

García, Oscar Dante; Lorenzo, Ricardo Gustavo

LA FALACIA DEL PRESUPUESTO NACIONAL

XXXII Simposio Nacional de Profesores Universitarios
de Contabilidad Pública

Septiembre 2015

García, O.D., Lorenzo, R.G. (2015). La falacia del presupuesto nacional. XXXII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Mendoza. En RIDCA. Disponible en:

<http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4599>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
BAHIA BLANCA – REPUBLICA ARGENTINA**

LA FALACIA DEL PRESUPUESTO NACIONAL

**Cátedra: ADMINISTRACION PÚBLICA
Universidad Nacional del Sur**

**Autores: CR. OSCAR DANTE GARCÍA
CR. RICARDO G. LORENZO**

Bahía Blanca, Septiembre del año 2015

**XXXII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de
Contabilidad Pública – Mendoza –2015**

LA FALACIA DEL PRESUPUESTO NACIONAL

CONTENIDO DEL TRABAJO

- I) INTRODUCCION Y OBJETIVOS
- II) CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO
 - 1.- Desde lo conceptual y doctrinario
 - 2.- Desde lo normativo
- III) COMPONENTES Y NATURALEZA DEL PRESUPUESTO
- IV) DESNATURALIZACION DEL INSTRUMENTO
 - 1.- Incumplimiento normativo
 - 2.- Practicas llevadas a cabo
- V) CONCLUSIONES

Algunas consideraciones en relación al título del trabajo: primeramente queremos referirnos brevemente al nombre elegido para el trabajo presentado. A tales efectos hemos buscado las acepciones del término falacia, y la mas aceptada es la siguiente:

Una falacia es un razonamiento no válido o incorrecto pero con apariencia de razonamiento correcto. Es un razonamiento engañoso o erróneo (falaz), pero que pretende ser convincente o persuasivo.

Todas las falacias son razonamientos que vulneran alguna regla lógica. Así, por ejemplo, se argumenta de una manera falaz cuando en vez de presentar razones adecuadas en contra de la posición que defiende una persona, se la ataca y desacredita: se va contra la persona sin rebatir lo que dice o afirma. Las falacias lógicas se suelen clasificar en formales y no formales.

En función a lo mencionado precedentemente y a las conclusiones a las que arribaremos en este trabajo, consideramos que el nombre elegido es mas que adecuado para graficar la situación actual en materia presupuestaria.

I) INTRODUCCION Y OBJETIVOS

Naturaleza e importancia del Presupuesto Público: a través de tan importante instituto se determinan las funciones que el Poder Administrador debe cumplir en un período de tiempo, es un instrumento de planificación financiera y a la vez de control político sustancial preventivo.- Adquiere singular trascendencia en especial en materia de gestión y control que lo distingue del presupuesto en el ámbito privado; en materia de control es determinante porque permite salvaguardar el interés de la ciudadanía.- Es asimismo un factor que evidencia la División de Poderes, razón por la cuál podemos decir que califica el Sistema Democrático y Republicano de gobierno.-

En cuanto a los objetivos del presente trabajo: a partir de la trascendencia apuntada podríamos afirmar que no desvirtuando el instrumento se estaría seguramente cumpliendo nada más ni nada menos que con los preceptos más importantes que emanan de la Constitución Nacional.- Es por ello que el propósito primordial del trabajo lo constituye la idea de poner en evidencia en que medida, a nuestro criterio, y desde muchos años a esta parte se ha puesto de manifiesto un notorio proceso de desnaturalización que consecuentemente ha ido socavando la institucionalidad del país.

Resulta necesario, y como paso previo al aspecto medular el trabajo, hacer referencia a las Características del Presupuesto, desde lo Conceptual y desde lo Normativo, como así también a los Componentes que lo identifican y su naturaleza.

II) CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

1.- DESDE LO CONCEPTUAL Y DOCTRINARIO

Consideramos que existen al menos tres formas de conceptualizar al instituto; son tres miradas que interactúan entre si:

a) El mandato popular y el control político, b) La División de Poderes, y c) La condición de Dependiente y Coactiva de la Hacienda Pública.

a) *El mandato popular y el control político*

Para precisar tanto el mandato como el control, nos remitimos seguidamente a cuatro referencias doctrinarias significativas:

- El Ciclo de la gestión del Poder Administrador

Dicho Ciclo registra como antecedente histórico trascendente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano emanados de la Revolución Francesa (26/8/1789), recordemos al respecto 3 de sus artículos: Art.

13: para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, resulta indispensable una contribución común; ésta debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, proporcionalmente a su capacidad.- Art. 14: los ciudadanos tienen el derecho a comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su adecuación y su duración.- Art. 15: la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

El ciclo descrito es el más elocuente indicador del sistema de gobierno, donde podemos rescatar 3 instancias fundamentales del proceso: el MANDATO otorgado por la ciudadanía que se instrumenta a través del presupuesto con intervención del órgano volitivo, la GESTION que corresponde al Poder Administrador y que implica cumplir con el mandato a través de la ejecución del presupuesto y por último el CONTROL de aquella gestión a cargo nuevamente del órgano volitivo a efectos de evaluar el grado de cumplimiento, que se evidencia a través de la Cuenta de Inversión.-

- Conceptos de Juan Bautista Alberdi.

Decía el “padre de la Constitución Nacional” en referencia al Presupuesto, en su trabajo “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853”: “Dada esa ley el Poder Ejecutivo no puede percibir recurso, ni efectuar gasto que no estén mencionados o autorizados en ella. Esta sola consideración deja presumir la importancia inmensa que tiene en la suerte del país la formación de la Ley de Presupuesto. Ella se toca, por un lado, con la libertad y con la riqueza públicas, y por otro con el orden general y la estabilidad del gobierno”.-

También afirmaba: lo que está en juego en el ámbito público, a diferencia de lo que sucede en el sector privado es “la honrada utilización de los dineros públicos en procura de atender la necesidades de la comunidad”, para ello es necesario que el ciudadano pueda exteriorizar sus necesidades y saber a priori el destino de sus contribuciones (Presupuesto) y posteriormente tener la posibilidad de comprobar si aquellos objetivos se han cumplido (Control).-

- Conceptos del Dr. Adolfo Atchabahían

Afirma Atchabahían que resulta claramente de la Constitución Nacional la división de de la potestad de crear los ingresos y autorizar los gastos públicos – atribuida sólo al Poder Legislativo- frente a la potestad de administrar esos ingresos y cumplir los mandatos legislativos para la realización de tales gastos –asignada al Poder Ejecutivo-, ambas potestades amalgamadas en la Ley de Presupuesto.

