

SESIONES ORDINARIAS

2025

ORDEN DEL DÍA N° 872

Impreso el día 2 de junio de 2025

Término del artículo 113: 11 de junio de 2025

COMISIÓN PARLAMENTARIA
MIXTA REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Cuenta** de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2017.
Aprobación. (192-P.E.-2018.)

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

I

Dictamen de mayoría*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, de conformidad con las normas constitucionales y legales que determinan su competencia, se aplicó al estudio de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio 2017, expediente P.E.-192/2018; expediente O.V.D.-243/2017; expediente O.V.-286/2017; expediente O.V.-291/2017; expediente O.V.-500/2017; expediente O.V.D.-503/2017; expediente O.V.-543/2017; expediente O.V.-21/2018; expediente O.V.-239/2021; expediente O.V.-240/2021; expediente O.V.-241/2021; expediente O.V.-242/2021; expediente O.V.-243/2021; expediente O.V.-244/2021; expediente O.V.-245/2021; expediente O.V.-246/2021; expediente O.V.-247/2021; expediente O.V.-248/2021; expediente O.V.-249/2021; expediente O.V.-250/2021; expediente O.V.-251/2021; expediente O.V.-252/2021; expediente O.V.-253/2021; expediente O.V.-254/2021; expediente O.V.-255/2021; expediente O.V.-256/2021; expediente O.V.-257/2021; expediente O.V.-258/2021; expediente O.V.-259/2021; expediente O.V.-260/2021; expediente O.V.-261/2021; expediente O.V.-416/2021; expediente O.V.-417/2021; expediente O.V.-418/2021; expediente O.V.-419/2021; expediente O.V.-420/2021; expediente O.V.-421/2021; expediente O.V.-464/2021; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, se aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Apruébase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al

ejercicio 2017, de conformidad con los fundamentos de los votos en minoría del Colegio de Auditores de la Auditoría General de la Nación, que hacen propios los informes del auditor con dictamen de aprobación con salvedades sobre los estados contables y sobre la ejecución presupuestaria, que integran la cuenta de inversión del ejercicio fiscal 2017.

Art. 2° – Lo estatuido en el artículo 1° de la presente no perjudicará la iniciación ni la prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades que emerjan de los hechos y actos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en la cuenta de inversión que se aprueba por la presente, ni al cumplimiento de las decisiones que de la misma se originen.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 14 de mayo de 2025.

Miguel Á. Pichetto. – Álvaro González. – Soledad Carrizo. – Carlos M. Espínola. – Julio Moreno Ovalle. – Bruno A. Olivera Lucero. – Guadalupe Tagliaferri. – Víctor Zimmermann.

FUNDAMENTOS

En concordancia con el mandato constitucional (artículo 75, inciso 8), el Congreso Nacional debe aprobar o desechar la cuenta de inversión, previa intervención de la Auditoría General de la Nación (artículo 85 de la Constitución Nacional), la que debe producir una opinión técnica respecto a la rendición presentada al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo, sobre la gestión físico-financiera del presupuesto.

Con relación a la cuenta de inversión 2017, la Auditoría General de la Nación (AGN) elevó a esta Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas dos dictámenes diferentes, uno que promueve la abstención de opinión y fue apoyado por una mayoría de

cuatro auditores generales; y otro con una opinión favorable con salvedades, suscrito por los otros tres auditores generales.

Consideramos que la abstención de opinión –más en el caso de la cuenta de inversión– sienta un precedente muy negativo en la tarea de asesoramiento técnico al Congreso y es un mecanismo que debiera evitarse o restringirse a casos especialísimos, en los que la imposibilidad de emitir opinión resulte manifiesta y se hubieran agotado todas las instancias para obtenerla, tal como lo ha manifestado esta comisión en diferentes resoluciones.¹

Más allá de estas consideraciones, se realizó un análisis exhaustivo de ambos dictámenes, así como de los informes, descargos y documentación de respaldo de sendas posiciones (incluidos como antecedentes del presente dictamen de comisión) y *concluimos que la opinión técnica favorable con salvedades se ajusta de forma consistente a los criterios aplicados a la evidencia documental analizada por los auditores.*²

La AGN elabora, para analizar la cuenta en cada ejercicio, un informe auditor global de ejecución presupuestaria y otro correspondiente a los estados contables, cada uno de los cuales concluye en una opinión. Estas opiniones se fundamentan en un conjunto de informes intermedios, algunos de los cuales concluyen también en opinión, y otros no.

