

MANUAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL



QUINTA EDICIÓN ACTUALIZADA Y AMPLIADA

MIGUEL ANGEL ALE

LA LEY

INDICE GENERAL

Prefacio a la primera edición.....	V
Prefacio a la segunda edición.....	VI
Prefacio a la tercera edición.....	VI
Prefacio a la cuarta edición.....	VII
Prefacio a la quinta edición	VIII

TÍTULO I

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO I

NATURALEZA, CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

1. Origen, desarrollo y fundamento de la contabilidad del Estado.....	3
2. La contabilidad del estado en sus planteos técnico-contable, economicista y jurídico.....	5
3. La concepción contable y empresarial de la disciplina; críticas (<i>ragioneristas y azendalistas</i>).....	6
4. El planteo economicista y la posición de la disciplina entre las ciencias financieras.....	9
5. El planteo jurídico de la contabilidad del Estado en la concepción de los administrativistas y financieros (como escuelas de pensamiento)	11
6. La sistemática de la disciplina en los tratadistas de contabilidad pública	15
7. Relaciones de la contabilidad del Estado con otras disciplinas	23
8. Fuentes y reparticiones de la contabilidad del Estado. Reseña histórica nacional	25
Antecedentes legales principales.....	32
9. Ubicación del concepto en la doctrina nacional.....	33
10. Resumen de los diversos planteos doctrinarios sobre la contabilidad pública o contabilidad del Estado (puntos 2, 3, 4 y 5 de este mismo capítulo)	35

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

1. Historia del derecho y la finanza pública.....	37
2. La contabilidad pública del imperio egipcio	42
3. La contabilidad pública en Babilonia, Asiria y Persia	45
4. La contabilidad pública de los atenienses	49
5. La contabilidad pública de los romanos: el período regio	53
6. La contabilidad pública de los romanos: el período republicano	54
7. La contabilidad pública de los romanos: el período del imperio	58
8. La contabilidad pública en la edad media: la época bizantina	62
9. La contabilidad pública en la edad media: los longobardos.....	65
10. La contabilidad pública en la edad media: el período carolingio	67
11. La contabilidad pública en la edad media: la edad feudal.....	68
12. La contabilidad pública en la edad media: la edad de las comunas ..	69
13. La contabilidad pública en Italia en el período de predominio ex- tranjero.....	71
14. La contabilidad pública en Inglaterra y el surgimiento del derecho presupuestario	73
15. La contabilidad pública en Francia	74

CAPÍTULO III

SUJETO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

1. Hacienda pública: concepto, carácter y clasificación.....	79
Caracteres:.....	80
2. “Sector Público”, “Entidad” y “Jurisdicción”. Concepto	81
3. Diferencias esenciales con la hacienda privada.....	81

CAPÍTULO IV

ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA DEL ESTADO

1. Funciones en la actividad de la hacienda pública: su ordenamiento y clasificación	85
Organos que la realizan	85
Clasificación.....	87
I. Funciones iniciales.....	88
II. Funciones ejecutivas.....	89
III. Funciones de censura	91

	Pág.
2. Teoría general del control aplicado a la administración financiera y patrimonial del Estado	93
Concepto general	93
Clasificación	95
Análisis.....	96
3. Control administrativo	97
Organos que lo ejercen	97
Estudio de sus funciones.....	97
4. Nivel jerárquico normativo: formas de la toma de decisiones de las autoridades políticas y administrativas	99