- Conceptos del Dr. Cayetano Licciardo

Ha afirmado en varios de sus trabajos el Dr. Licciardo en relación al Presupuesto y al control que: es de toda evidencia que la Constitución Nacional une en un solo precepto, el régimen de control para la gestión del Poder Ejecutivo.- La norma no deja lugar a duda alguna por su claridad y precisión al establecer como atribución del Congreso: “fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.- De ese modo la función inicial y conclusiva resultan correlativas, inseparables, porque no se

puede suponer el ejercicio del control sin la existencia de los dos elementos.- No se trata solamente de una relación de balance preventivo y conclusivo, si bien el presupuesto adquiere la forma de un cálculo financiero previo, es más que eso: es un programa de gobierno proyectado por el Ejecutivo y avalado por el Legislativo, conformando una orden de hacer dirigida a los funcionarios públicos encargados de la gestión y ejecutores de la voluntad de la ciudadanía.- Ese mandato debe ser finalmente controlado por el mandante a través de la “rendición de cuentas” de poder a poder.-

b) La división de poderes

Montesquieu y la República.- Alrededor de los años 1750, los que podríamos calificar como los padres del Sistema de gobierno moderno (participes de la Teoría de la Ilustración), Jean-Jacques Rousseau (el contrato social) y el Barón de Montesquieu (el espíritu de las Leyes) sostenían: el primero de ellos que toda Democracia será auténtica si los individuos pudieran vivir bajo un gobierno basado en la soberanía popular, esto es: elegido libremente por el pueblo; en cuanto al segundo ponía énfasis en la figura de la República y sostenía en ese aspecto una estructura sustentada en el equilibrio de los poderes, afirmaba que si solo los poderes están divididos se puede garantizar la libertad individual.- Escribió alguna vez Maurice Crasnston en un ensayo biográfico de Montesquieu: afirmaba que aquél pensador postulaba el amor a la República a través del liberalismo parlamentario, en especial la “separación de poderes” del Estado para hacerlo precisamente Republicano y democrático en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los tres poderes deberían funcionar como pesos y contrapesos para de ese modo derribar toda clase de despotismo.- Seguía afirmando que en cualquier país del mundo donde impere el orden Republicano bien entendido, el *Presupuesto Público* es un documento que identifica plenamente a ese orden al poner de manifiesto de manera evidente la División de Poderes.-

c) El carácter dependiente y coactivo de la hacienda pública

En primer término debemos afirmar que en toda República, la Hacienda Pública adquiere el carácter de Dependiente, en razón de que se nutre de recursos que la sociedad proporciona para que luego el Estado los administre en procura del bien común.- Existen entonces dos órganos fundamentales en ese aspecto: el volitivo que en representación de la comunidad ordene las actividades a desarrollarse y el modo de su financiamiento y el ejecutivo que debe cumplir con aquel mandato a través de la gestión para por último ser controlado por el primero.-

Por otra parte la Hacienda Pública tiene la característica de ser coactiva o forzoza. En la hacienda privada el acceso y retiro es libre, en la hacienda pública es coercitivo, se pertenece sin opción. Por ese motivo las normas de control deben ser distintas, en la hacienda privada la rentabilidad de la empresa es una norma de control, el accionista de la empresa puede permanecer en la misma si le parece satisfactoria la administración y retirarse si no le conviene vendiendo sus acciones.

En la hacienda pública, como dijimos la pertenencia es coactiva y en consecuencia se le debe garantizar a cada ciudadano integrante de la misma que sus derechos serán respetados, que los fondos que les fueron compulsivamente extraídos sean invertidos en forma transparente y en bien de un objetivo común (bien común),

teniendo una importancia fundamental el Presupuesto para el logro de estos fines como instrumento de control político preventivo.

Como decíamos al principio de este modo conceptualizamos el Presupuesto Público desde lo doctrinario a través de tres aspectos interrelacionados: la hacienda dependiente y coactiva, el mandato y la división de poderes.-

2) DESDE LO NORMATIVO

El marco normativo que regula el rol del Presupuesto, su contenido, tratamiento y ejecución, lo constituyen la Constitución Nacional, la Ley de Administración Financiera (Ley 24156) y otras leyes relacionadas con el tema.- Veamos la transcripción de los artículos pertinentes en el caso de la Constitución Nacional y en el caso de la Ley 24156 la agrupación por Capítulos del articulado relacionado, y finalmente mencionaremos las otras leyes que tienen relación con el tema bajo estudio.

a) La Constitución Nacional

Atribuciones del Congreso: Art. 75, inciso 8): “Fijar anualmente, conforma a 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 general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.- Vemos que el artículo se remite al inciso 2) en relación a la coparticipación federal al indicar que “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas se realizará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto.....”

Atribuciones del Poder Ejecutivo: Art. 99, inciso 10): “Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales”.- Atribuciones del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo: Art. 100, inciso 7): “Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional”.- En relación al control del mandato instrumentado a través del presupuesto, el art. 85 en el primer párrafo dispone: “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo”.-

b) Ley de Administración Financiera 24156

Sistema Presupuestario. Capítulo I: “Disposiciones generales y organización del sistema”, Art. 11 al 18, Capítulo II: “Del presupuesto de la administración nacional”, Art. 19 al 45 (estructura, formulación, ejecución, cierre de cuentas y evaluación de la ejecución), Capítulo III: “Del régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado”, Art. 46 al 54 y Capítulo IV: “El presupuesto consolidado del sector público nacional”, Art. 55.- Sistema de Contabilidad Gubernamental (normas vinculadas): Art. 87 (características) incisos b y c) y el Art. 95 relativo a la Cuenta de Inversión y a los estados que la integran, cuando alude en el inciso a) a los “estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional a la fecha de cierre del ejercicio”.-

c) Otras leyes complementarias

Cabe citar, además de la ley 24156, las siguientes leyes que complementan el marco normativo referido al Presupuesto:

- . Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (11672)
- . Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (24354)
- . Ley de Normas Complement. del Presup. y Reorganización Administrativa (24629)
- . Ley de Solvencia Fiscal (25152)
- . Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (25917).

III) COMPONENTES Y NATURALEZA DEL PRESUPUESTO

III. a) Componentes del Presupuesto:

Luego de referir a las características es necesario hacer referencia a los dos componentes que le dan forma: el cualitativo y el cuantitativo.- En el primer caso se trata de la planificación de la acción de gobierno a través de la determinación de metas y objetivos a cumplir en el corto plazo.- En lo que atañe al componente cuantitativo se refiere a las valorizaciones de su contenido ya sea en materia de recursos como de gastos, y a la determinación de los resultados esperados.- Ambos componentes se interrelacionan, son concurrentes; es necesario lograr un aceptable resultado en especial en lo financiero para de ese modo garantizar el cumplimiento de los propósitos perseguidos.- Al respecto recordemos dichos del Dr. Cayetano Licciardo quién otorgaba trascendencia a ambos componentes pero señalaba como de mayor relevancia el cualitativo cuando decía: "...es importante el componente financiero del presupuesto, lograr una adecuada recaudación para asegurar el equilibrio y evitar las consecuencias nefastas que un desequilibrio genera, pero la esencia del presupuesto es otra: el Estado debe cumplir con eficacia, eficiencia y economicidad la misión encomendada, esto es, los objetivos, las metas, las pautas programáticas".- Ampliando la idea sostenía: "es muy importante lograr una Caja equilibrada, reducir el Déficit Fiscal, que las cuentas cierren (tratando de hacerlo a través de la reducción de los gastos y no del incremento de los recursos), pero es tanto o más importante preservar la razón de ser del Presupuesto que no es otra cosa que procurar cumplir con la "orden de hacer", es decir con el "mandato constitucional". Lo que sucede en la realidad es que los desequilibrios cuantitativos inexorablemente afectan el componente cualitativo y eso se traduce en una gestión menos eficaz, menos eficiente y menos económica, lo cuál conduce a desnaturalizar el instrumento.- A efectos de demostrar que el componente cualitativo o razón de ser del mandato, tiene una estrecha relación con el gasto autorizado (porque se Gasta para cumplir con los propósitos perseguidos), afirmaba que el Gasto Público es de raíz política, en la Hacienda Pública el gasto justifica el recurso y no a la inversa.-