En cuanto a los informes intermedios que sostienen la opinión presupuestaria, 19 de ellos son apoyados tanto por la mayoría como por la minoría y solo el informe intermedio de deuda pública presenta dos versiones distintas, aprobadas ambas en el marco de la comisión de deuda pública de la AGN. Una versión concluye en opinión favorable con salvedades y la otra considera que no es posible opinar sobre la deuda pública en 2017 (abstención) y, por lo tanto, tampoco sobre la ejecución presupuestaria de la cuenta de inversión del ejercicio.

Respecto a los informes correspondientes a los estados contables, solo uno tiene versión de mayoría y minoría, el de estados contables de la administración central, que resulta favorable con salvedades para la minoría y concluye en abstención de opinión para la mayoría, como consecuencia de que estos consideran que no resulta factible opinar sobre la deuda y este hecho, a su vez, impide emitir opinión sobre los estados contables de la administración central. Al no

poder emitir opinión sobre los estados contables de la administración central, la mayoría concluye que tampoco se puede emitir opinión global sobre los estados contables y, en consecuencia, deviene la abstención de opinión global correspondiente.

Queda claro, en consecuencia, que la única fuente de divergencia entre ambos dictámenes globales es la opinión respecto a la deuda pública en ese ejercicio, que para la minoría es favorable y para la mayoría resulta imposible de emitir.

Los argumentos que sostienen la abstención de opinión sobre la deuda pública, apoyada por la mayoría de la AGN, versan en aspectos de control interno y/o de baja significatividad, que no afectan en ningún caso la posibilidad de llevar a cabo una tarea de control efectiva de las cuentas públicas y emitir las opiniones correspondientes. El detalle de la fundamentación técnica que sostiene el dictamen que aquí presentamos es exhaustivo y concluyente, y puede consultarse en la documentación obrante que se referencia en sus antecedentes, en particular en los informes suscritos y disidencias planteadas por los auditores generales de la minoría.³

En consecuencia, la opinión global presupuestaria debe considerarse favorable con salvedades, teniendo en consideración que todos los informes correspondientes a los órganos rectores resultan favorables o “cumplen”,⁴ incluida la opinión sobre la ejecución de la deuda pública en el ejercicio 2017, que también es favorable con salvedades. Por otra parte, respecto a la muestra analizada de organismos de la administración central, descentralizados e instituciones de la seguridad social, la opinión favorable comprende al 92,8 % del gasto devengado y al 99,7 % del recurso percibido.

Respecto a la opinión global contable, las consideraciones son similares, al tener en cuenta que la opinión de deuda es favorable con salvedades. En este sentido, tal como se puede observar en el informe auditor correspondiente, apoyado por la minoría,⁵ resultan favorables con salvedades los balances de la administración central, la ANSES, la AFIP y el SENASA, y adversos los de ANMAT y Malbrán que, no obstante, representaban menos del 0,1 % del gasto total devengado.

En definitiva, suscribimos las opiniones globales favorables con salvedades de la minoría y sus disidencias planteadas respecto a la abstención de opinión en los diferentes informes mencionados, al considerar que no se han planteado argumentos suficientes para promover una abstención de opinión respecto a la deuda pública en el ejercicio 2017.

1. Resoluciones CPMRCA 2/2002; CPMRCA 3/2002 y CPMRC 1/2025.

2. En rigor, se trata de dos dictámenes de mayoría y dos de minoría, en tanto la opinión sobre la cuenta de inversión elaborada por la AGN tiene una naturaleza compleja, compuesta por una opinión contable y otra presupuestaria. Se utiliza la mención a un dictamen de mayoría y otro de minoría para simplificar, teniendo en cuenta que en el ejercicio 2017 las opiniones contable y presupuestaria fueron coincidentes para cada posición (esto es, ambas opiniones fueron abstenciones para la mayoría y favorables con salvedades para la minoría).

