

SESIONES ORDINARIAS

2010

ORDEN DEL DÍA N° 556

**COMISIÓN DE PRESUPUESTO
Y HACIENDA**

Impreso el día 16 de junio de 2010

Término del artículo 113: 28 de junio de 2010

SUMARIO: **Ley 24.156**, de administración financiera y de los sistemas de control del sector publicación nacional. Modificación.

1. (63-S.-209.)
2. **Pérez (A.)**. (1.702-D.-2009.)¹
3. **Bullrich (E. J.)**. (3.696-D.-2009.)
4. **Lozano, Camaño (D. A.), Arbo, Benas y Bonasso**. (4.590-D.-2009.)
5. **Alonso, Majdalani, Martínez y Gribaudo**. (496-D.-2010.)

- I. **Dictamen de mayoría**
- II. **Dictamen de minoría**
- III. **Dictamen de minoría**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley venido en revisión por el cual se sustituye el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sobre modificaciones a la ley de presupuesto; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconseja su aprobación.

Sala de la comisión, 8 de junio de 2010.

Gustavo Á. Marconato. – Hugo N. Prieto. – Alex R. Ziegler. – Raúl E. Barrandeguy. – María E. Bernal. – Rosana A. Bertone. – Jorge A. Cejas. – Luis F. J. Cigogna. – María G. de la Rosa. – Patricia S. Fadel. – Juan C. Gioja. – Carlos S. Heller. – Beatriz

L. Korenfeld. – Antonio A. M. Morante. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Guillermo A. Pereyra. – Jorge R. Pérez. – Mariano F. West. – Jorge R. Yoma.

Buenos Aires, 20 de agosto de 2009.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, por el siguiente:

Artículo 37: La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

El jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total de gastos aprobados por la ley de presupuesto. Asimismo, podrá disponer, en el curso del ejercicio presupuestario correspondiente, modificaciones a la distribución funcional del gasto, dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y

¹ Reproducido.

distribución de las finalidades, siempre que el monto total anual de dichas modificaciones no supere el cinco por ciento (5 %) del total del presupuesto aprobado para el ejercicio en el cual se realizan dichas modificaciones.

Dentro de dicho límite no se considerarán comprendidas las modificaciones presupuestarias que incluyen créditos de la jurisdicción 91 –Obligaciones a Cargo del Tesoro– cuando sean destinados a otras jurisdicciones.

A tales fines, exceptúase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917.

El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.

Art. 2º – La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 3º – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.
Saludo a usted muy atentamente.

JULIO C. COBOS.
Juan Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda al analizar el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado ha aceptado el espíritu de la sanción del Honorable Senado, y acuerda que resulta innecesario abundar en otros conceptos que los expuestos en él.

Gustavo Á. Marconato.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se sustituye el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sobre modificaciones a la ley de presupuesto; y los proyectos de ley de los señores diputados Pérez (A.), expediente 1.702-D.-09, Bullrich (E. J.), Pinedo y Galvalisi, expediente 3.696-D.-09, Lozano, Camaño (D. A.), Arbo, Benas y Bonasso, expediente 4.590-D.-09, Alonso (L.), Majdalani, Martínez (S.) y Gribaudo, expediente 496-D.-2010 sobre administración financiera, ley 24.156. Modificación del artículo 37 potestad del Congreso de la Nación para las decisiones que afecten al presupuesto y el endeudamiento; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Sustitúyase el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera por el siguiente:

Artículo 37: Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades y un incremento de las partidas referidas a los gastos reservados y de inteligencia. La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Art. 2º – Será facultad exclusiva del Congreso de la Nación la asignación del destino de los excedentes de recaudación no previstos en la estimación de recursos tenida en cuenta al momento de la sanción del presupuesto anual de recursos y gastos de la administración nacional.

Art. 3º – Restitúyase el artículo 15 de la ley 25.917, del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Art. 4º – La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 8 de junio de 2010.