TÍTULO II

PREVISIÓN. RECONOCIMIENTO Y AUTORIZACIÓN LEGISLATIVA DE LOS GASTOS. CÁLCULO DE RECURSOS

CAPÍTULO I

DEL PRESUPUESTO GENERAL PREVENTIVO

1. Definición y análisis de su contenido.....	103
2. Carácter del presupuesto en lo relativo a gastos	103
3. Carácter del presupuesto en lo relativo a recursos	104
4. Conclusión: principios de anualidad y permanencia de las leyes de recursos.....	104
5. Las reglas clásicas del presupuesto	105
Enunciación de los principios financieros.....	105
a) Regla de la generalidad.....	106
b) Regla de la anualidad.....	107
c) Regla de equilibrio	109
d) Regla de la precedencia	110
e) Regla de la especificación.....	111
f) Reglas de la publicidad, de la claridad y de la uniformidad	112
6. Proceso de preparación, tramitación y sanción legislativa, y de promulgación o veto del Poder Ejecutivo en el presupuesto del sector público nacional	113
6.1. Organización del sistema.....	113
6.2. Estructura	113
6.3. Formulación del presupuesto.....	114
6.4. Diagrama de la secuencia normativa en la discusión y aprobación del proyecto de ley de presupuesto.....	115

6.5. Autorizaciones legales para gastar	Pág. 116
6.6. Pautas de ejecución	116
6.7. Modificaciones en las cuotas asignadas para el compromiso y el devengado.....	117

CAPÍTULO II

MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO

1. Normas especiales de gastos	121
2. Créditos para gastos autorizados por el Poder Ejecutivo	122
3. Rebajas o economías en las erogaciones autorizadas	123
4. Reasignaciones de créditos: niveles de aprobación.....	123

CAPÍTULO III

RÉGIMEN CONTABLE

1. Presupuesto de caja y presupuesto jurídico	127
2. Contabilidad de gestión y contabilidad de ejercicio	127
3. Discusión de las ventajas e inconvenientes de cada uno	128
4. Sistema adoptado por la "Ley de Administración Financiera..." (Ley N° 24.156)	130

TÍTULO III

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

INTRODUCCIÓN.....	135
-------------------	-----

CAPÍTULO I

CONCEPTO CONTABLE DEL GASTO PÚBLICO

1. Conceptos económico, financiero y contable.....	137
2. Clasificación contable	138
I. Por el origen de la autorización	138
II. a) Punto de vista del uso del crédito abierto al Poder Ejecutivo ...	139
3. Períodos o fases.....	142
4. Preceptos fundamentales de la contabilidad ejecutiva	142

CAPÍTULO II

EJECUCIÓN DE LOS GASTOS

1. Análisis de las etapas o fases en la ejecución de los gastos.....	145
--	-----

	Pág.
1.1. El compromiso	145
1.1.1. Concepto de gasto comprometido.....	145
1.1.2. Marco legal	147
1.2. El devengado	147
1.2.1. Criterios de registro para el tratamiento de gastos com- prometidos y devengados.....	148
1.3. Ordenamiento del pago.....	154
1.4. “Principio del servicio realizado” o de la “real prestación”	157
2. Procedimientos especiales de ejecución de gastos	158
2.1. Ejecución de los gastos a través de “fondos rotatorios” o “cajas chicas”	158
2.1.1. Concepto y funcionamiento del fondo rotatorio.....	158
2.1.2. Creación. Autoridad competente	158
2.1.3. Fondos rotatorios internos y cajas chicas.....	159
2.1.4. Carácter de los fondos: su transformación presupuestaria	159
2.2. Tramitación anticipada de expedientes de gastos	160
2.3. Obligaciones de ejercicios futuros	160
2.4. Pagos a justificar: el legítimo abono. Su tratamiento en el dere- cho administrativo	161
2.5. Fondos especiales o secretos	162
2.5.1. Régimen jurídico.....	163

CAPÍTULO III

CONCEPTO CONTABLE DE LOS RECURSOS

1. Conceptos económico, financiero y contable de los recursos	165
2. Fuentes de recursos.....	165
3. Clasificación.....	166
4. Preceptos fundamentales de la contabilidad ejecutiva en materia de recursos.....	168

