

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados ...

ARTÍCULO 1º: Modificase el artículo 37 de la ley 24.156 que quedara redactado de la siguiente forma:

ARTÍCULO 37: Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia.

El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado.

Dichas reestructuraciones no podrán superar el cinco por ciento (5%) del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital y/o modificaciones en la distribución de las finalidades.

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

Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados.

Dentro de los 30 días de promulgada la presente, el Poder Ejecutivo reglamentará el alcance, funcionamiento y aplicación de este artículo para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

ARTÍCULO 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Mario Raúl Negri

Diputado de la Nación

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Este proyecto tiene su antecedente en el Expediente 0483-D-2021 que ha perdido estado parlamentario, pero que considero importante vuelva a ser presentado.

Hace ya casi 15 años, en 2006, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envió un proyecto de ley que modificaba el artículo 37 de la ley 24.156 de Administración Financiera, con el objetivo de facilitar las modificaciones, reestructuraciones y ampliaciones presupuestarias que podía hacer el Jefe de Gabinete de Ministros. La redacción propuesta por el PEN se aprobó por la ley 26.124 de agosto de ese año y se comenzó a aplicar en 2007.

Esta ley facultó al Ejecutivo a, virtualmente, poder modificar a discreción y sin mayores límites el Presupuesto aprobado por el Congreso, tergiversando las potestades constitucionales de cada uno de los Poderes de Estado. Sobre la base de esta inusual delegación de facultades del Congreso, el PEN hizo un uso intensivo de esta y otras herramientas para definir discrecionalmente ampliaciones y modificaciones que, por ejemplo, entre 2004 y 2016, promediaron 18,5% del presupuesto originalmente aprobado, con un registro máximo en 2014 de 34,2%. Así, el uso intensivo de esta herramienta por parte del Poder Ejecutivo llevó a que esta práctica se conociera públicamente como el uso de los "súper poderes".

Sin embargo, en 2016 se aprobó una nueva reforma del artículo 37 de la ley de Administración Financiera, con el objetivo de que el Congreso retomara las facultades que le son propias, limitando a su vez la capacidad del PEN para realizar ampliaciones presupuestarias de manera discrecional. Puntualmente, la ley 27.342 estableció un límite de 7,5% de monto originalmente aprobado por el Congreso que estaría vigente para el ejercicio fiscal 2017 y que se reduciría a 5% a partir de 2018. Así, el Congreso establecía un límite cuantitativo explícito y que, al mismo tiempo, le otorgaba al PEN un cierto grado de flexibilidad para atender situaciones más críticas. Bajo esta nueva

estructura legal, las modificaciones presupuestarias promediaron por el uso del artículo 37 bajaron a aproximadamente 1% del monto aprobado originalmente entre 2017 y 2019.

La administración del Presidente A. Fernández, a pocos días de asumir en diciembre de 2019, presentó un extenso proyecto de ley que finalmente se aprobó a fines de ese año, en el que, entre otros temas, volvía a modificar el artículo 37 de la ley de Administración Financiera, ampliando el límite de 5% para llevarlo al vigente en 2017 que era de 7,5%.

Esta modificación se circunscribía a un conjunto de delegaciones de facultades parlamentarias al Poder Ejecutivo definida a fines de 2019 por la ley 27.541, en el marco de la declaración de emergencia en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social; declaración que incluso fue más amplia que la aprobada durante la crisis de 2001/2002.

Más aun, a la declaración de la emergencia y a la delegación de facultades del Congreso, se sumó la decisión del Poder Ejecutivo de prorrogar el Presupuesto 2019 para 2020 sin buscar los consensos necesarios para lograr su aprobación parlamentaria, limitando el rol del Congreso para establecer las prioridades de gasto.

La irrupción de la pandemia por el Covid-19 profundizó el uso de herramientas institucionales extraordinarias, más allá de las amplias facultades que ya había alcanzado el Poder Ejecutivo. En términos presupuestarios, el artículo 4º del Decreto de Necesidad y Urgencia 457/2020 le permitió al PEN realizar las adecuaciones presupuestarias (modificaciones y ampliaciones) que considere necesaria, sin ninguno de los límites que establece el artículo 37 de la ley de administración Financiera. Más allá de la emergencia y de la situación excepcional, lo cierto es que durante 2020 las ampliaciones presupuestarias utilizando todas las herramientas institucionales disponibles sumaron \$2.902.529 millones, aproximadamente 11% del PIB, lo que representa casi 60% de presupuesto original y demuestra la cuasi inutilidad del Presupuesto como herramienta de gestión pública.

En cualquier caso, durante 2021 y en 2022 se fueron revirtiendo las situaciones excepcionales observadas en 2020, pero las ampliaciones presupuestarias sobre las previsiones originales se mantuvieron en niveles significativos. En efecto, en 2021 el presupuesto original se amplió en 33,6%, mientras que en 2022 la ampliación alcanzó

a 66,8% de crédito original, variación que se justificaría también porque el presupuesto original del año se corresponde con la prórroga del presupuesto 2021.

Finalmente, el proyecto también incluye la eliminación, vigente con la redacción actual del artículo 37, de la posibilidad de realizar modificaciones y ampliaciones presupuestarias contra las aplicaciones financieras. En efecto, el objetivo de este artículo es otorgar cierta flexibilidad al Poder Ejecutivo para adecuar las prioridades del gasto, incluso disminuyendo las partidas de gasto de capital para ampliar el gasto corriente o modificar las finalidades del gasto. Sin embargo, debe corregirse y limitarse la posibilidad de compensar estas modificaciones contra las aplicaciones financieras, ya que esta posibilidad implicaba, anteriormente, una modificación del resultado fiscal aprobado originalmente por el Congreso.

Como se puede apreciar, este proyecto tiene el objetivo de ordenar, aclarar y actualizar las facultades que tendrá el Poder Ejecutivo y, particularmente, el Jefe de Gabinete a partir de la sanción de esta ley, limitando las facultades del PEN y retomando para el Congreso facultades delegadas que le son propias por mandato constitucional.

Con la convicción que este proyecto de ley constituye un paso para reiniciar un sendero de mayor madurez institucional, solicito a mis pares su aprobación.

Mario Raúl Negri

Diputado de la Nación.