Miguel Á. Giubergia. – Walter A. Agosto. – Horacio A. Alcuaz. – Gumersindo F. Alonso. – Jorge M. Álvarez. – Atilio F. S. Benedetti. – Alicia M. Ciciliani. – Eduardo R. Costa. – Zulema B. Daher. – Alfonso Prat Gay. – Norberto P. Erro. – Liliana Fadul. – Gustavo A. H. Ferrari. – Irma A. García. – Marcelo E. López Arias. – Heriberto A. Martínez Oddone. – Juan C. Morán. – José A. Pérez. – Federico Pinedo.

INFORME

Honorable Cámara:

De acuerdo a lo establecido por el inciso 8 de la Constitución Nacional, es facultad del Congreso “fijar anualmente, conforme con las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar y el plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

En este sentido es el Congreso Nacional quien tiene a cargo fijar el presupuesto, y por lo tanto el Poder

Ejecutivo nacional únicamente sólo tiene a su cargo su ejecución y la administración general del país, deber que desde 1994, se encuentra por el artículo 100, inciso 1, en el jefe de Gabinete de Ministros.

En función de ello y a efectos que el Congreso de la Nación recupere las facultades que le son propias como una forma de avanzar en el fortalecimiento institucional del país, se propicia la aprobación del presente proyecto de ley que establece una nueva redacción del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera, en reemplazo de la definida por la ley 26.124 que delegaba en el jefe de Gabinete la facultad de realizar reasignaciones presupuestarias y modificar las prioridades de gasto originalmente aprobadas, todo lo cual significó en la práctica que se viera desvirtuado el rol del Parlamento en materia presupuestaria.

Adrián Pérez.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se sustituye el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sobre modificaciones a la ley de presupuesto; y el proyecto de ley de los señores diputados, expediente 4.590-D.-09, Lozano, Camaño (D. A.), Arbo, Benas y Bonasso, administración financiera y sistemas de control del sector público nacional –ley 24.156–. Modificación del artículo 37, sobre alcances y mecanismos para efectuar modificaciones al presupuesto general. Y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, por el siguiente:

La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

El Poder Ejecutivo podrá efectuar modificaciones a la ley de presupuesto general cuando impliquen un cambio en la distribución dentro

de las finalidades hasta un valor que no supere el 10 % del monto del crédito afectado.

Art. 2° – Incorpórese como artículo 37 bis de la ley 24.156, el siguiente texto:

El Poder Ejecutivo no podrá dictar decretos de necesidad y urgencia ni resoluciones tendientes a introducir incrementos en los créditos presupuestarios sobre la base de los excedentes de recursos y la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento no previstos en la estimación al momento de la sanción del presupuesto general.

Art. 3° – Derógase cualquier norma que se contraponga a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Claudio R. Lozano.

INFORME

Honorable Cámara:

Señor presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración el proyecto de ley, por el que se propicia sustituir el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera de los sistemas de control del sector público nacional, a fin de limitar a jefe de Gabinete de Ministros en las acciones de reestructuración presupuestarias, quedando reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

Al respecto debe tenerse presente que a través de la reforma constitucional de 1994 se introdujo la figura del jefe de Gabinete de Ministros.

Así, por el nuevo artículo 100, inciso 7, de la Constitución Nacional, se establece que al jefe de Gabinete de Ministros le corresponde hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

Por otro lado, el artículo 76 expresa claramente la prohibición en la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo “en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

Cabe recordar que desde el año 1997, en reiteradas oportunidades se autorizó al jefe de Gabinete de Ministros a disponer reestructuraciones presupuestarias, sin sujeción a las limitaciones previstas en el mencionado artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera, otorgándole un instrumento importante en procura de lograr la optimización en el uso de los recursos públicos.

Las facultades que fueran delegadas al Poder Ejecutivo nacional en los sucesivos ejercicios presupuesta-

rios, respondieron a solicitud del mismo considerando la “necesidad de garantizar la gobernabilidad y la capacidad de respuesta del Estado” en el marco de una crisis económica y social.

A través de la ley 26.124 se modificó el citado artículo 37 de la ley 24.156, facultando al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias, dentro del total aprobado por la ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gasto de capital, aplicaciones financieras y distribución de finalidades.

