto de ley, ni firmar ningún decreto hasta que dichas obligaciones hayan sido previstas, evaluadas y autorizadas en virtud de una ley de presupuesto, o en ejecución

de una ley de presupuesto, de conformidad con las condiciones previstas en la presente ley orgánica.

La creación y transformación de empleos podrán llevarse a cabo únicamente en virtud de las leyes de presupuesto.

Artículo 10

Las leyes de programa podrán definir dentro del marco de los planes de desarrollo los objetivos a largo plazo de carácter económico o social. Las leyes de programa sólo podrán dar lugar a compromisos del Estado dentro de los límites determinados por las autorizaciones de programa contenidas en las leyes de presupuesto.

Las autorizaciones de programa constituyen el límite superior de los gastos de capital que podrán autorizarse para efectuar las inversiones previstas por la ley. Podrán revisarse para incorporar modificaciones técnicas o variaciones de precio. No podrán emitirse libramientos u órdenes de pago para cubrir gastos previstos en virtud de autorizaciones de programa si no se han aprobado los créditos de pago correspondientes.

Los créditos de pago para transacciones de capital constituirán el límite superior de los gastos que podrán ser dispuestos para el pago o pagados durante el año presupuestario para cubrir los compromisos contraídos dentro del marco de las autorizaciones de programa correspondientes.

Artículo 11

Únicamente las disposiciones relativas a la aprobación de convenciones financieras, las garantías concebidas por el Estado, la gestión tanto de la deuda pública como de la deuda vitalicia, las autorizaciones de obligaciones asumidas con antelación o las autorizaciones de programa permitirán contraer compromisos que repercutan sobre el quilibrio presupuestario de años posteriores.

Artículo 12

La ley determinará las sanciones aplicables a toda persona que irregularmente asumiere compromisos con cargo a la hacienda pública y las circunstancias en que los funcionarios y agentes del Estado deberán responder pecuniariamente de las irregularidades cometidas, independientemente, si procede, de las sanciones disciplinarias y penales en que hubieren incurrido.

TITULO IV

De la contabilidad de las asignaciones presupuestarias

Artículo 13

Los recursos y obligaciones del Estado se contabilizarán mediante asignaciones del presupuesto general o, en caso de enmienda establecida por una ley de presupuesto, de un presupuesto anexo o de una cuenta especial de tesorería.

Artículo 14

El presupuesto estará constituido por el conjunto de las cuentas en que figuren, para un ejercicio económico, todos los recursos y todas las obligaciones permanentes del Estado.

Los ingresos figurarán en el presupuesto del año durante el cual hayan sido percibidos por un recaudador de tesorería.

Figurará la cuantía total de las recaudaciones sin consolidación de ingresos y egresos.

Los gastos figurarán en el presupuesto del año durante el cual los funcionarios encargados hayan emitido los libramientos u órdenes de pago, los cuales deberán cancelarse con cargo a los créditos del mencionado año, cualquiera que sea la fecha de la deuda.

Un decreto dictado en base al informe del Ministro de Hacienda previo dictamen de la Corte Suprema determinará las modalidades de aplicación de los principios expuestos supra y las circunstancias en que podrán hacerse excepciones, particularmente respecto de las operaciones de regularización.

Artículo 15

Podrán ser objeto de presupuestos anexos al presupuesto del Estado:

- 1) Las operaciones financieras de los servicios del Estado que no tengan personalidad jurídica y cuyas actividades estén destinadas esencialmente a producir bienes o prestar servicios por los que se pague un precio;
- 2) En caso de supresión de un establecimiento público, de índole industrial y comercial, los servicios que lo sustituyan, siempre que sus operaciones no hayan sido reintegradas al presupuesto general.

La ley de presupuesto determinará la creación y supresión de presupuestos anexos.

Artículo 16

Los presupuestos anexos comprenderán, por una parte, los ingresos y gastos de explotación, y por otra, los gastos de inversión y los recursos especiales asignados a estos gastos.

Las operaciones de los presupuestos anexos se ejecutarán como las del presupuesto general. Los gastos de explotación seguirán las mismas reglas que los gastos ordinarios: los gastos de inversión seguirán las mismas reglas que los gastos de capital.

Artículo 17

Los servicios cubiertos por un presupuesto anexo podrán administrar fondos de suministro, de amortización, de reposición, de reserva y de imprevistos. Los fondos de suministro se asignarán inicialmente con cargo a los créditos de inversión del presupuesto general.

