

C. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ROSSO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se establece el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 1991

Señor presidente:

Hemos analizado el presupuesto de la administración nacional para el año 1991 teniendo en cuenta los principios republicanos y federales que se consagran en nuestra Constitución Nacional.

Nos encontramos con un proyecto de asignación de recursos por el poder central sin discriminación por funciones y además otorgando facultades al Poder Ejecutivo nacional para el uso indiscriminado de las partidas, de forma tal que puede cambiar su función con destino a donde lo considere necesario. Esta situación está en contra de las prácticas en la materia y de la ley.

Existen artículos que implican otorgar la suma del poder público, no sólo en lo que respecta al cambio de partidas sino que también se incorporan en este cuerpo artículos como el que lleva el número 31, que no permite embargar al Tesoro nacional como consecuencia de sentencias judiciales firmes en los casos en que el Estado nacional fuera obligado a pagar en función a fallos judiciales desfavorables.

Esto último, con la limitación al 1 % del total de las erogaciones para atender las sentencias judiciales y la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para determinar el procedimiento a seguir y el orden en que serán atendidos hasta los límites fijados, constituyen una mala práctica que limita el accionar del Poder Judicial y el elemento esencial de la justicia, que es la ejecución de la sentencia.

Por otra parte, se autoriza al Poder Ejecutivo para otorgar ayuda financiera, de acuerdo con las condiciones que él establezca, a las empresas de radiodifusión y canales de televisión administrados o intervenidos por el Estado. Esto se ha reiterado en los últimos presupuestos, siendo los montos derivados a estas empresas mayores que las transferencias que reciben las provincias de toda la Patagonia, y sin intervenir en la política de radiodifusión.

Cada vez que las provincias pretenden cobrar lo que les corresponde por regalías deben acudir a la justicia; también en el caso de impuestos que no se distribuyeron, aunque por su naturaleza y por ley eran coparticipables, deben acudir a la justicia, y aun con fallos favorables no logran percibir lo que les corresponde.

Esta situación está llevando a las instituciones nacionales a su desnaturalización. Creemos que federalismo es el derecho que tienen las provincias de participar en la distribución de la renta general de la Nación en igualdad de condiciones. Si bien han delegado por ley facultades en lo que respecta a la aplicación de recursos, esto no significa que han renunciado a su autarquía.

Deseamos que las provincias puedan confeccionar presupuestos previsibles para afrontar sus necesidades mínimas.

El Estado nacional debe tener esta herramienta para cumplir con su función de administrador y cuando los recursos que votamos no son suficientes no debe recurrir a los fondos que las provincias han programado para la ejecución de sus propios programas de gobierno.

Entendemos que este presupuesto, que fuera modificado para ser adecuado a la ley de convertibilidad, es para mantener el equilibrio presupuestario y de esta forma la estabilidad.

Si bien coincidimos en que la estabilidad es una condición prioritaria y que todos los habitantes de la Nación deben pensar así, el costo social debe ser repartido equitativamente por todos. Hasta ahora sólo tuvimos una transferencia de ingresos de las provincias al Estado nacional.

Señor Presidente: vamos a votar favorablemente este proyecto en virtud de esta condición prioritaria para crecer, conociendo que no contiene elementos para el crecimiento, sino que por el contrario el equilibrio fiscal se obtiene reduciendo el gasto público y las obras públicas de efecto multiplicador de la economía. No queremos trabar este proceso de estabilidad, pero consideramos que la estabilidad no es un fin por sí misma, sino el medio para luego crecer. Si bien se puede apre-

que la inflación se ha reducido a bajos índices, no es compatible con los altos índices de desocupación publicados por el mismo organismo estatal.

Deseamos que el Poder Ejecutivo nacional nos envíe

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA QUARRACINO

Datos estadísticos sobre la evolución de la situación económica

1. — El PBI decayó un 9,9 % durante la década del 80, lo que implica una disminución superior al 20 % en términos de PBI por habitante. El PBI generado por la industria decreció un 19,9 %.

2. — El ingreso bruto nacional equivale a menos del 80 % del de inicios de la década, al tiempo que el consumo decreció el 13,4 %.

3. — La inversión bruta interna cayó un 33,9 %, porcentaje que se eleva al 36,2 % en el caso de la inversión en equipos durables de producción.

4. — La inversión neta anual como porcentaje del PBI pasó del 17,1 en 1980 al —1,1 en 1989, en una tendencia de involución constante durante toda la década.

