

SESIONES ORDINARIAS

2001

ORDEN DEL DIA N° 2486

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 11 de julio de 2001

Término del artículo 113: 20 de julio de 2001

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre los procedimientos jurídicos, contables, administrativos y de gestión adoptados a fin de regularizar lo relativo al movimiento y control de los fondos transferidos a las provincias. (115-S.-2001.)

Buenos Aires, 27 de junio de 2001.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre los procedimientos jurídicos, contables, administrativos y de gestión adoptados a fin de regularizar lo relativo al movimiento y control de los fondos transferidos a las provincias.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

MARIO A. LOSADA.

Juan C. Oyarzún.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación ha realizado un examen sobre transferencias a provincias, a partir de la ejecución presupuestaria de la jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro, durante el ejercicio 1995.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobadas mediante la resolución 145/93-AGN.

A los fines del trabajo encarado, la AGN requirió información a nueve jurisdicciones provinciales a fin de confirmar los importes transferidos, la oportunidad de su recepción y el destino dado a esos fondos. Cabe destacar que las provincias de Tierra del Fuego, La Pampa, Santa Cruz, La Rioja y Neuquén no produjeron respuesta.

Los fondos que reciben las jurisdicciones provinciales pueden ser:

a) De libre disponibilidad (cuyo uso no se encuentra condicionado a un destino específico); y

b) De utilización en objetos o actividades predefinidos.

Ambos tipos de transferencias pueden estar incluidas en el presupuesto de la Secretaría de Hacienda, como en otras jurisdicciones. Por ello, la AGN, para analizar las transferencias, se centra en la automaticidad de la distribución de fondos (transferencias automáticas o no automáticas).

Las transferencias automáticas son giradas directamente a las provincias por el Banco de la Nación Argentina, en virtud de una distribución predeterminada de impuestos. Las transferencias que requieren una tramitación y ordenación puntual de su pago por parte de la Secretaría de Hacienda, son agrupadas como transferencias no automáticas.

Por su parte el (ex) Banco Hipotecario Nacional realiza la distribución del Fondo Nacional de la Vivienda.

Como corolario de su análisis, la AGN formula ciertos comentarios y observaciones, como sigue:

1. Transferencias automáticas: en su tramitación no se distingue la intervención del Estado nacional en la custodia, administración o utilización de dichos fondos.

1.1. Fondo Nacional de la Vivienda: la ley 24.464 transfirió la administración del FONAVI a las pro-

vincias, estableciendo su financiamiento en el 42% de la recaudación del impuesto a los combustibles.

Mientras el fondo fue administrado por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental, en 1987 se obtuvieron préstamos del BID y del BIRF para la construcción de viviendas en las provincias. A partir de la federalización del FONAVI, los servicios de tales préstamos deben pagarse por las provincias beneficiarias mediante la afectación de su porción del fondo. De los análisis efectuados, surge que las transferencias a la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental para la atención de préstamos se efectuaron previo a determinar las participaciones de cada provincia. En consecuencia, las provincias beneficiarias de aquellos préstamos no sufrieron el descuento de las amortizaciones correspondientes, sino que todas las jurisdicciones contribuyen a la devolución de los créditos. Hubo meses en que la distribución del FONAVI no se realizó a partir de la recaudación del impuesto a los combustibles, sino por la garantía de \$ 75 millones mensuales establecida por la cláusula 5ª del Pacto Fiscal (ley 24.130), sin poder comprobarse la precisión de la regularización practicada posteriormente.

Por la diferencia anualizada de la garantía de \$ 75 millones mensuales, equivalentes a \$ 900 millones anuales, se imputó la suma de \$ 151.339.235 con financiamiento 22 - Crédito Externo. Dicho importe incluiría la garantía del año 1994. Ante un requerimiento de la AGN para obtener explicaciones acerca de la utilización de la fuente de financiamiento 22 - Crédito Externo para responder al devengamiento de la garantía del FONAVI, lo que no fue satisfactoriamente informado, no surgiendo constancias fehacientes que respalden la solicitud de imputación afectando el endeudamiento público, ni advirtiéndose que su accionar se ajuste a lo dispuesto en el artículo 60 y conchs. de la ley 24.156 en el sentido de que no se podrán formalizar operaciones de crédito público que no estén taxativamente previstas en la ley de presupuesto o ley especial, supuestos en los que no encuadra el financiamiento de la garantía FONAVI.

1.2. Infraestructura básica social: la ley 24.073 estableció en su artículo 40 que el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias sea transferido en forma directa y automática para su aplicación en el conurbano bonaerense; y que el 4% del citado impuesto se distribuya al conjunto de provincias —excepto Buenos Aires—, en orden al índice de necesidades básicas insatisfechas, debiendo afectarse los recursos a obras de infraestructura básica social.