Las pérdidas que se comprueben tras establecer los resultados de cada presupuesto anexo se cubrirán con los fondos de reserva del presupuesto de que se trate. Si los fondos de reserva están agotados, se podrá obtener un anticipo de tesorería. Si dentro de un período de dos años no se ha reembolsado el anticipo, éste deberá cubrirse con un crédito abierto con cargo a los gastos ordinarios del presupuesto general. Sin embargo, si al cabo de un período de cuatro años dicho anticipo no ha sido reembolsado, el presupuesto anexo deberá ser suprimido.

Artículo 18

Para establecer asignaciones con cargo al presupuesto general o a un presupuesto anexo se aplicarán procedimientos especiales, a saber: el de las aportaciones para fines especiales y el restablecimiento de créditos.

Los fondos aportados por personas jurídicas o físicas para sufragar gastos de interés público conjuntamente con los procedentes del Estado así como el importe de legados y donaciones que se hagan al Estado o a las administraciones públicas se ingresarán directamente al presupuesto.

La utilización de esos fondos, que deberá estar en consonancia con la intención de la parte aportante o del donante, estará sujeta a las disposiciones previstas en el artículo 40.

Podrán dar lugar al restablecimiento de créditos de conformidad con lo previsto en el artículo 40:

- a) Los ingresos provenientes de la restitución a la tesorería de cantidades pagadas indebidamente o en forma provisional con cargo a créditos presupuestarios;
- b) Los ingresos provenientes de cesiones o traspasos que hayan dado lugar a pago con cargo a créditos presupuestarios.

Artículo 19

Las cuentas especiales de tesorería, que sólo podrán abrirse en virtud de una ley de presupuesto, comprenderán únicamente las categorías siguientes:

- 1) Cuentas de asignación especial;
- 2) Cuentas de transacciones comerciales;
- 3) Cuentas de liquidación con gobiernos extranjeros;
- 4) Cuentas de operaciones monetarias;
- 5) Cuentas de préstamos;
- 6) Cuentas de anticipos;
- 7) Cuentas de garantía y avales.

La asignación a una cuenta especial será de derecho para las operaciones de préstamo, anticipo, garantía y aval.

Artículo 20

A reserva de las disposiciones especiales enunciadas en los artículos 21 a 27, las operaciones de las cuentas especiales de tesorería deberán preverse, autorizarse y ejecutarse bajo las mismas condiciones que las operaciones del presupuesto general.

Salvo disposición contraria prevista en una ley de presupuesto, el saldo de cada cuenta especial pasará, de año en año, a la cuenta del año siguiente. Sin embargo, las ganancias y pérdidas que conjuntamente arrojen las cuentas cuyo saldo no deberá pasar al año siguiente, excepción hecha de las cuentas de asignación especial, figurarán en los resultados del año en curso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34.

Salvo las excepciones previstas en una ley de presupuesto, estará prohibido imputar directamente a una cuenta especial de tesorería los egresos resultantes del pago de remuneraciones o indemnizaciones a funcionarios del Estado o de colectividades, establecimientos públicos o empresas públicas.

Artículo 21

Las cuentas de asignación especial describirán las operaciones que, en virtud de una disposición de una ley de presupuesto, sean sufragadas con cargo a recursos especiales.

El total de los gastos reconocidos o dispuestos para el pago con cargo a una cuenta de asignación especial no podrá exceder el total de los ingresos de la misma, salvo durante los tres primeros meses de su creación. En este último caso, la suma en descubierto no podrá ser superior a la cuarta parte de los gastos autorizados para el año.

Artículo 22

Las cuentas de transacciones comerciales registrarán las operaciones de carácter industrial o comercial efectuadas como actividad secundaria por servicios públicos del Estado. El déficit fijado anualmente para cada una de ellas tendrá carácter limitativo. Salvo las excepciones expresamente previstas en una ley de presupuesto, estará prohibido ejecutar, con cargo a cuentas de transacciones comerciales, las operaciones relacionadas con inversiones financieras, préstamos o anticipos así como los de endeudamiento.

Los resultados anuales serán elaborados de conformidad con el plan de contabilidad nacional tan pronto como éste haya sido adoptado. Como medida transitoria, se seguirán las reglas habituales de la contabilidad comercial para la preparación de estos resultados.

Artículo 23

Las cuentas de liquidación con gobiernos extranjeros registrarán las operaciones efectuadas en virtud de acuerdos internacionales. Las cuentas de operaciones monetarias registrarán los ingresos y egresos de carácter monetario.

Para estas dos categorías de cuentas, la presentación de previsiones de ingresos y egresos es facultativa; el déficit fijado anualmente para cada una de ellas tendrá carácter limitativo.