CAPÍTULO IV

RECAUDACIÓN

1. Momentos o fases de las entradas.....	171
1.1. Ejecución presupuestaria	171
1.1.1. Devengado	171
1.1.2. Recaudado o percibido	172
2. Concepto y alcances de cada fase	172
2.1. Marco legal	174

	Pág.
3. Organización administrativa y control de la recaudación.....	175
3.1. Control del fisco sobre el contribuyente.....	175
3.2. Control de la administración sobre los agentes recaudadores .	176
3.3. Control externo	177

CAPÍTULO V

CLAUSURA DEL EJERCICIO

1. Conceptos generales; año financiero y ejercicio	179
2. Efectos de la clausura del ejercicio	180

TÍTULO IV

SERVICIO DEL TESORO

CAPÍTULO I

SERVICIO DEL TESORO

1. Definición y funciones	183
2. Organización. Unidad de dirección y unidad de caja; ubicación del órgano directivo; sistemas bancario y gubernativo de tesorería.....	184
2.1. Unidad de dirección y de caja.....	186
2.2. Ubicación del órgano directivo	186
2.3. Sistemas bancario y gubernativo de tesorería.....	187
3. Disposiciones legales vigentes en el Estado federal argentino.....	188
3.1. Sistema de tesorería.....	188
3.2. Cuentas bancarias oficiales	188
Apertura; Registro; Cierre y Normas al Sistema Bancario	188
4. Cuenta única del Tesoro.....	192
4.1. Ubicación del sistema.....	192
4.2. Características operativas	193
4.2.1. Partes involucradas	193
4.2.2. Requerimientos operativos	193
4.2.3. Procedimientos.....	193

CAPÍTULO II

FUNCIÓN FINANCIERA DEL TESORO

1. Procedimiento de anticipación de recursos.....	195
---	-----

	Pág.
2. Uso del crédito a corto plazo; letras de Tesorería, anticipos bancarios y bonos del Tesoro.....	196
2.1. Letras de Tesorería.....	197
2.2. Anticipos bancarios.....	197
2.3. Bonos del Tesoro	197

TÍTULO V

ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA

CAPÍTULO I

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

1. Conceptos jurídico-económico y contable del patrimonio en la hacienda privada.....	201
2. Asimilación del concepto a la hacienda del Estado	202
3. El patrimonio del Estado como “materia administrable”.....	203
4. El patrimonio de las entidades descentralizadas o haciendas anexas	204
5. Clasificación contable de los bienes del Estado	205
6. El inventario de los bienes que forman el patrimonio del Estado.....	206
6.1. Bienes públicos	207
a) Dominio público natural	207
b) Dominio público artificial.....	208
6.2. Bienes del dominio privado.....	208
a) Inmuebles no disponibles	208
b) Inmuebles disponibles.....	209
c) Efectos, especies y semovientes	209
d) Bienes inmateriales.....	209
6.3. Consideraciones complementarias	209
7. Actualización del inventario	211
Registros permanentes, locales y centrales. Clasificación de los movimientos patrimoniales.....	211
8. Censo de bienes del Estado nacional.....	212
8.1. Normas generales.....	213
8.2. Clasificación	213

CAPÍTULO II

GESTIÓN DE LOS BIENES

1. Administración patrimonial o gestión de los bienes.....	215
--	-----

	Pág.
2. Actos de conservación y utilización	215
3. Derecho de disposición.....	216
4. Competencia del Poder Ejecutivo.....	216
Control parlamentario de la gestión.....	216
5. La gestión de los “bienes inmuebles”, de los “bienes inmateriales” y de los “efectos y especies” en nuestra legislación.....	218
5.1. “Bienes inmuebles”	218
5.2. “Bienes inmateriales”	219
5.3. “Efectos y especies”	219

CAPÍTULO III

LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LOS CONTRATOS DEL ESTADO Y DE LOS ENTES PÚBLICOS EN GENERAL.
RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. VÍNCULOS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO-JURÍDICO CON LAS FASES PRESUPUESTARIAS DEL GASTO
(DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONTABILIDAD PÚBLICA)