5. — Mientras en la década del 70 la relación entre inversión bruta fija y el PBI fue del 21/22 %, se registra una reducción al 15 % en 1982, al 11 % en 1988, al 8,8 % en 1989 y al 8,2 % en 1990. Casi el 70 % del capital reproductivo tiene una antigüedad superior a los 10 años.

6. — El salario real en la industria manufacturera se contrajo durante la década un 32,8 % y la ocupación en el sector industrial un 25,5 %.

7. — La tasa promedio de desocupación se eleva del 2,6 % al 7,8 % y la de subempleo del 5,2 % al 8,9 % a lo largo de la década; actualmente los desocupados y subocupados alcanzan a 2.300.000 y el 25 % de los ocupados trabaja en negro.

8. — Los sueldos y salarios disminuyeron su participación en el PBI del 53,8 % en 1975 al 41 % en 1983 y al 30 % en 1988.

9. — En 1980 el 40 % de las familias de menores recursos recibía el 15,5 % del ingreso mientras que el 10 % de las más ricas concentraba el 33,5 %. En 1989 tales participaciones son del 11,7 % y del 41,7 % respectivamente; cada día se producen tres accidentes con la muerte o incapacidad permanente del trabajador.

10. — A lo largo de la década, y a pesar del deterioro en los términos del intercambio (un 35,7 %), el saldo de la balanza comercial pasó de un déficit de 2.500 millones de dólares a un superávit de 5.300 millones de dólares en 1989.

11. — Dentro de la recaudación de la DGI a mediados de 1985 los impuestos directos representaban el 14,6 %, mientras que en febrero de 1991 representaron el 12 %; el IVA, por su parte, representaba el 32,4 % mientras que a principios de 1991 representaba el 40,5 %; los impuestos al consumo representan un 70 % del total de lo recaudado; el impuesto a las ganancias representa apenas el 1 % del PBI.

el presupuesto para el año 1992 en forma oportuna, de acuerdo con lo que establece la Ley de Contabilidad, introduciendo elementos de crecimiento que nuestros representantes están reclamando.

12. — Representatividad del impuesto a las ganancias (1984) (% sobre PBI):

Argentina	0,5
Brasil	3,1
Chile	5,2
Estados Unidos	13,5
Dinamarca	25,0
Haití	1,3
Israel	15,2
Japón	10,5
México	5,7

13. — La evasión previsional llega al 40 % (unos 100 millones de dólares mensuales), y el 48 % de la población económicamente activa es evasora; el 70 % de los pasivos cobra el haber mínimo; si se compara el haber medio de un jubilado y el salario medio del personal activo, el retroceso en los últimos 10 años fue del 40 % en términos reales.

Los ingresos totales a las cajas jubilatorias entre 1960 y 1990 fueron de 904.000 millones de dólares, mientras que los egresos en esos 10 años sumaron unos 94.744 millones de dólares. ¿Qué pasó con los 764.000 millones que no están? (evasión, transferencias a otras partidas...?).

14. — En 1985 por cada unidad monetaria de valor agregado en la industria el consumo por parte de los capitalistas oscilaba alrededor del 10 % en Austria y Noruega, del 40 % en el Reino Unido y Estados Unidos, del 60 % en Brasil, del 70 % en la Argentina (fuente: Banco Mundial, las cifras se obtienen deduciendo del valor agregado del sector industrial los porcentajes atribuidos al costo laboral y a la inversión estimada en el sector).

15. — En la década 80-89 el Banco Central perdió 67.500 millones de dólares por pagos de la deuda externa, por quiebras de entidades financieras y por subsidios crediticios al sector privado.

Entre julio de 1991 y junio de 1992 el Estado se comprometió ante el FMI pagar 6.348 millones de dólares en concepto de deuda externa e interna; para ello previó un utópico superávit operativo de 3.195 millones de dólares. La deuda externa a pagar en ese lapso representa 5.195 millones de dólares.

Los atrasos acumulados con la banca privada alcanzan a los 7.000 millones de dólares.

Entre abril del 91 y marzo de 1992 el país habrá cancelado con el FMI una deuda de capital de 1.013 millones y habrá pagado intereses por 272 millones de dólares.