Artículo 24

Las cuentas de anticipos registrarán los anticipos que el Ministro de Hacienda esté autorizado a conceder dentro del límite de los créditos consignados con este fin. Deberá abrirse una cuenta de anticipo diferente para cada deudor o categoría de deudores.

Salvo excepción prevista por decreto, la decisión del Ministro de Hacienda que conceda el anticipo fijará la tasa del interés exigible (que no podrá ser inferior a la tasa de descuento del Banco Central).

Salvo disposiciones especiales contenidas en una ley de presupuesto, la duración de los adelantos no podrá exceder de un año, o dos años en caso de renovación debidamente autorizada a la expiración del primer año.

Todo anticipo no reembolsado a la expiración de un plazo de un año, o de dos años en caso de renovación, dará lugar, según las posibilidades del deudor, a:

- una decisión de cobro inmediato o, ante la imposibilidad de cobro, a la iniciación de trámites judiciales dentro de un plazo de tres meses;
- una autorización de consolidación en forma de préstamos de tesorería unidos a una transferencia a una cuenta de préstamos; o
- la comprobación de una pérdida probable imputada a los resultados del año en curso de conformidad con lo previsto en el artículo 34: los reembolsos posteriores se registrarán como ingresos en el presupuesto general.

Artículo 25

Las cuentas de préstamos registrarán los préstamos a más de dos años plazo concedidos por el Estado dentro del límite de los créditos consignados con este fin, sea a base de nuevas operaciones, o de operaciones de consolidación. Salvo excepción prevista por decreto, los préstamos producirán interés a una tasa fijada en la decisión de concesión del Ministro de Hacienda y no podrá ser inferior a la tasa de descuento del Banco Central.

Las amortizaciones de capital de los préstamos del Estado se registrarán como ingresos en la cuenta de préstamos de que se trate.

Artículo 26

Las cuentas de garantías y avales registrarán las obligaciones del Estado resultantes de garantías financieras que éste conceda a una persona física o jurídica.

Toda operación deberá estar autorizada por una ley de presupuesto. Se abrirá una cuenta especial para cada operación. El conjunto de las cuentas de garantía financiera estará cubierto por una partida del presupuesto general cuya cuantía será igual al 25% del monto de los vencimientos anuales adeudados por los beneficiarios de garantías del Estado.

En caso de que, como consecuencia del incumplimiento del beneficiario, se deba recurrir a la garantía del Estado, se debitará a la cuenta especial, según el caso, el monto total o parcial de la deuda vencida. Los reembolsos posteriores que los beneficiarios efectúen al Estado se registrarán como ingresos en la cuenta especial.

Todo saldo deudor no reembolsado a la expiración de un plazo de dos años a partir del último vencimiento dará lugar, según las posibilidades de pago del deudor garantizado por el Estado, a una decisión de cobro inmediato o, ante la imposibilidad de cobro, a la iniciación de trámites judiciales dentro de un plazo de tres meses, o a la comprobación de una pérdida probable imputada a los resultados del año en curso de conformidad con lo previsto en el artículo 34.

Los reembolsos o recuperaciones posteriores se registrarán como ingresos en el presupuesto general.

Artículo 27

Los fondos recibidos en calidad de ayuda exterior se acreditarán a una cuenta de asignación especial.

Antes de ejecutar operaciones financieras con cargo a estos fondos, se debitarán a la cuenta las sumas necesarias para ello. Estas se registrarán como ingresos en el presupuesto general en virtud de una ley de presupuesto.

Los créditos correspondientes a los gastos de ejecución se consignarán en el presupuesto general en virtud de la misma ley de presupuesto.

Artículo 28

Las operaciones de tesorería del Estado se registrarán en las cuentas de tesorería abiertas por orden del Ministro de Hacienda.

TITULO V

De la presentación y aprobación de los proyectos
de leyes de presupuesto

Artículo 29

El proyecto de ley de presupuesto determinará los medios de equilibrar los recursos financieros, fijará para el presupuesto general y presupuestos anexos la cuantía global de los créditos aplicables a los servicios aprobados, decidirá los gastos aplicables en virtud de nuevas autorizaciones por capítulos, autorizará por categorías las operaciones de las cuentas especiales de tesorería, agrupará las autorizaciones de programa acompañadas del calendario respectivo y analizará las diversas disposiciones.