III. b) Naturaleza del Presupuesto:

Por otra parte podemos complementar el tema manifestando que el Presupuesto tiene importancia como instrumento para múltiples finalidades. Entre las mas importantes podemos mencionar:

a) Es un instrumento financiero: en él se programan los recursos que se estima recaudar en un período corto de un año y las autorizaciones para gastar, es decir los gastos e inversiones que serán financiados con aquellos recursos para de ese modo

el órgano ejecutivo pueda dar cumplimiento a la orden de hacer (a través de la gestión) emanada el órgano volitivo. b) Es un instrumento político: considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye entonces en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno; debe contemplar las necesidades de la sociedad a ser atendidas por el Estado simbolizando un “mandato” obligatorio que identifica el sistema republicano de gobierno. Dicho en otros términos opera como instrumento de control político-preventivo al materializar el mandato otorgado por la ciudadanía a través de sus representantes. Adquiere además singular importancia durante la gestión de gobierno y al finalizar la misma en tanto y en cuanto permite controlar el grado de cumplimiento de la orden impartida, los desvíos manifiestos y las responsabilidades emergentes. Es importante puntualizar que el presupuesto, como plan del corto plazo (un año) debe presentar una estrecha vinculación con el plan general de Gobierno o Planeamiento (de una duración aproximada a los cinco años); el presupuesto, si bien tiene componentes cualitativos es esencialmente cuantitativo, es decir traduce en cifras los enunciados generales del planeamiento. La interdependencia de los dos instrumentos en un país ordenados es evidente y notoria. c) Es un instrumento jurídico: la aprobación del presupuesto, tanto a nivel municipal, provincial y nacional, constituye un acto legislativo indispensable. Es entonces un instrumento normativo, es la expresión jurídica de los derechos, obligaciones, potestades y deberes de la administración en su relación con los ciudadanos. Es un acto legislativo de control y para el control, permite que el Poder Legislativo pueda controlar el programa financiero del gobierno, desde su sanción, durante su ejecución y luego de haberse concluido la gestión en cada período. En síntesis el Presupuesto es un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función que le es propia y está contemplada en la Constitución, decide a través de ese acto el destino de los dineros públicos, aún cuando corresponda al órgano ejecutivo, por la naturaleza de sus funciones, la ejecución de tan importante normativa. d) Es un instrumento de programación económica: desde ese punto de vista debe afirmarse que es un instrumento de planificación y desarrollo; el requerimiento de un desarrollo integrado exige del Estado un papel orientador y regulador de todo el sistema económico. La Dra. Lea Cortes de Trejo afirma que a través del presupuesto el Estado define: el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades, y los efectos que a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

IV) DESNATURALIZACION DEL INSTRUMENTO

A nuestro criterio, la desnaturalización se evidencia a través del incumplimiento normativo y en razón de prácticas llevadas a cabo, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.- Para analizar esos aspectos, consideramos que una forma de hacerlo, para entenderlo mejor, es ordenarlo atendiendo a los tres momentos por los que transita el Instrumento: al elaborarse, al aprobarse y al ejecutarse el presupuesto (incluyendo en este último tramo el cierre de ejercicio).- Finalmente mencionaremos como el incumplimiento normativo y las prácticas evidenciadas alteran diversas reglas del presupuesto.

1.- Incumplimiento normativo

INCUMPLIMIENTO NORMATIVO

ELABORACION

- Constitución Nacional

Artículos 29 y 76: prohibición de que el PL conceda al PE facultades extraordinarias o implemente delegaciones legislativas. Estas prohibiciones no son respetadas, ni en la elaboración ni en la aprobación al contemplarse disposiciones en la propia Ley de Presupuesto que determinan delegación de facultades.

- Ley de Administración Financiera 24156

Artículo 12: Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre si. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas (regla de la universalidad que no se cumple).

Artículo 20: Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos (regla de la exclusividad que no se cumple).

APROBACION

- Constitución Nacional

Artículos 29 y 76: prohibición de que el PL conceda al PE facultades extraordinarias o implemente delegaciones legislativas. Estas prohibiciones no son respetadas, ni en la elaboración ni en la aprobación al contemplarse disposiciones en la propia Ley de Presupuesto que determinan delegación de facultades.

Artículo 75, inciso 8): la realidad sugiere que en la práctica en muchos años a esta parte el Presupuesto lo viene "fijando" el PE, por cuánto el Congreso sólo se limita a sancionarlo en forma textual.

Artículo 81.- Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. La ley 26122 (art. 24) propone que la aprobación del DNU por una sola de las Cámaras es suficiente para la validez de la norma; más aún, si ninguna de las cámaras se expide, el decreto permanece vigente pues sólo será derogado si ambas cámaras lo rechazan (la pretensión de la validez del DNU con la sola aprobación de una cámara exhibe una objetiva invalidez constitucional)

Artículo 82.- La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta. Dado que el decreto de necesidad y urgencia tendrá vigencia siempre y cuando no sea

rechazado por ambas cámaras, y que no se establece un plazo dentro del cual estas deberán pronunciarse sobre el mismo, la prolongación en el tiempo del silencio del Congreso implica una aprobación tácita que viola el mencionado art. 82 de la CN.

- Ley de Administración Financiera 24156

Art. 27 (aplicación de la regla de la precedencia y fundamento de la misma): la situación establecida por el art. 27 de la Ley 24.156 es de excepción, por lo tanto la medida debe ser transitoria y luego de comenzado el nuevo ejercicio, no obstante la vigencia del presupuesto del año anterior, debería activarse el tratamiento del instrumento propio del nuevo año. Debe tratarse prioritariamente con el inicio del período ordinario de sesiones del Congreso, no demorar esa tarea parlamentaria y menos aún no tratarlo nunca y culminar el nuevo ejercicio con el presupuesto de prórroga. En el caso ocurrido con el Presupuesto 2011, directamente se procedió al dictado de un DNU con fecha 22/12/2010 (el 2054/2010) por el “que se aprueba el presupuesto de 2011 sustentado en el del 2010, incluso por la Decisión Administrativa Nº 1 del JGM se procede a la distribución de los créditos, dando por terminado todo tipo de debate o análisis parlamentario del proyecto de presupuesto 2011”. Es como aseverar que el Presupuesto para el ejercicio 2011, en lugar de aprobarlo el Congreso lo aprobó el Poder Ejecutivo Nacional desconociendo la naturaleza misma de la regla establecida en el art. 27 de la Ley 24.156. -

EJECUCION Y CIERRE

- Constitución Nacional

Artículo 99, inciso 10) y Art. 100, inciso 7): el PE recauda los recursos y ejecuta los gastos conforme a una Ley de Presupuesto que elaboró inicialmente y/o modificó posteriormente, siendo en la realidad de los hechos la intervención del Poder Legislativo muy condicionada y formal.