Al principio el planteo oficial fue que la venta del patrimonio público iba a servir como medio de pago

de deuda en la medida que una porción del precio podía ser abonada con títulos de la deuda externa. Pero no se contemplaba que también los ingresos en efectivo iban a ir a parar a los acreedores. Por el contrario, en reiteradas oportunidades Menem prometió que el fruto en efectivo de las privatizaciones iba a ser des-

tinado a reforzar los presupuestos de salud, educación, vivienda, etcétera. Por si esto fuera poco, en el último acuerdo con el FMI subyace la concepción de que se acumularán reservas adicionales y que dado que todo el superávit es absorbido por el pago de la deuda tendrían que ser compradas con emisión.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BAGLINI

Conclusiones del Tribunal de Cuentas de la Nación con referencia a la situación planteada por la falta de sanción durante el año 1990 de la ley de presupuesto de la administración nacional correspondiente a ese ejercicio financiero

Buenos Aires, 22 de marzo de 1991.

Señor presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con referencia a la situación planteada a raíz de la no sanción, en el transcurso del año 1990, de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente a ese ejercicio financiero.

Al respecto y de conformidad con lo acordado oportunamente, en la reunión celebrada en la Subsecretaría de Hacienda, entre el vocal de este cuerpo doctor Roque E. Ceballos y miembros de la comisión que usted preside, le hago llegar las conclusiones a que este Tribunal de Cuentas arribara sobre el particular y de las cuales da cuenta el anexo que se agrega a la presente, como parte integrante de la misma.

Saludo a usted atentamente.

Vicente Antonio Barros
Vocal en ejercicio de la Presidencia

Al señor presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Jorge Rubén Matzkin.

S/D.

EJERCICIO 1990

La Ley de Contabilidad, en su artículo 13 establece expresamente que: "Si al iniciarse el ejercicio no se hubiera aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia en el anterior, a los fines de la continuidad de los servicios. Esta disposición no alcanza a los créditos sancionados por una sola vez cuya finalidad hubiera sido satisfecha. Si al sancionarse el presupuesto general no se incluyeran las erogaciones hechas en virtud de la autorización a que este artículo se refiere, el Poder Ejecutivo queda facultado para incorporar a los anexos respectivos el crédito necesario", situación ésta que, entre otras, es contemplada por las legislaciones financieras de diversos países.

A su vez desde ya varios años atrás las leyes anuales de presupuesto general de la administración pública nacional contienen, entre sus disposiciones, autorizaciones expresas al poder administrador para disponer las reestructuraciones que considere necesarias dentro de las sumas totales fijadas, así como también su ampliación en la forma y condiciones que los mismos textos

legales prevén, tal como lo contemplado en los artículos 8º, 9º, 10, 11 y concordantes de la ley 23.763 (presupuesto 1989).

En ese orden de ideas, cabe resaltar que tales disposiciones que posibilitan una mejor y más dinámica ejecución de los créditos presupuestarios, frente a la realidad administrativa, durante el ejercicio para el cual fueron votados, así como también el debido reflejo de los ingresos o financiamientos no estimados en el cálculo inicial, deben necesariamente considerarse encuadradas también en la prórroga consagrada por el ya citado artículo 13, ya que lo contrario implicaría prorrogar autorizaciones sin la necesaria flexibilidad que el mismo legislador acordó al poder administrador para su utilización, impidiendo a su vez dar destino a los nuevos recursos generados.

Es decir que, desde el punto de vista de una estricta técnica presupuestaria y en lo que hace a la función específica de este órgano externo de control hacendal, la no sanción en tiempo y forma de la ley anual de presupuesto, como ha ocurrido durante el ejercicio 1990, no ha impedido a la administración ejecutar el presupuesto del año 1990 (prórroga del sancionado para 1989) dentro del marco legal y reglamentario vigente.

Memorando

Para información del señor subsecretario de Hacienda

Asunto: Aprobación de la ley de presupuesto para 1990.

I. El presupuesto de la administración nacional correspondiente al año 1990, remitido por el Poder Ejecutivo, no fue aprobado en el transcurso del citado año por el Congreso Nacional. Ante las dudas que han surgido respecto de la conveniencia de su tratamiento se realizan algunas consideraciones.

II. La naturaleza intrínseca de un presupuesto hace que el mismo deba ser aprobado antes o a lo sumo durante el ejercicio en el que va a regir. No tiene sentido la aprobación con posterioridad a la finalización del período fiscal, ya que sería ir contra su esencia. Veamos los fundamentos de esta afirmación:

1. *La institución presupuestaria.* El presupuesto nace históricamente como institución a través de la cual la ciudadanía por medio de sus representantes "controla previamente" el destino que el Estado dará a los recursos públicos que toma de la comunidad, o sea es un "control ex ante".