Artículo 30

El proyecto de ley de presupuesto del año estará acompañado de anexos explicativos en que figurarán especialmente:

- 1) Por capítulo y artículo, el costo de los servicios aprobados, tal como se definen en el artículo siguiente y las nuevas medidas que justifiquen las modificaciones propuestas a la cuantía anterior de los servicios aprobados y especialmente los créditos correspondientes a la creación, supresión y transformación de empleos;
- 2) El escalonamiento en los años siguientes de los pagos resultantes de las autorizaciones de programa;
- 3) La lista de las cuentas especiales de tesorería en que figurará el monto de los ingresos, egresos o déficits previstos para estas cuentas;
- 4) La lista completa de los gravámenes parafiscales.

Artículo 31

Los servicios aprobados representarán el mínimo de la asignación que el Presidente de la República juzgue indispensable para permitir el funcionamiento de los servicios públicos de conformidad con las disposiciones aprobadas el año precedente por la Asamblea Nacional.

Los créditos aplicables a los servicios aprobados no podrán sobrepasar:

- En el caso de los gastos ordinarios, a los créditos del año anterior, deducidas las partidas no renovables, modificados de modo que cubran las consecuencias financieras que durante el año podrían acarrear las medidas aprobadas por la Asamblea Nacional o decididas por el Presidente de la República dentro de los límites de sus propias atribuciones.
- En el caso de operaciones de capital, a las autorizaciones de programa previstas el año anterior, modificadas, si procede, de modo que

cubran las consecuencias financieras de las medidas aprobadas por la Asamblea Nacional o decididas por el Presidente de la República.

Artículo 32

Las leyes de enmiendas presupuestarias se presentarán para la parte que modifiquen, en la misma forma que las leyes de presupuesto del año. Por su conducto se someterán obligatoriamente a la ratificación de la Asamblea General todos los créditos consignados por decretos de anticipo.

Artículo 33

Las estimaciones de ingresos se aprobarán por capítulos en el caso del presupuesto general y por presupuestos anexos o por categorías de cuenta especial.

Los egresos del presupuesto general se aprobarán por votación única en el caso de servicios aprobados, y por capítulos, en el caso de nuevas autorizaciones.

Los egresos de los presupuestos anexos y de las cuentas especiales se aprobarán por presupuestos anexos o por categorías de cuenta especial y, llegado el caso, por capítulos en la misma forma que en el caso de los egresos del presupuesto general.

Artículo 34

El proyecto anual de ley de rendición de cuentas registrará la cuantía definitiva tanto de los ingresos efectivamente percibidos como de las órdenes de pago para cubrir gastos que correspondan a un mismo año; por conducto del mismo, si procede, se ratificarán los créditos consignados por decretos de anticipo y efectuarán los ajustes necesarios entre las estimaciones previstas y las cifras reales.

En virtud del mismo se establecerá la cuenta de resultados del año que comprenderá:

- a) el déficit o el excedente resultante de la diferencia neta entre los ingresos y los egresos del presupuesto general;
- b) las ganancias y las pérdidas registradas en los presupuestos anexos;
- c) las ganancias y las pérdidas resultantes de las operaciones de las cuentas especiales emanadas de los artículos 20 a 27;
- d) las ganancias o las pérdidas que puedan resultar de la gestión de las operaciones de tesorería de conformidad con lo previsto en un reglamento de contabilidad pública.

Por último, el proyecto de ley de rendición de cuentas autorizará la transferencia del resultado del año financiero a la cuenta permanente de déficits de tesorería.

Artículo 35

El proyecto de ley de rendición de cuentas estará acompañado de:

- 1) anexos explicativos en que figure particularmente el origen de los posibles gastos excedentarios así como la naturaleza de las pérdidas y las ganancias;
- 2) un informe de la Corte Suprema y la declaración general de conformidad entre las cuentas individuales de los agentes de tesorería o recaudadores y la contabilidad de la autoridad competente.

TITULO VI

De las medidas reglamentarias de ejecución
de las leyes de presupuesto

Artículo 36

Los créditos consignados por las leyes de presupuesto para los distintos ministros se presentarán a base de partidas especializadas y estarán clasificados por capítulos y artículos, según su destino y naturaleza. Sin embargo, algunos capítulos podrán contener créditos globales destinados a atender gastos eventuales o imprevistos.

Esta presentación de cuentas se efectuará en virtud de un decreto de distribución dictado en Consejo de Ministros tras la aprobación definitiva de la ley de presupuesto por la Asamblea Nacional y habida cuenta de las enmiendas en ella introducidas. El estado pormenorizado de gastos se depositará ante la Comisión de Presupuesto de la Asamblea General.

Artículo 37

Las transferencias y trasposos de créditos podrán modificar en el transcurso del año la distribución de las asignaciones entre capítulos y artículos.

Las transferencias representarán cambios en cuanto al servicio encargado de la ejecución del gasto sin modificar la naturaleza de este último.