El 10% remitido a la provincia de Buenos Aires es girado en forma diaria, respetando el carácter automático que prevé la normativa, en tanto que el 4% correspondiente a las demás provincias es remitido en forma periódica y no automática.

De una solicitud de información cursada a las provincias resulta:

1.2.1. Buenos Aires: los fondos provenientes de la Nación pasan a formar parte de la recaudación global de la unidad ejecutora para la reconstrucción del Gran Buenos Aires, no teniendo afectación específica a un proyecto determinado. Contribuyó a financiar todos los programas sociales ejecutados por dicha unidad.

1.2.2. Santa Fe: el destino de los fondos fue modificado por decretos provinciales, según el siguiente detalle:

—\$ 6.948.361,21, Ministerio de Obras y Servicios Públicos;

—\$ 424.288,98, Subunidad provincial. Coordinación para la Emergencia (SUPCE);

—\$ 464.861,62, Programa de Saneamiento Financiero;

—\$ 823.385,81, Contaduría General de la Provincia.

Los tres últimos importes no fueron invertidos en el ejercicio 1995, transfiriéndose al ejercicio siguiente. Y el importe transferido a la Contaduría General de la provincia fue incorporado como crédito adicional para financiar erogaciones de capital.

1.2.3. Chubut: los fondos fueron utilizados en el mantenimiento de instalaciones y albañilería en hospitales.

1.2.4. Río Negro: se confirmó la recepción de fondos, sin especificarse su afectación.

El decreto 1968/93 estableció que las provincias beneficiarias de la distribución automática debían remitir a la Secretaría de Hacienda de la Nación las constancias fehacientes de la inversión de fondos en programas de contenido social, debiendo dicha secretaría reglamentar, monitorear y aprobar dichas rendiciones de cuenta. De tales rendiciones, la correspondiente a la provincia de Buenos Aires fue girada a la SIGEN, sin poder confirmarse si dicho organismo haya intervenido en dicha rendición de cuentas. Por su parte, la Dirección de Provincias ha informado no tener conocimiento de que las demás jurisdicciones hayan remitido documentación relativa al cumplimiento.

1.3. Transferencias para vialidades provinciales, obras de infraestructura eléctrica y fondo del conurbano de Rosario: son distribuciones automáticas del impuesto a los combustibles. El Tribunal de Cuentas de Santa Fe confirmó el ingreso de fondos transferidos a Vialidad Provincial, pero no pudo constatar la existencia de registraciones analíticas que permitan especificar concretamente las aplicaciones.

De los fondos transferidos para financiar obras de infraestructura eléctrica y/u obras públicas, el Tribunal de Cuentas de Santa Fe señala que se modificó el destino de los fondos, mediante el dictado de decretos provinciales.

1.4. Fondo Educativo: fue constituido a partir de la derogación del ex impuesto a los activos, y su integración al momento del examen de la AGN se

verifica por el ingreso de aquellos contribuyentes que, en su oportunidad, presentaron planes de regularización de deuda con el fisco en gran cantidad de cuotas, lo que justifica la continuidad de la recaudación y consecuente transferencia por tal concepto.

2. Transferencias no automáticas.

2.1. Subsidio al consumo de gas: se realiza en la Patagonia en virtud del artículo 43 de la ley 24.447 de presupuesto. Las cantidades, individualmente consideradas, se realizan por sumas que no pueden ser justificadas. Su cuantificación responde a varios factores —desde promedios del ejercicio anterior a reuniones con funcionarios de la Secretaría de Energía—, de modo tal que primero se realiza la transferencia y luego los ajustes en orden a los reclamos de las empresas distribuidoras.

La Secretaría de Hacienda efectuó las transferencias del subsidio a las provincias, pero desentendiéndose del reembolso que deben hacer las empresas y de su control, toda vez que la SIGEN es la encargada de la fiscalización de las declaraciones juradas efectuadas por las distribuidoras y de los fondos girados con fines específicos.

La provincia de Río Negro informó diferimiento entre el 05/09/95 y el 02/10/95 para una remesa de \$ 1.730.006, faltando confirmar el ingreso de un subsidio de \$ 370.000.

La provincia de Buenos Aires no incluyó en su confirmación de transferencias la suma de \$ 540.000 pagada en diciembre de 1995.

2.2. Costo adicional de asignaciones familiares: se transfirieron a las provincias de Chubut y Santa Cruz \$ 21.788.374 en virtud de la existencia de crédito presupuestario para asistencia a la Patagonia, sin que exista una norma o convenio expreso que respalde su remisión. Si bien la existencia del crédito presupuestario puede interpretarse como habilitación para gastar, en la medida que se susciten los hechos generadores de la necesidad de incurrir en las erogaciones, lo que debería materializarse en un acto administrativo emanado de autoridad competente (decreto 2662/92) que autorice las transferencias y permita discernir acerca de la cantidad a transferir.