Tradicionalmente se afirma que el presupuesto es "mandato y límite" del Poder Legislativo (que ejerce la facultad de "decidir" sobre el empleo del poder rentístico de la Nación) al Poder Ejecutivo (que tiene la responsabilidad de administrar recaudando y gastando conforme a la ley). Todo mandato y límite (mandato en cuanto a función a cumplir y límite en cuanto a restricción a gastar) es previo a los hechos y no posterior a los mismos.

2. *La Constitución Nacional.* El artículo 67 inciso 7 de la Constitución Nacional establece que es atribución del Congreso de la Nación aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Del texto anterior surge que el Congreso aprueba el presupuesto y aprueba o desecha la ejecución (cuenta de inversión). El presupuesto, naturalmente, se aprueba antes o durante el año en el que rige y la cuenta de inversión, naturalmente, se aprueba después. En consecuencia, una vez finalizado el año fiscal correspondería aprobar o desechar la cuenta de inversión. (Ver planilla anexa.)

3. *Las funciones del presupuesto.* El presupuesto tiene varias funciones que cumplir (plan financiero, plan administrativo, instrumento de política económica, etcétera). Este enfoque se refiere al presupuesto como instrumento o como herramienta. Se suele afirmar, en este campo, que el presupuesto es balance preventivo por oposición a balance consuntivo. Es balance porque incluye los gastos, los ingresos y el resultado que surge de la vinculación de ambos, ordenados de acuerdo a criterios preestablecidos de clasificación; y es previo porque se hace antes de los acontecimientos. Por eso es plan, es programa de acción a cumplir para el logro de los fines del Estado mediante la prestación de los servicios. Por lo tanto, para el cumplimiento adecuado de las funciones del presupuesto éste debe ser aprobado previamente y no posteriormente.

4. *Los principios presupuestarios.* Un tradicional principio presupuestario es el llamado de "anticipación" o "precedencia", que dice que el presupuesto debe estar aprobado antes de comenzar el ejercicio en el cual va a regir. La Ley de Contabilidad, en su artículo 13 prevé, como excepción, el caso de iniciar un ejercicio sin presupuesto formalmente aprobado para el mismo, estableciendo que en tal circunstancia regirá la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior. No obstante esta norma, sigue vigente el principio, antes citado, en el sentido de aprobar el presupuesto con debida anticipación ya que es obvio que, para que el presupuesto cumpla adecuadamente su carácter institucional (fundamento) y sus funciones (instrumento) necesari-

amente deberá anticiparse a los hechos, para lo cual el artículo 12 de la citada ley establece el mecanismo correspondiente. (Ver planilla anexa.)

5. *La estructura de la Ley de Presupuesto.* El articulado de la Ley de Presupuesto, tradicionalmente emplea conceptos que ayudan a la interpretación del problema en consideración. El artículo 1º dice: "Fíjase en la suma de ... las erogaciones corrientes y de capital de la administración nacional", y el artículo 2º dice: "Estímase en la suma de ... los recursos corrientes y de capital de la administración nacional".

El empleo de las palabras "fíjase" y "estímase", que también se emplean en los artículos 3º, 4º, 5º, 6º y 7º de la Ley de Presupuesto, dan clara idea que se está legislando para el futuro y no para el pasado. Por lo tanto no podría aprobarse una ley con esa terminología, una vez concluido el ejercicio.

III. De lo antes expuesto surge claramente que la naturaleza del presupuesto requiere su aprobación con anterioridad y no con posterioridad a la realización de los gastos públicos (y los de ingresos públicos). La aprobación de un presupuesto una vez concluido el ejercicio originaría dificultades de distinto tipo, como se señala a continuación:

1. *Políticas.* Se entiende que la discusión de un presupuesto consumado en el ámbito público del Congreso de la Nación pondrá de relieve los defectos incurridos en el funcionamiento de los poderes del Estado en cuanto a su responsabilidad institucional, de aprobar en término el presupuesto nacional.

2. *Administrativas.* No necesariamente los hechos ocurridos se corresponderán con las nuevas autorizaciones presupuestarias que surgieran de la ley que eventualmente se apruebe, lo cual daría lugar a una regularización posterior.

3. *Contables.* La aprobación de un presupuesto con una estructura jurisdiccional diferente de la que ha sido empleada en las registraciones correspondientes traerá una serie de dificultades de reapropiación de gastos, demorando innecesariamente la elaboración de la cuenta general del ejercicio y concentrando las tareas de los organismos contables en adecuaciones poco relevantes.