- Ley de Administración Financiera 24156

Art. 28: todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deberá contar con el financiamiento respectivo (es necesario determinar con precisión el equilibrio o el desequilibrio de un presupuesto, sea cuando se sanciona o cuando se ejecuta, algo que claramente no se verifica).

Art. 29º) y 33º): se refieren a las limitaciones cuantitativas y cualitativas del presupuesto. Art. 29. — Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. (LIMITE CUANTITATIVO).

Art. 33. — No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista. (LIMITE CUALITATIVO)

Art. 37 (reforma Ley 26124), 2do. párrafo: no puede el PE, sin que intervenga previamente el Congreso, incrementar el Presupuesto y el monto del endeudamiento.- En la práctica y en reiteradas oportunidades, a través de DNU el

PEN ha incrementado los Recursos (por las dos vías) y consecuentemente autorizado gastos adicionales que inmediatamente ejecuta.

Art. 45: finalizado el ejercicio, la Oficina Nacional de Presupuesto debe efectuar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos respecto de lo programado (evaluando todos los programas que lo conforman), determinando causas de los desfases y proponiendo recomendaciones a futuro con el propósito de corregirlos. El precepto aludido no siempre se ha cumplido.

2.- Prácticas llevadas a cabo

ELABORACION

a) Subestimación de Recursos y de Gastos

Es bastante reiterativo comprobar que deliberadamente se suelen subestimar tanto los recursos como los gastos, la pregunta que nos hacemos es cuál es el propósito perseguido: por el lado de los gastos se pretende generar la sensación de que el Gasto Público se reducirá, cuando en realidad lo que viene ocurriendo es todo lo contrario, en particular en lo que atañe a los gastos corrientes.- Por el lado de los recursos sucede recurrentemente que la recaudación real superará los cálculos previos deliberadamente (como decíamos) reducidos (potenciado ello por el efecto inflacionario); al concretarse durante la ejecución, esa recaudación en exceso, ese “plus” es utilizado a “gusto y paladar” por el PE mediante los dictados de DNU financiando gastos que cuali y cuantitativamente no están contemplados en el Presupuesto original.- En este último aspecto se evidencia que el Ejecutivo por esa vía incrementa el presupuesto y lo hace por decisión propia, debido a que cuando los DNU van al Congreso, por un lado ya se ha aplicado la política del hecho consumado y por el otro, de acuerdo a la reglamentación vigente, los Decretos son rápidamente aprobados al ser suficiente el visto bueno de una sola de las Cámaras.

La diferencia que se aprecia entre lo que ocurrió entre 2003 y 2010, y lo que ha pasado en los últimos años, es que en esa primera etapa se subestimaban tanto ingresos como gastos, para luego ampliar estos últimos a partir de la mayor recaudación. Desde 2011 en adelante, los recursos se presentan bastante ajustados a la realidad, mientras que los gastos son la variable de ajuste en la presentación del presupuesto, para luego financiarse con un aumento del endeudamiento o mediante una disminución de las aplicaciones financieras, incrementando así el déficit fiscal.

A modo de ejemplo, a continuación podemos ver las notorias diferencias que se pueden observar entre el resultado financiero originalmente previsto en el presupuesto 2013 en comparación con el que finalmente quedo como consecuencia de las sucesivas modificaciones realizadas sobre el mismo (sin pasar por el Congreso) y en relación a lo ejecutado (con su variación porcentual), a saber:

ADMINISTRACION NACIONAL				
CUENTA - AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO				
AÑO 2013 (Presupuesto inicial, definitivo y ejecutado)				
En millones de pesos				
CONCEPTO	Presupuesto Inicial	Presupuesto Final	Ejecutado	% Ejecución
I INGRESOS CORRIENTES	627.229,1	667.409,7	664.527,6	105,9
II GASTOS CORRIENTES	557.897,0	676.356,5	655.673,3	117,5
III RESULTADO ECONÓMICO (I-II)	69.332,2	-8.946,8	8.854,3	12,8
IV RECURSOS DE CAPITAL	1.987,5	2.051,5	1.349,2	67,9
V GASTOS DE CAPITAL	70.815,7	103.793,3	95.261,6	134,5
VI INGRESOS TOTALES (I+IV)	629.216,7	669.461,2	665.876,8	105,8
VII GASTOS TOTALES (II+V)	628.712,7	780.149,8	750.934,9	119,4
VIII RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	504,0	-110.688,6	-85.058,1	-16.877,7
IX RESULTADO PRIMARIO	55.809,5	-65.387,5	-43.479,1	-77,9
X FUENTES FINANCIERAS	261.437,1	375.040,1	385.176,4	147,3
XI APLICACIONES FINANCIERAS	261.941,1	264.351,5	300.118,2	114,6
XII FINANCIAMIENTO NETO (X-XI)	-504,0	110.688,6	85.058,1	-16.877,7

Fuente: Secretaría de Hacienda, MEyFP.

b) Pautas engañosas tenidas en cuenta

Otro comportamiento que merece ser puntualizado es la consideración de pautas engañosas contempladas, tal como ha sucedido tanto con el proyecto de presupuesto del año 2014, como en el proyecto del corriente año 2015.- Veamos respecto a 2014: sólo tres pautas dignas de mención entre varias: a) se contempló un valor del U\$S de \$ 6,33 para todo el año y a fines del mismo superaba los \$ 8,50 (a comienzos de año ya superaba los \$ 8.-), b) se previó una pauta inflacionaria para todo el año de 9,9 %: la realidad sugiere que el índice real final (naturalmente no el oficial) superó el 35 %, c) se previó como pauta también importante un crecimiento del PBI del 5,1% en el año; los datos finales reflejan una merma del PBI que osciló en el 0,5 %.- En relación a 2015, si nos referimos a las mismas pautas: a) valor del dólar contemplado \$ 9,45, al momento de concluir el presente trabajo ya se acercaba a ese importe (y nos estamos refiriendo al dólar oficial, que sabido es se encuentra absolutamente subvaluado), b) Inflación prevista para todo el año 15,6 %, ya en los primeros 6 meses los indicadores reales sugieren un acumulado del 14 % como mínimo, c) se ha contemplado un crecimiento del PBI en el año del 2,8 % (seguramente la distorsión será también importante en lo que concierne a esta pauta).- Teniendo en cuenta estas observaciones, está claro que los presupuestos (sucedió con el de 2014 y lo propio acaecerá con el corriente) deben ser modificados y actualizados por completo, circunstancia que deja las finanzas del Estado Argentino a merced de la discrecionalidad absoluta del gobierno,

máxime si tenemos en cuenta que la aludidas modificaciones se realizan prácticamente de oficio, con la intervención del Congreso para una mera ratificación.- De continuar este estado de situación el instrumento se desvirtuará de manera elocuente.-

c) Formato de presentación del presupuesto

Las formas de exposición cuantitativa del presupuesto a través del esquema ahorro-inversión-financiamiento, sobre todo en materia de determinación de resultados, a nuestro criterio conspira contra reglas fundamentales del presupuesto público, tales como: Universalidad, Equilibrio, Claridad y Uniformidad.- Seguidamente presentamos en forma sintética un esquema, tomando como base los Presupuestos originalmente aprobados de los ejercicios 2013 y 2015 (el ejemplo resulta válido para cualquier ejercicio que se nos ocurra considerar).- Mas adelante nos referiremos al grado de afectación que se genera respecto de las reglas antedichas.-