Sobre este tema, la Tesorería General del Chubut señaló que los fondos fueron afectados al financiamiento de asignaciones familiares en la provincia, sin suministrar detalle que permita conocer cantidad de asalariados, beneficios individuales o categorías de beneficiarios, según su composición familiar.

2.3. Transferencias para financiar la reconversión productiva de Santa Cruz: mediante decreto 574/94 se aprobó el Acta Acuerdo celebrada entre el Estado nacional y el gobierno de la provincia de Santa Cruz, mediante el cual se otorgó una asistencia financiera mensual de \$ 1.500.000 en forma permanente y definitiva, que estaría destinado al

reordenamiento del sector público y la reconversión productiva de la provincia. De la ejecución presupuestaria se denuncia financiamiento para la reconversión de Santa Cruz por \$ 17.850.000 correspondiendo \$ 1.200.000 al concepto aquí desarrollado, y \$ 16.650.000 como aporte no reintegrable.

2.4. Aportes no reintegrables: según la distribución de crédito efectuada por decreto 2.360/94, para la jurisdicción 91 permite distinguir la suma de \$ 94.850.000 otorgados en forma global a un conjunto de provincias. La autorización y aprobación de los gastos se realiza con el fundamento de la existencia del crédito presupuestario. A excepción de un pago efectuado a la provincia de La Pampa por \$ 1.500.000 para obras de carácter provincial y municipal, no surgen antecedentes sobre el origen de las solicitudes de fondos ni el destino de los mismos.

El otorgamiento de los aportes no es armónico con la prohibición que surge del artículo 5º de la ley 23.548, de acordar suma alguna por encima de los Aportes del Tesoro Nacional del Ministerio del Interior. La interpretación de los subsidios surge del decreto distributivo y no de la Ley de Presupuesto.

Las transferencias de fondos aquí comentadas se concretan mediante una resolución del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que reconoce como fundamento de ciertos préstamos las dificultades financieras de la provincia beneficiaria. A su vez las provincias beneficiarias deben informar con indicación de causa de los desequilibrios que motivan el pedido de asistencia, consignando el destino de los fondos acordados y previendo las acciones necesarias para reintegrar los anticipos correspondientes. Sobre este aspecto, la AGN informa que "...la auditoría actuante sólo puede ejercer sus procedimientos de verificación a través de elementos de juicio concretos y comprobables, motivo por el cual no es posible expedirse acerca del cumplimiento por parte de la Secretaría de Hacienda de la reglamentación y seguimiento de las causas que dan origen al otorgamiento de anticipos, como así tampoco del destino de su aplicación". Del análisis de la registración contable y su documentación de respaldo, surge la existencia de sumas anticipadas extrapresupuestariamente a provincias, que no son devueltas mediante la afectación de coparticipación sino que se cancelan con el presupuesto de la Nación mediante el otorgamiento de un aporte no reintegrable (transformación del préstamo en subsidio).

2.5. Transferencias realizadas en cumplimiento de la cláusula de garantía de coparticipación: el total devengado durante el ejercicio por este concepto ascendió a \$ 845.501.400. De la registración contable se percibe que las remesas giradas a las provincias se concretaron por medio de anticipos extrapresupuestarios y, luego, en diciembre se regularizaron con el presupuesto de obligaciones a cargo del Tesoro.

El informe efectuado por la AGN, si bien focalizado en los movimientos correspondientes al ejercicio 1995, señala falencias en aspectos sustanciales de control en materia de aplicación de los recursos transferidos por la Nación, las que van desde el acto de autorización y aprobación de transferencias no automáticas, hasta lo relativo a las rendiciones de cuentas correspondientes. Por ello corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre los procedimientos jurídicos, contables, administrativos y de gestión adoptados a fin de regularizar lo relativo al movimiento y control de los fondos transferidos a las provincias.

Jesús Rodríguez. – Rubén O. Sala. – Angel L. Abasto. – José Dumón. – Ricardo Branda. – Edgardo Gagliardi. – José Luis Gioja.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 206/99, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre transferencias de fondos realizadas a las provincias desde la Secretaría de Hacienda de la Na-

ción; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre los procedimientos jurídicos, contables, administrativos y de gestión adoptados a fin de regularizar lo relativo al movimiento y control de los fondos transferidos a las provincias.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 29 de mayo de 2001.

Jesús Rodríguez. – Rubén O. Sala. – Angel L. Abasto. – José Dumón. – Ricardo Branda. – Edgardo Gagliardi. – José Luis Gioja.

2

Ver expediente 115-S.-2001.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.