3. Expediente 260/2021-O.V., informe del auditor sobre la ejecución presupuestaria, pág. 59 y ss.; expediente 261/2021-O.V., informe del auditor sobre los estados contables, págs. 24 y ss.

4. A excepción del informe de cumplimiento de objetivos y metas, que repiten una conclusión de “no cumple” desde los comienzos de la auditoría de la cuenta de inversión.

5. Expediente 261/2021-O.V., informe del auditor sobre los estados contables, págs. 24 y ss.

En virtud de lo expuesto, corresponde aprobar la cuenta de inversión del ejercicio 2017.

Miguel Á. Pichetto. – Álvaro González. – Soledad Carrizo. – Carlos M. Espínola. – Julio Moreno Ovalle. – Bruno A. Olivera Lucero. – Guadalupe Tagliaferri. – Víctor Zimmermann.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, de conformidad con las normas constitucionales y legales que determinan su competencia, se aplicó al estudio de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio 2017, expediente P.E.-192/2018; expediente O.V.-243/2017; expediente O.V.-286/2017; expediente O.V.-291/2017; expediente O.V.-500/2017; expediente O.V.-D.-503/2017; expediente O.V.-543/2017; expediente O.V.-21/2018; expediente O.V.-239/2021; expediente O.V.-240/2021; expediente O.V.-241/2021; expediente O.V.-242/2021; expediente O.V.-243/2021; expediente O.V.-244/2021; expediente O.V.-245/21; expediente O.V.-246/2021; expediente O.V.-247/2021; expediente O.V.-248/2021; expediente O.V.-249/2021; expediente O.V.-250/2021; expediente O.V.-251/2021; expediente O.V.-252/2021; expediente O.V.-253/2021; expediente O.V.-254/2021; expediente O.V.-255/2021; expediente O.V.-256/2021; expediente O.V.-257/2021; expediente O.V.-258/2021; expediente O.V.-259/2021; expediente O.V.-260/2021; expediente O.V.-261/2021; expediente O.V.-416/2021; expediente O.V.-417/2021; expediente O.V.-418/2021; expediente O.V.-419/2021; expediente O.V.-420/2021; expediente O.V.-421/2021; expediente O.V.-464/2021.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Recházase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2017.

Art. 2° – Lo estatuido en el artículo 1° de la presente es sin perjuicio de la iniciación y la prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades que emerjan de los hechos y actos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en la cuenta de inversión que se rechaza por la presente. La validez y ejecución de los actos dictados y los hechos realizados durante el período comprendido en la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio 2017 se rigen por las normas aplicables en cada caso.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 14 de mayo de 2025.

Mariano Recalde. – Germán P. Martínez. – Juliana di Tullio. – Luana Volnovich.

FUNDAMENTOS

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) realizó el análisis de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio 2017, de conformidad con lo determinado por la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 8, el cual establece que corresponde al Congreso: “Fijar anualmente, conforme 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”.

La cuenta de inversión constituye la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo nacional, en la cual se exponen los resultados físicos y financieros de la gestión realizada por la administración pública, por medio de la ejecución de los recursos públicos que, previamente, conforme el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, y conforme lo determina el artículo 95 de la ley 24.156: “La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo: a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio; b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central; c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta; d) Los estados contable-financieros de la administración central; e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros. La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre: a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto; b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública; c) La gestión financiera del sector público nacional”.

Por tanto, la cuenta de inversión constituye un documento trascendente para que el Congreso de la Nación desarrolle en forma soberana el rol de control de las cuentas públicas que le impone la Constitución Nacional, por cuanto la misma debe reflejar y producir información relevante, confiable y oportuna acerca de la gestión financiera y presupuestaria del Estado en un período de tiempo determinado y, conforme a ello permite evaluar la gestión del gobierno en un período determinado.