Los trasposos modificarán la naturaleza del gasto; podrán autorizarse únicamente si corresponden al mismo título de un mismo ministerio y si no son superiores a la décima parte de la asignación de ese ministerio destinada al título de que se trate.

Las transferencias y los trasposos se autorizarán por decreto dictado en base a un informe del Ministro de Hacienda.

Artículo 38

Los créditos presupuestarios podrán tener carácter estimativo o limitativo. Estas dos categorías de créditos deberán figurar en artículos distintos.

No podrá efectuarse en el curso del año ningún trasposo de crédito de una asignación estimativa en favor de una asignación limitativa.

Artículo 39

Los créditos estimativos se aplicarán a las deudas del Estado que tengan carácter ocasional o aleatorio y a los gastos cuya cuantía no pueda ser fijada con exactitud.

Abarcarán la deuda pública, la deuda vitalicia, las costas judiciales, las indemnizaciones, los reembolsos, desgravaciones o restituciones, así como los gastos imputables a los capítulos y artículos cuya enumeración figure en un estado especial anexo al decreto de distribución.

Si en el transcurso del año se comprueba que esos créditos serán insuficientes, podrán consignarse créditos suplementarios por decretos de anticipo dictados a base de un informe del Ministro de Hacienda cuya ratificación será solicitada ulteriormente a la Asamblea Nacional.

Artículo 40

En los casos previstos en el artículo 18, por orden del Ministro de Hacienda se consignará un crédito suplementario equivalente a la cuantía de las aportaciones para fines especiales.

La reglamentación de las condiciones de aplicación del procedimiento de restablecimiento de créditos se basará en órdenes emitidas por el Ministro de Hacienda.

Artículo 41

En los presupuestos anexos, los créditos referentes a gastos de explotación y los referentes a inversiones podrán ser aumentados por orden del Ministro de Hacienda si se demuestra que no se ha modificado el equilibrio financiero del presupuesto anexo tal como ha sido previsto por la última ley de presupuesto y que ello no acarreará ninguna obligación suplementaria para los años subsiguientes.

Artículo 42

Si, en el transcurso del año, los ingresos de una cuenta de asignación especial resultan superiores a las estimaciones, los créditos podrán ser aumentados por orden del Ministro de Hacienda, dentro del límite de dichos ingresos excedentarios.

Artículo 43

Los créditos podrán ser aumentados únicamente en virtud de una ley de presupuesto.

Sin embargo:

- 1) dentro del límite de un crédito global destinado a gastos imprevistos, podrán consignarse créditos para hacer frente a desastres o atender gastos urgentes o imprevistos en virtud de decretos dictados a base de un informe del Ministro de Hacienda;
- 2) en caso de urgencia y de necesidades imperiosas de interés nacional, podrán consignarse créditos suplementarios en virtud de decretos de anticipo dictados a base de un informe del Ministro de Hacienda.

Un proyecto de ley de presupuesto para ratificar estos créditos se presentará de inmediato si la Asamblea Nacional se encuentra reunida o, en caso contrario, al iniciarse el siguiente período de sesiones.

Artículo 44

Los créditos de pago disponibles dentro del marco de las operaciones de capital pasarán por orden del Ministro de Hacienda a una nueva asignación adicional a las del año siguiente, asignación cuyo monto será igual a la cuantía de esos créditos. Antes de efectuarse el traspaso, los gastos necesarios para continuar las operaciones en ejecución el primer día del ejercicio económico podrán ser reconocidos o dispuestos para el pago siempre que no excedan del límite de las dos terceras partes de los créditos disponible.

También podrán arrastrarse por orden del Ministro de Hacienda los créditos disponibles que figuren en los artículos enumerados en la ley de presupuesto, así como, dentro del límite de la décima parte de la asignación destinada al capítulo de que se trate, los créditos correspondientes a los gastos efectivamente reconocidos pero aún no dispuestos para el pago.

Artículo 45

La ejecución de la presente ley estará prevista, en caso necesario, en decretos adoptados previo dictamen de la Corte Suprema. Estos comprenderán principalmente todas las disposiciones encaminadas a asegurar una buena gestión del erario público y las relativas a la contabilidad pública. Ellas regularán la presentación de las cuentas del presupuesto general, los

presupuestos anexos y las cuentas especiales, y particularmente la nomenclatura de los gastos ordinarios y los de capital, las inversiones y los préstamos y el plan de contabilidad del Estado.

Artículo 46

Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

La presente ley será ejecutada como ley del Estado.

Visto Bueno:

Servicio de legislación: (firma ilegible)

Interventoría: (firma ilegible)



B-351



80.11.24