IV. La revisión de los antecedentes históricos sobre aprobación de presupuesto a partir de la vigencia de la Constitución Nacional (1852) no presentaría ningún caso en el que un presupuesto se haya aprobado con posterioridad a la finalización del ejercicio.

V. Las operaciones de la administración pública nacional, efectuadas durante 1990, están respaldadas legalmente en el presupuesto "vigente" de 1990 amparado en las siguientes normas: artículo 13 de la Ley de Contabilidad y artículos 8º y 29 y otros de la Ley de

Presupuesto de 1989. Por lo tanto no se habría incurrido en ilegalidad ya que ha habido un presupuesto legalmente válido. (Ver planilla anexa.)

VI. En consecuencia, no corresponde ni es necesario aprobar formalmente un presupuesto y debe remitirse al tratamiento, por el Congreso de la Nación, de la cuenta general del ejercicio o cuenta de inversión.

De la revisión de la ejecución del año 1990 podría surgir la necesidad de aprobar algún artículo que convalidara situaciones que estaban previstas en el proyecto de presupuesto para el año 1990. Estos artículos, en el caso de que se compruebe su necesidad, podrían incorporarse a la Ley de Presupuesto 1991 o ser motivo de una ley especial.

Cont. Roberto A. Martirene.

Director Nacional de Programación Presupuestaria.

PLANILLA ANEXA

Antecedentes legales

Constitución Nacional

Artículo 67, inciso 7º: Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar a cuenta de inversión.

Ley de Contabilidad Pública

Artículo 12: El Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda, presentará al Congreso antes del 15 de septiembre de cada año el proyecto de presupuesto general para el ejercicio siguiente.

Si la Cámara de Diputados, que actuará como Cámara de origen, no recibiera dicho proyecto en la época indicada, iniciará la consideración del asunto tomando como anteproyecto el presupuesto en vigor.

Artículo 13: Si al iniciarse el ejercicio no se hubiera aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia en el anterior, a los fines de la continuidad de los servicios.

Esta disposición no alcanza a los créditos sancionados por una sola vez cuya finalidad hubiera sido satisfecha.

Si al sancionarse el presupuesto general no se incluyeran las erogaciones hechas en virtud de la autorización a que este artículo se refiere, el Poder Ejecutivo queda facultado para incorporar a los anexos respectivos el crédito necesario.

Ley de Presupuesto 1989

Artículo 80: Autorízase al Poder Ejecutivo nacional para introducir modificaciones en las erogaciones del presupuesto de la administración nacional, en la medida que las mismas sean financiadas con incrementos en los montos estimados para recursos y financiamiento por los artículos 2º y 3º y no aumenten la necesidad de financiamiento estimada en el artículo 4º de la presente ley, salvo en aquellos casos en que la modificación de las erogaciones resulte financiada con el producido del uso del crédito afectado específicamente a su atención.

Artículo 29: Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a introducir ampliaciones en las erogaciones de la Ley de Presupuesto, en la medida que ellas se originen exclusivamente en mayores erogaciones del inciso 11 - Personal y de todos aquellos incisos del presupuesto que estén vinculados a la atención de gastos en personal y pasividades, resultantes de la instrumentación de la política salarial y previsional que establezca el gobierno nacional y cuando con la instrumentación de dicha política se superen las previsiones presupuestarias.

A estos fines, el Poder Ejecutivo nacional podrá afectar con destino a "Rentas generales" hasta el diez por ciento (10 %) de los ingresos corrientes de cuentas especiales y organismos descentralizados.

Como consecuencia de lo establecido precedentemente, el Poder Ejecutivo nacional queda asimismo facultado para ampliar, en el caso que corresponda, la necesidad de financiamiento, el financiamiento y el resultado del ejercicio de la Ley de Presupuesto.

Por otra parte, podrá alterar el monto máximo fijado para hacer uso transitoriamente del crédito que se refiere el artículo 42 de la Ley de Contabilidad o para realizar las operaciones de financiamiento transitorias que considere convenientes.

El Poder Ejecutivo nacional deberá dar cuenta al Honorable Congreso de la Nación en cada oportunidad en la que proceda a ejercer las facultades conferidas en este artículo. La comunicación por parte del Poder Ejecutivo nacional deberá ser efectuada dentro de los treinta (30) días corridos contados a partir de la fecha de vigencia de cada uno de los actos mediante los cuales se hubieren ejercido las facultades conferidas.