ADMINISTRACION NACIONAL				
CUENTA - AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO				
AÑOS 2013 Y 2015 (Presupuestos aprobados por Ley)				
En millones de pesos				
CONCEPTO	Presupuesto año 2013	Presupuesto año 2015	Variación	% Variacion
I INGRESOS CORRIENTES	627.229	1.199.658	572.429	91,26
II GASTOS CORRIENTES	557.897	1.089.381	531.484	95,27
III RESULTADO ECONÓMICO (I-II)	69.332	110.277	40.945	59,06
IV RECURSOS DE CAPITAL	1.988	2.348	361	18,14
V GASTOS DE CAPITAL	70.816	162.249	91.433	129,11
VI INGRESOS TOTALES (I+IV)	629.217	1.202.006	572.789	91,03
VII GASTOS TOTALES (II+V)	628.713	1.251.630	622.917	99,08
VIII RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	504	-49.623	-50.127	-9.945,83
X FUENTES FINANCIERAS	261.437	687.146	425.709	162,83
XI APLICACIONES FINANCIERAS	261.941	637.522	375.581	143,38
XII FINANCIAMIENTO NETO (X-XI)	-504	49.623	50.127	-9.945,83
Fuente: Secretaría de Hacienda, MEyFP.				

d) Circunstancias vinculadas al endeudamiento público

Las consideraciones que sobre el endeudamiento efectuamos las realizamos en este momento, pero podrían ser ubicadas en cualquiera de los otros dos, lo hacemos de este modo apuntando básicamente a la intencionalidad del Poder Administrador:

- Si tenemos en cuenta el Presupuesto del año 2014: se pone en evidencia una contradicción notoria: del cuadro del resultado financiero (Ahorro-Inversión-Financiamiento) en lo referente a Fuentes y Aplicaciones Financieras (art. 4º), resulta que el endeudamiento previsto es de 360.700 mill. de pesos (57.000 millones de U\$S a razón de \$ 6,33 por dólar) y Amortizaciones por 280.400 mill. de pesos, o sea U\$S 44.300, con lo que el aumento de la deuda sería para 2014 de U\$S 12.700.- Si luego computamos la sumatoria de autorizaciones para contraer nuevos compromisos emergentes de los Artículos 49, 50, 51, 52, 53 y 55 de la ley, llegamos a un total de U\$S 117.600.- Lo dicho significa que la autorización de endeudamiento total (cuadro de resultados- ahorro-inversión-financiamiento) es de U\$S 57.000 y la realidad o autorizaciones verdaderas (de algún modo en forma solapada a través de los artículos citados) asciende a U\$S 117.600, lo que genera una enorme diferencia que asciende a U\$S 60.600.- Afirmaba al respecto el Lic. Hector Giuliano que esa diferencia o mayor endeudamiento contemplado era grave porque denotaba una irresponsabilidad mayúscula al posibilitar la contracción de obligaciones que no tenían capacidad de pago demostrada.-

- El presupuesto aprobado para 2015 y su relación con el endeudamiento interno: según información emanada del propio Ministerio de Economía, en lo que va del 2015 el Gobierno emitió deuda, a través de diferentes instrumentos, por un total de 48.300 millones de pesos.- La propia fuente indica que al 30/6/2014 el endeudamiento público interno ascendía a 198.863 millones de dólares; de ese total el 57,8 % corresponde al propio sector público (ANSES, BCRA, PAMI entre otros) y el restante 42,2 % a acreedores privados.- Para tener noción de la magnitud de la deuda acumulada, resulta interesante compararla con el total presupuestado para el corriente año, veamos: El total del presupuesto de gastos asciende a \$ 1.251.630.248.497, traducido a U\$S a partir de una cotización de \$ 10,00 por dólar (para simplificar el análisis) significan 125.163 millones de U\$S, lo que representa aproximadamente el 63 % del total del endeudamiento público interno considerado hace exactamente un año.- Indudablemente estamos hablando de un monto sideral que entendemos deberá ser prioritariamente tenido en cuenta por las administraciones futuras en tanto y en cuanto configurará un factor condicionante de esas gestiones.-

APROBACION

a) Procedimiento habitual

Reiteradamente el Proyecto llega al Congreso (a través de la Cámara de Diputados), con una directiva concreta emanada de la Casa Rosada (Presidencia y Jefatura de Gabinete): debe ser aprobado sin modificación alguna, por menor que ésta sea.- Frente a esa realidad, que es por otra parte explícita, resulta inevitable no formular una reflexión con tono irónico: pareciera ser que la Ley es sancionada por el PEN y luego el Congreso avala tal decisión; siendo así también nos preguntamos: y la división de poderes ?

b) Episodio acaecido con relación al presupuesto del ejercicio 2011

Recordemos lo que sucedió con la aprobación de éste presupuesto (ya aludido cuando hicimos referencia al incumplimiento normativo del

art. 27 de la ley 24.156, en esta instancia de la Aprobación es apropiado reiterar la experiencia sucedida): no se aprueba en tiempo y forma, por lo que se prorroga el del año anterior.- No es criticable el procedimiento por ser una herramienta legal, aunque circunstancial.- Si es criticable que nunca se haya votado el Presupuesto para ese ejercicio, no es normal ni aceptable desde lo institucional.- Esta bien, efectuamos la prórroga, pero lo prioritario en el nuevo año que comienza es tratar y votar el Instrumento.- La aludida prórroga del presupuesto 2010 Ley 26546 – aplicando el art. 27 de la ley 24156 se materializó mediante el Decreto N° 2053 del 22/12/2010, pero lo llamativo es que inmediatamente por DNU N° 2054 de la misma fecha se “aprobó el presupuesto 2011” que no era otro que el “de prórroga” (se hizo por DNU y no por Ley).- Luego por medio de la Decisión Administrativa N° 1 del 7 de enero 2011 se instrumenta la Distribución de Créditos, lo cuál avala que el Presupuesto era el que resultaba de aquel DNU (reitero = prórroga 2010); realmente inédito.- Además debemos tener en cuenta que las autorizaciones para gastar y los recursos estimados provenientes de la prórroga no tienen nada que ver con el nuevo ejercicio: el mandato otorgado para un año no puede ser el mismo que el del año siguiente desde lo cualitativo y tampoco desde lo cuantitativo, por cuanto el deterioro de los montos por efecto de la inflación genera indudablemente distorsiones notorias.

c) Distorsión en la estructura de los gastos cotejando varios ejercicios

Si evaluamos la composición del Gasto a través de diversos ejercicios, observamos de que manera la misma se ha ido distorsionando, en modo especial en lo concerniente al Gasto Social y en relación a Transferencias Corrientes.- Si bien el fenómeno se ha evidenciado, no ha sido suficientemente reconocido por las autoridades gubernamentales.- Tomemos en cuenta a título de ejemplo los ejercicios 2003, 2005, 2009, 2012, 2014 y 2015.-

Nota: los porcentajes son referidos siempre al Gasto total de cada ejercicio.

l) Composición económica del gasto

	2003	2005	2009	2012	2014	2015
Gtos. corrientes	95,0	88,2	86,0	87,4	90,08	87,04
Gtos. de capital	5,0	11,8	14,0	12,6	9,92	12,96
Total presupuesto en millones de \$	66.173	77.453	233.817	505.129	(x) 1.083.728	1.251.630

(x) incluye el incremento producido por DNU 1246/14 de \$ 199.044 millones

No ha habido cambios sustanciales en el ordenamiento económico; la exigua inversión pública que se observa (11 % en promedio) delata el grado de desarrollo que ha evidenciado el país en los años aludidos.