En otras palabras, una vez aprobado un nivel de gasto el jefe de Gabinete de Ministros tenía licencia para modificar a su antojo todas las partidas presupuestarias aprobadas por el Congreso con una simple decisión administrativa (DA).

Además, la utilización de la norma identificada como decreto de necesidad y urgencia permitió realizar modificaciones presupuestarias con valores que alcanzaron a superar en 2008 un 20 % del total de gasto asignado por ley.

La mecánica desde el año 2003 fue presentar en los proyectos de presupuestos falsos supuesto macroeconómicos, a saber:

Las variables centrales sobre la que se sustentan las hipótesis de recaudación son básicamente:

- 1) El crecimiento de la actividad económica, y
- 2) El crecimiento de precios.

El cuadro que sigue muestra los supuestos de crecimiento utilizados y la variación verificada.

Estimación para el año	Según proyecto de presupuesto para el ejercicio						Variación verificación
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
2003	5,50 %						8,80 %
2004	4,00 %	6,50 %					9,00 %
2005		4,00 %	7,30 %				9,20 %
2006			4,00 %	6,00 %			8,50 %
2007				4,00 %	7,30 %		8,70 %
2008					4,00 %	6,60 %	6,80 %
2009						4,00 %	0,50 %

En efecto, del análisis de las estimaciones de los últimos cinco proyectos, surge que en todos los casos el crecimiento estimado para el presupuesto del año siguiente siempre es del 4,0 %. En consecuencia, en los ejercicios se han observado una muy marcada diferencia entre los niveles originalmente proyectados de las variables y los finalmente verificados, los cuales siempre estuvieron varios puntos porcentuales por encima de los primeros.

Así el gobierno insistía en una tasa del 4 % de crecimiento del PBI, aun cuando todas las evidencias disponibles indicaban que la fase económica nada tenía que ver con los pronósticos oficiales.

Este sencillo mecanismo permitió en la dinámica de la ejecución obtener mayor recaudación a la planteada en el presupuesto y así por medio de decretos de necesidad y urgencia asignar, luego, nuevos gastos sin la participación del Parlamento.

Período	Modificaciones presupuestarias por distintas normas					% modificado sobre crédito original			
	Crédito original	DA	DNU	Ley	Total	DA	DNU	Ley	Total
2003	61.758	0	2.559	0	2.559	0,0 %	4,1 %	0,0 %	4,1 %
2004	59.712	0	8.943	0	8.943	0,0 %	15,0 %	0,0 %	15,0 %
2005	77.530	4.610	10.789	0	15.399	5,9 %	13,9 %	0,0 %	19,9 %
2006	97.722	3.776	1.196	10.815	15.787	3,9 %	1,2 %	11,1 %	16,2 %
2007	113.221	15.908	18.870	0	34.778	14,1 %	16,7 %	0,0 %	30,7 %
2008	161.476	4.716	36.727	0	41.443	2,9 %	22,7 %	0,0 %	25,7 %
2009	233.820	5.759	24.278	0	30.037	2,5 %	10,4 %	0,0 %	12,8 %

El cuadro nos muestra en la serie 2003-2009 que las decisiones administrativas que modificaron el presupuesto no son muy significativas versus los DNU. Con excepción del año 2007 que alcanza a 14,1 % el resto de la serie se muestra significativamente por debajo.

Es importante considerar que el uso de las distintas normas que han sido usado para semejante reasignación y/o modificación del gasto desvirtúa una herramienta tan importante como es la práctica presupuestaria.

El presupuesto constituye un instrumento eficaz para la administración de gobierno y de programación económica y social pero es facultad constitucional del Congreso e indelegable su aprobación y modificación.

Si bien creemos que otorgar facultades al Poder Ejecutivo de realizar reestructuraciones facilita la gestión administrativa, también resulta de importancia acotar esas modificaciones.

Por lo tanto podrá efectuar reestructuraciones a la ley de presupuesto general cuando impliquen un cambio en la distribución de las finalidades hasta un valor que no supere el 10 % del monto del crédito afectado.