1. Introducción.....	223
2. Clasificación de los contratos administrativos según la contabilidad pública (incidencia financiera y patrimonial)	224
3. Régimen general de la contratación. Legislación vigente.....	224
Consideraciones previas	224
Régimen General	225
4. Regla general de la contratación. Selección del cocontratante del Estado.....	225
5. Excepciones a la regla general de la contratación.....	226
6. Definiciones de los procedimientos de selección	226
6.1. Licitación o concurso públicos: “Regla General”	226
7. Trámite contractual. Vinculación con las fases administrativas, jurídicas y presupuestarias	227
7.1. Actos preparatorios	227
7.2. Fase administrativa 1	228
7.3. Fase presupuestaria 1	228
7.4. Fase administrativa 2	229
Determinación y autorización del procedimiento de selección del cocontratante del Estado	229
Base constitucional del procedimiento de autorización y aprobación. Norma vigente: reglamentación: ordenadores primarios y secundarios	229
7.5. Fase administrativa 3	230
8. Actos definitivos. La adjudicación y la aprobación del gasto.....	231

	Pág.
8.1. Fase presupuestaria 2.....	232
8.2. Fase de integración.....	232

CAPÍTULO IV

CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA

1. Concepto general de la "obra pública"	235
2. Procedimientos contractuales.....	235
3. Sistemas de contratación	235
4. Trámite de contratación.....	236
4.1. Formas de adjudicación	236
4.2. Procedimiento de licitación y adjudicación	237
4.3. Elección de la contraparte	238
5. Autorización legislativa de las obras públicas.....	238
Excepción al régimen de caducidad de los créditos.....	238

TÍTULO VI

REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES (CONTROL ESCRITURAL)

CAPÍTULO UNICO

EL REGISTRO DE LAS OPERACIONES DEL ESTADO

1. Importancia de la buena organización de la contabilidad que ha de reflejar las operaciones de la hacienda del Estado	243
2. Disposiciones.....	244
2.1. Integración. Objeto y características	244
2.2. Nuevo sistema: ventajas. Desarrollo. Registro e información contable-financiera	245

TÍTULO VII

DE LAS FORMAS DE ASEGURAR LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO I

DE LOS RESPONSABLES

1. Responsabilidad de los funcionarios y empleados que intervienen en la administración de la hacienda.....	251
2. Disposiciones especiales de la legislación financiera	252

CAPÍTULO II

DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Sistema de control externo: nuevo enfoque.....	253
2. Naturaleza jurídica.....	254
3. Programa de acción.....	254
Funciones	254

TÍTULO VIII

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN SU FASE CRÍTICA

CAPÍTULO UNICO

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

1. Nociones generales. Relevancia constitucional. Toma de decisiones. Responsabilidad en la gestión	259
1.1. Diversos tipos de Rendiciones de Cuentas. Uso común del término	260
2. Fundamentos constitucionales y régimen legal	261
2.1. Rendición de Cuentas a cargo del Poder Administrador y Rendición de Cuentas de los agentes de la Hacienda Pública	261
3. Formas de examen y verificación de las cuentas públicas. Legislación comparada. Legislación nacional. Experiencias en la jurisdicción nacional	263
3.1. Legislación comparada	263
3.2. Legislación nacional.....	264
3.3. Experiencias en la legislación nacional.....	264

TÍTULO IX

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO UNICO

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Evolución y clasificación.....	269
2. Clasificación según el derecho administrativo.....	270
3. Aplicación de las disposiciones de contabilidad pública a las entidades descentralizadas	271

Pág.

PARTE PRÁCTICA

Introducción.....	275
Contenido	279
ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO	287

ANEXO NORMATIVO

Ley N° 24.156	293
Decreto N° 1344/07	327
Resolución N° 11/93 I.....	373
ÍNDICE TEMÁTICO Y GLOSARIO	379