II) Evolución de las denominadas Transferencias Corrientes

	2003	2005	2009	2012	2014	2015
En millones de \$	20.391	21.644	60.735	141.572	320.667	360.934
En porcentajes sobre el total del presupuesto	30,8	27,9	25,9	28,0	(x) 29,5	28,84

(x) originariamente era de \$ 225.084, con el incremento generado por el DNU 1246/14 de \$ 95.583 millones llegamos a \$ 320.667.

La evolución porcentual de las Transferencias Corrientes (subsidios), en relación al presupuesto total, no evidencia alteraciones de importancia (si en cambio en valores nominales absolutos v.g. entre 2012 y 2015 pasamos de 141.572 mill a 360.934 mill), de todos modos entendemos que no puede ser razonable que algo más de un cuarto del Gasto total sea destinado a subsidios, y que esa magnitud no se haya podido revertir a lo largo de 12 años, partiendo de la premisa de que los subsidios por su naturaleza e independientemente del destino otorgado deben ser circunstanciales o contingentes.

Observemos como dato complementario la comparación con las Transferencias de Capital para los mismos años:

	2003	2005	2009	2012	2014	2015
Transfer. de capital en millones de \$	2.403	5.199	19.530	43.549	64.537	108.566

En promedio para los años considerados las Transferencias Corrientes representan respecto de las Transferencias totales (Corrientes y de Capital) alrededor del 80 %.

Más significativo aún es el análisis que hacemos en el punto siguiente.

III) Evolución de las Transferencias Corrientes destinadas al Gasto Social y a los sectores Energéticos y del Transporte.

Destino		2003	2005	2009	2012	2014 (x)	2015
Salud (hospitales, O. Soc, etc.)	Mill de \$ %	2.969 4,5	1.712 2,2	5.464 3,7	10.102 2,0	17.222 2,0	22.862 1,83
Seguridad Social (Asig. Univ. por hijo, Asign. Familiares, Inssjp, etc.)	Mill de \$ %	3.985 6,0	4.364 5,6	11.629 4,9	29.465 5,8	42.979 5,0	57.328 4,58
Energía, com- bustible, minería) (Compensaciones: hidrocarb, gas, combust.,etc.)	Mill de \$ %	244 0,37	1.018 1,3	10.922 4,7	34.562 6,8	66.625 7,8	139.537 11,15
Transporte (Asistencia a Fe- rrocarriles, Yac. carb. Rio Turbio, Aysa, etc.)	Mill de \$ %	312 0,07	484 0,21	6.738 2,8	17.291 3,4	28.623 3,4	40.035 3,20

(x) considerando para 2014 el nivel de los créditos presupuestarios originales.

La evolución que referimos pone en evidencia que más allá de mantenerse las magnitudes porcentuales de las Transferencias (Subsidios) a lo largo de 12 años (como ya afirmamos), observamos que en cuanto a la composición de las mismas se ha producido una distorsión que merece ser marcada (y de la que poco aluden las fuentes informativas oficiales): constante merma de los montos que a través de subsidios se han destinado al Gasto Social (v.g. Salud y Seguridad Social), y por el contrario un incremento significativo en lo que atañe a los subsidios orientados a los sectores energéticos y del transporte.- Un caso puntual de subsidio al transporte a manera de ejemplo: los subsidios que el Estado transfiere a Aerolíneas Argentinas crecieron en 2014 algo más del 30 % llegando al un monto de \$ 11.400.000 diarios (siendo la pérdida diaria que la gestión de la Empresa genera del orden de U\$S 1.000.000).-

EJECUCION Y CIERRE

a) Distorsión de los resultados financieros informados

Ejecutado el presupuesto se arriba a los resultados financieros generados en el ejercicio del que se trate.- Dichos resultados han evidenciado oscilaciones muy importantes en los últimos diez años, tal como lo podremos observar seguidamente. A partir de la pérdida del Superávit financiero se procuró garantizar el primario (antes del pago de los intereses de la deuda) que también en 2012 se perdió. El manifiesto deterioro de las cuentas públicas obligó al Gobierno a recurrir a sucesivas fuentes de financiamiento que han contribuido de manera notoria a agravar la situación.

Las cifras que se suministran son oficiales y corresponden a lo sucedido en los ejercicios 2001 (notoria crisis por la que atravesó el país), y del 2009 al 2014 (en algún trabajo anterior hemos aludido a este tema, no obstante lo cuál entendemos que dado el contexto del presente, es aconsejable reiterarlo):

Cifras en millones Períodos	(-) déficit Resultado financiero total	(+) superávit Resultado financiero primario
2001	- 8.739	+ 1.419
2009	- 7.131	+ 17.285
2010	+ 3.035	+ 25.082
2011	- 30.663	+ 4.920
2012	- 55.564	- 4.373
2013	- 85.058	- 43.479
2014	- 115.858	- 48.034

Para el ejercicio 2011 el auxilio financiero proveniente del ANSES y BCRA ascendió a \$ 28.245.- millones, lo cuál significa que si hacemos abstracción de los fondos que provienen de esas fuentes (endeudamiento) el auténtico déficit total ascendería a \$ 58.908.- millones (oficialmente nada se difundió acerca de esta realidad apuntada, la intencionalidad es evidente).- Con relación al ejercicio 2012 sucedió el mismo fenómeno con otros números a saber: a) el auxilio financiero (proveniente de las mismas fuentes de endeudamiento) fue de \$ 28.758, por lo tanto el déficit auténtico total resulta ser de \$ 84.322.- b) se produce un déficit de nivel primario por primera vez en los últimos 20 años, circunstancia que no sucedió ni en el mismísimo 2001. c) el incremento del déficit total real (sin el auxilio financiero citado) entre 2011 y 2012 fue del 43 %; asimismo el resultado primario arroja una variación de un año a otro en sentido negativo de \$ 9.293.- (positivo en 2011 \$ 4.920.- y negativo en 2012 \$ 4.373.-) Al igual que respecto a 2011 nada se informó acerca de esta notoria distorsión del resultado financiero por el ejercicio 2012.-

Si bien hemos tomado los ejercicios precitados a manera de ejemplo, con la finalidad de poner en evidencia que la distorsión evidenciada en la información es deliberada, el fenómeno se ha seguido reiterando en los ejercicios posteriores, incluso de manera agravada.

b) Atribuciones extraordinarias conferidas al Jefe de Gabinete, y uso abusivo de Decretos de Necesidad y Urgencia.