De manera que resulta necesaria la modificación propuesta, en atención a lo expresado en la Constitución Nacional.

Claudio Lozano.

ANTECEDENTES

1

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, 24.156

Artículo 1° – Modifícase el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, 24.156, reformado por la ley 26.124, por el siguiente texto:

Artículo 37: Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades y un incremento de las partidas referidas a los gastos y de inteligencia. La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Art. 2° – La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Adrián Pérez. – Susana R. García. – Leonardo A. Gorbacz.

2

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional, por el siguiente:

Artículo 37: La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución conforme al presente artículo.

En cada ley anual de presupuesto general el Congreso podrá delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de realizar las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias, hasta un máximo del cinco (5) por ciento del total del cálculo de recursos, sin sobrepasar el límite del cinco (5) por ciento del total de créditos asignados a cada jurisdicción y entidad de la administración pública nacional no financiera, sin cambiar la finalidad.

Estas reestructuraciones no podrán originar incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, ni originar redistribuciones en la asignación territorial de los gastos destinados a programas y/o actividades de destino específico por provincia. No quedan sujetas a las modificaciones que establece el presente artículo aquellas partidas que correspondan a programas y/o actividades cuyos recursos originales sean identificados como crédito externo.

El Poder Ejecutivo deberá informar en cada decreto delegado que remita a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el fundamento técnico que justifique el cambio de la ejecución presupuestaria y las planillas anexas correspondientes.

El incremento de las partidas que se refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.

Será facultad del Congreso de la Nación decidir sobre el destino de los montos del superávit fiscal sin asignación en el presupuesto vigente de cada ejercicio, y sobre el destino de los excedentes de la recaudación no prevista en la estimación de recursos tenida en cuenta al momento de la sanción del presupuesto general, cuando la recaudación sea positiva en más de un 2 % sobre lo oportunamente estimado.

Art. 2° – Incorpórase a continuación del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los

sistemas de control del sector público nacional, los siguientes artículos:

Artículo 37 bis: El jefe de Gabinete y/o el responsable de la administración de los fondos fiduciarios deberá adjuntar en cada presupuesto anual un informe del estado de origen y aplicación de fondos, las proyecciones económicas- financieras, y el cuadro de resultados de cada uno de los fondos fiduciarios vigentes, al igual que la memoria que será incluida en el mensaje del presupuesto.

Art. 3° – Deróganse los artículos 8°, 9° y 10 de la ley 26.422.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Esteban J. Bullrich. – Luis A. Galvalisi. – Federico Pinedo.

3

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, por el siguiente:

La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

El Poder Ejecutivo podrá efectuar modificaciones a la ley de presupuesto general cuando impliquen un cambio en la distribución de las finalidades hasta un valor que no supere el 10 % del monto del crédito afectado.

Art. 2° – Incorpórese como artículo 37 bis de la ley 24.156 el siguiente texto:

El Poder Ejecutivo no podrá dictar decretos de necesidad y urgencia ni resoluciones tendientes a introducir incrementos en los créditos presupues-

tarios sobre la base de los excedentes de recaudación no previstos en la estimación de recursos tenida en cuenta al momento de la sanción del presupuesto general.

Art. 3° – Derógase cualquier norma que se contraponga a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Claudio Lozano. – José A. Arbo. – Verónica C. Benas. – Miguel L. Bonasso. – Dante Camaño.

4

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Modifíquese el texto del artículo 37 de la ley 24.156 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 37: Corresponde al Congreso Nacional decidir cualquier modificación del presupuesto general que afecte el monto total establecido y el monto de endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y lo que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

Será facultad del Congreso de la Nación decidir sobre el destino de los montos del superávit fiscal, su asignación en el presupuesto general correspondiente, y sobre el destino de los excedentes de recaudación no previstos en la estimación de recursos tenida en cuenta al momento de la sanción del presupuesto general.

Art. 2° – Deróguese la ley 26.124.

Art. 3° – La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Nación.

Art. 4° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Laura Alonso. – Christian A. Gribaudo. – Silvia C. Majdalani. – Soledad Martínez.