Se trata de circunstancias que ya han sido reiteradamente aludidas en Simposios y Jornadas anteriores, por lo que no queremos ser reiterativos en los comentarios; solamente mencionar y recordar en que consisten, y citar ejemplos concretos. Esas atribuciones transferidas se manifiestan a través de las siguientes formas:

- Habitualmente, a través de las propias leyes de presupuesto, se producen delegaciones de facultades al JGM.-

- Mediante la reforma del Art. 37 de la Ley 24156 (por Ley 26.124 de 2006), se generan concesiones importantes que son de conocimiento

(cambios de partidas por finalidades y por el carácter económico del gasto, anteriormente prohibidas).

- Mediante el empleo de excedentes de recaudación por parte del JGM a través de DNU generando gastos adicionales no autorizados previamente por el Congreso (ya aludido en el punto IV, 2, a,); en ocasiones se suele por esa vía aumentar el gasto por encima de los recursos planteando financiamientos de difícil obtención.- En muchos casos ni siquiera se recurre a los DNU sino simplemente se efectúan los ajustes vía Decisiones Administrativas emanadas también de la JGM.- Veamos algunos ejemplos significativos que tienen que ver con el ejercicio presupuestario 2014: en fecha 2/8/14 por medio del DNU 1246 el PE produce un incremento del 22,5 % del presupuesto (sólo informado al Congreso, sin posibilitar alteración alguna) que asciende a 199.044 millones de Pesos, superando por primera vez el Billón de Pesos, llegando entonces el presupuesto de ese año de 884.683 mill a 1.083.728 mill., lo que configura una cifra record en esta materia.- El incremento pone en evidencia lo que recién decíamos: la subestimación engañosa de recursos y de gastos, luego los mismos se incrementan de esta manera arbitraria.- Veamos como se financia ese plus: por incrementos en la recaudación tributaria \$ 32.679 (relacionado con la subestimación de recursos ya apuntada), adelantos del BCRA \$ 28.900 (emisión monetaria) y emisión de deuda (en su mayor parte del ANSES) \$ 137.465.- En cuanto al destino de ese incremento presupuestario: de los \$ 199.044, \$ 95.583, son destinados a Subsidios (Gasto social, transportes, energía y minería).- Respecto de 2013 los subsidios se incrementan en consecuencia en un 64 %.- En esa oportunidad la ASAP difundió entre otros datos uno muy curioso, solo nos limitamos a citarlo: afirma que para ese año de cada 100 pesos de gasto, 22 van a subsidiar transporte y energía y sólo 10 centavos al control público.- Veamos que sucedió con algunas Decisiones Administrativas de último momento de la JGM, según información difundida el 3/2/2015 por la agencia DyN: con fecha 30 de diciembre se emiten 130 DA, de las cuáles 12 tienen que ver con modificaciones de un Presupuesto que se extinguía; algunas de ellas: N° 1179 amplía en 182 millones los gastos de "Prensa y Difusión", N° 1205 incremento de gastos por 11.772 millones, N° 1206 más gastos para el M. de Seguridad 92 millones, N° 1215 más gastos para el M. de Justicia 35 millones, N° 1214 ampliación de gastos para diversas jurisdicciones por 93,3 millones, N° 1235 aumento de 3 millones para el Servicio Penitenciario Federal.- En resumen el 30/12/2014 se incrementaron, por la vía indicada, gastos por 17.039 millones de pesos; las decisiones se publicaron en el BO varios días después, es decir, ya corría 2015.- Es notorio que ya ni se respeta el significado de la expresión "presupuesto", es decir "antes de hecho", se autorizan gastos "después de hecho", parece un tema semántico, por cierto que no lo es.-

Como ya hemos referido al incursionar en aspectos normativos, éstas prácticas violan sin lugar a dudas dos importantes preceptos de la C.N., los artículos 29 y 76, atento a la prohibición de delegar facultades que por imperio de la Carta Magna corresponden a un órgano de gobierno de manera exclusiva.-

INCUMPLIMIENTO DE REGLAS PRESUPUESTARIAS COMO CONSECUENCIA DE LAS PRACTICAS MENCIONADAS PRECEDENTEMENTE

Afectación de las reglas presupuestarias:

Las prácticas detalladas afectan reglas fundamentales del presupuesto. Es dable destacar que esas violaciones se ponen de manifiesto, en mayor o menor medida en cualquiera de los momentos por los que transita el presupuesto (proyecto-aprobación-ejecución).- Veamos algunas consideraciones respecto de cada una de esas reglas:

Regla de la Universalidad: el presupuesto debe contemplar todos los recursos y todos los gastos previstos para el ejercicio.- Se entiende sin ningún tipo de tratamiento especial ni de desagregación.- En la medida en que le demos un tratamiento diferenciado a recursos o gastos porque son o no son genuinos para de ese modo arribar a resultados condicionados o regulados, estaremos vulnerando esta regla.

Regla del Equilibrio: es sabida la importancia de esta regla que apunta básicamente al aspecto financiero, mucho se ha dicho y se ha escrito acerca de las consecuencias nocivas de los desequilibrios presupuestarios para la economía de un país y por ende para la sociedad, máxime si esos desequilibrios son sostenidos en el tiempo.- Esta apreciación justifica la necesidad de determinar con precisión el equilibrio o el desequilibrio de un presupuesto, sea cuando se sanciona o cuando se ejecuta.- Si a través del esquema de exposición cuantitativa le otorgamos un tratamiento diferenciado a determinados rubros (sobre o debajo de la línea) cuando los conceptos del gasto y del recurso no sugieren esa diferenciación, estaremos “regulando” el resultado y arribando en definitiva a un “equilibrio” deliberado o forzado.- Indudablemente este procedimiento vulnera la consagrada regla del equilibrio.

Regla de la Claridad: esta regla pregonada que el presupuesto debe ser un instrumento claro y comprensible para cualquier ciudadano.- A nuestro juicio el esquema de exposición adolece de claridad, es confuso, induce a error o engaño cuando se pretende evaluar los resultados que sugiere, ya sea los esperados como los realmente concretados. A lo mencionado le debemos incorporar el agravante de utilizarse conceptos terminológicos que incrementan la confusión (v.g. debajo de la línea, por sobre la línea, necesidad de financiamiento, financiamiento neto, fuentes financieras, aplicaciones financieras, cuenta ahorro/inversión/financiamiento base caja o base devengado, cuenta ahorro/inversión/financiamiento del sector público nacional no financiero, etc).

Regla de la Uniformidad: los cambios que se han venido dando en las formas de exposición de los resultados a lo largo de los últimos 30 años, indiscutiblemente han conspirado contra lo que prescribe esta regla, los presupuestos dejan de ser comparables a través de los ejercicios, y de ese modo se dificulta el análisis de tendencias y comportamientos de variables.

Alteración de la regla de la “exclusividad”: si bien ya hemos aludido a determinadas reglas fundamentales del presupuesto en ocasión al “formato de presentación del presupuesto que las afectan”, no incluimos la regla de la “exclusividad” porque resulta ser de una naturaleza muy diferente a las otras, en razón de que no tiene

nada que ver con el “formato de presentación”, y si con disposiciones contenidas en la Ley fundamental que nada tienen que ver con el Presupuesto que afectan a otras normativas ajenas al Presupuesto como veremos con algunos ejemplos.-

La regla de la exclusividad consagra la idea de que las Leyes de presupuesto no deben contener disposiciones ajenas a su materia, y menos aún ser incorporadas de manera deliberada.- Si revisamos el articulado de cualquier Ley de Presupuesto, es muy común observar la violación de esta regla aprovechando, a veces, que el presupuesto suele tener un tratamiento parlamentario más rápido que otros proyectos. Al respecto podemos comprobar que en las leyes de presupuesto es habitual que se incorporen disposiciones de carácter permanente, o que se reformen otras leyes vigentes, o que se creen o modifiquen tributos. Todas esas medidas requieren de leyes especiales, no es posible que solapadamente sean incorporadas a las leyes de presupuesto, en razón de que nada tienen que ver con su esencia.

A efectos de demostrar lo afirmado hacemos referencia seguidamente a tres ejemplos de Leyes de Presupuesto a través de las cuales se modificaron de manera permanente artículos de la Ley 24156 (administración financiera):

- Modificación del Art. 8 por la Ley de Presupuesto 25827 del ejercicio 2004: “ Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social. b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones. d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional. Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades”.

- Modificación del Art. 9 por la Ley de Presupuesto 26078 del ejercicio 2006: “en el contexto de esta Ley se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades: a) Institucionales (PL, PJ, Min. Público, Presidencia de la Nación, JGM, Ministerios y Secretarías de Estado) y b) Administrativo-Financieras (Servicio de la Deuda Pública y Obligaciones a cargo del Tesoro)”.-

- Modificación del art.42 por la Ley de Presupuesto 26546 del ejercicio 2010: “Los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.- Los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año podrán ser cancelados, durante el año siguiente, con

cargo a las disponibilidades de caja y bancos existentes a la fecha señalada.- Los gastos mencionados en el párrafo anterior también podrán ser cancelados, por carácter y fuente de financiamiento, con cargo a los recursos que se perciban en el año siguiente.- La programación de la ejecución financiera, prevista en el art. 34 de la Ley 24156, del ejercicio fiscal siguiente, deberá ajustarse a fin de atender las obligaciones financieras determinadas en el párrafo precedente.- El PEN promoverá, en la Ley de presupuesto del ejercicio fiscal siguiente, la aprobación de las obligaciones financieras determinadas en el tercer párrafo del presente artículo.- El reglamento establecerá los plazos y los mecanismos para la aplicación de estas disposiciones”.-

V) CONCLUSIONES

- Con lo que ha venido sucediendo, desde hace ya mucho tiempo con el Presupuesto Nacional, según hemos pretendido demostrar a través del presente trabajo, se alteran dos aspectos fundamentales del sistema de gobierno: el gobierno de las leyes y el principio de separación de poderes.- Lo que en el mundo entero se buscó con la forma Republicana fue limitar los poderes absolutos del monarca dándole a un cuerpo de representantes del pueblo, la facultad de dictar normas generales aplicables por igual a todos los que estuvieren en igualdad de condiciones.- De esa manera se construyó una enorme valla para evitar el abuso del poder.- Se pasó del gobierno del mero arbitrio y la sola voluntad de una persona (el Rey) al gobierno de las leyes.- Con el tratamiento que se le viene otorgando a la principal ley que emana del Congreso estamos desandando el camino trazado.

- Desde hace muchos años, el presupuesto nacional perdió su rol de principal instrumento económico financiero de las finanzas públicas nacionales, como resultado de su formulación a partir de supuestos macroeconómicos irreales y de las modificaciones discrecionales por parte del Poder Ejecutivo. El Presupuesto Nacional de los años 2014 y 2015 son una versión extrema de esta tendencia general.

- Los principales problemas que presenta el Presupuesto que hacen a su elaboración, tratamiento y análisis se sitúan no solo a nivel de su discusión “express” que impide un estudio y debate esclarecedor de cara a la sociedad del plan de gobierno y de su ley “fundamental”, sino también de las otras cuestiones de fondo que se verifican con regularidad. En primer lugar, debemos advertir la extraordinaria disparidad entre lo que el Congreso aprueba y lo que finalmente ejecuta el Gobierno, hecho que transforma el acto de aprobación de la ley en una cuestión retórica. Esta situación la verificamos cuando observamos que se subestiman tanto los gastos como los recursos de manera recurrente, creando así una base incorrecta para la presupuestación del año próximo. Para mejorar este punto, debería contarse según resulta de la propia Ley de Administración Financiera con los datos de la ejecución del ejercicio ya cerrado y además de lo sucedido en el primer semestre del ejercicio en curso. De lo contrario, se discute y se aprueba en abstracto. Además a ello se suma la subestimación de la inflación y la sobreestimación del crecimiento del PBI como factor adicional de distorsión de las proyecciones presupuestadas.

- Es muy notorio que no solo no sabemos cuanto en definitiva va a ser el gasto, sino tampoco cómo se va a gastar, como se van a asignar los recursos, la calidad del gasto. Como nueva consecuencia, vemos que tampoco se analiza debidamente cómo se gasta ya que no solo no hay control de la cantidad sino tampoco una visión parlamentaria de lo que el Ejecutivo decide sobre los distintos programas. En relación a este tema debemos reiterar lo ya aludido en ocasiones anteriores en este foro: el inexistente debate acerca de las Cuentas de Inversión en el Congreso (no debemos olvidar que nos estamos refiriendo al único instrumento que permite evaluar la ejecución presupuestaria).- Ese debate debería facilitar la discusión sobre el cómo se gasta.

- El manejo desaprensivo de este instituto en el orden nacional, se pone de manifiesto a través de manipuleos impropios de su naturaleza, lo cuál lo desvirtúa como medio de control y como expresión política de la gestión de gobierno que un poder ordena llevar a cabo al otro.-

- En cualquier país donde el Presupuesto se convierte en una falacia al comprobarse los “modus operandi” señalados, se socava sin duda alguna su calidad Institucional. De no producirse un cambio sustancial en las conductas del gobernante en esta materia, seguiremos avanzando hacia un proceso de deterioro cada vez más manifiesto tanto del orden republicano como de la democracia misma.-

Bibliografía consultada

- Juan B. Alberdi: “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853”.-
- Atchabahían, Adolfo. Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública (2008)
- Licciardo Cayetano. Panorama del Presupuesto. Conferencia en la UBA (1999)
- García, Oscar Dante – Lorenzo, Ricardo Gustavo – Atribuciones del poder administrador en materia presupuestaria. Trabajo presentado en el XXIV Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Publica (2007) – Publicado en 2010 en la revista “Escritos Contables y de Administración” (Universidad Nacional del Sur)
- Licciardo, Cayetano.- “Pensador Preclaro” – Selección de sus trabajos escritos (2000) - Ediciones Macchi.

- Cortes de Trejo, Lea. Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas (2008) – Editorial Osmar Buyatti
 - Constitución de la Nación Argentina
 - Ley 24156 (Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), Decreto 1344/07 y leyes complementarias
 - Lic. Hector Giuliano – experto en Deuda externa y Pública – varios artículos de reciente difusión.
 - García, Oscar Dante – Lorenzo, Ricardo Gustavo – Reglas del Presupuesto Público. Significación y Grado de Vigencia. Trabajo presentado en el XXIX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública (2012)
-