La aprobación o rechazo de la cuenta de inversión constituye el último eslabón del proceso presupuestario, que comienza con la etapa de formulación o elaboración, continúa con la de aprobación –o autorización para gastar–, sigue con la de ejecución y finaliza con la de control, que se materializa necesariamente, en el caso del control externo, con la aprobación de la cuenta de inversión respectiva, previa intervención de la Auditoría General de la Nación la que emite dictamen, en su carácter de “organismo de asistencia técnica del Congreso” (conforme artículo 85, Constitución Nacional).

En 2016, el gobierno entrante debió gestionar sus acciones sobre un presupuesto elaborado por la administración saliente, el cual, aunque fue aprobado por mayoría, sufrió importantes modificaciones y fue incumplido. En cambio, para el año 2017, ya en pleno ejercicio de sus facultades, el gobierno pudo contar con un presupuesto diseñado y elaborado por su propia gestión. Este fue aprobado por amplia mayoría el 30 de noviembre de 2016, dando lugar a la sanción de la ley 27.341: de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2017, publicada en el Boletín Oficial el 21 de diciembre de 2016.

Si bien durante 2017 las modificaciones a los créditos presupuestarios fueron considerablemente menores que en 2016, preocupan de manera alarmante los cambios relacionados con el proceso de endeudamiento. En todos los casos, dichas modificaciones se realizaron sin respetar los procedimientos regulares establecidos por la Constitución Nacional. Es decir, no se impulsaron a través de proyectos de ley iniciados en la Cámara de Diputados para modificar el presupuesto general de la administración pública, sino que se introdujeron alteraciones sustanciales mediante decretos de necesidad y urgencia y decisiones administrativas, como se detallará más adelante.

Conforme al informe de la Auditoría General de la Nación (resolución 88/21) sobre la cuenta de inversión 2017 existen modificaciones presupuestarias netas en el crédito durante el ejercicio analizado por \$ 269.855,9 (en millones de pesos).

El artículo 37 de la ley 24.156 establece que “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”. Sin embargo, el Ejecutivo modificó los ingresos totales, los gastos totales, como consecuencia el resultado financiero, y principalmente el nivel de endeudamiento, sin pasar por el Congreso.

Las correcciones hechas en el crédito fueron a través de 1.470 actos modificatorios: 2 decretos de necesidad y urgencia, que representaron el 80,7 % de las modificaciones totales; 9 decisiones administrativas, que alcanzaron el 19,3 % y 1.459 resoluciones y disposiciones, que fueron insignificantes.

Con respecto a los gastos, las modificaciones fueron las siguientes: en términos reales el crédito inicial fue de \$ 2.363.658,9; al finalizar el ejercicio fiscal 2017, el crédito vigente fue de \$ 2.633.514,8, un 11,4 % mayor, lo que da cuenta de un incremento de \$ 269.855,9.

Las correcciones hechas en los recursos fueron a través de 28 actos modificatorios: 2 decretos de necesidad y urgencia; 7 decisiones administrativas y 19 resoluciones y disposiciones. Siendo tales que, inicialmente estaban presupuestados en \$ 1.882.818,5 y pasaron a 1.974.470,9. Las modificaciones netas fueron de \$ 91.652,4, aumentando un 4,95 % el cálculo original.

Con respecto al monto total de endeudamiento previsto para 2017 las modificaciones fueron las siguientes: la finalidad deuda pública pasó de sopesar el 6,6 % en el crédito inicial al 14,5 % en el crédito al fin del ejercicio fiscal. En términos absolutos, la variación fue del 35,6 %, pasando de \$ 247.632,0 a \$ 335.838,4. Durante el ejercicio 2017 la deuda pública aumentó en \$ 1.705.936.471.449,8, lo cual representa un aumento del 39,78 % respecto del ejercicio inmediato anterior llegando a representar un 56,8 % del PBI a la fecha de cierre, cuando apenas un año atrás era del 52,4 %.

Es dable destacar que ninguno de los dos decretos de necesidad y urgencia fue aprobado por el Congreso de la Nación. El DNU 595/17 (Boletín Oficial 1º/8/2017) siquiera fue tratado por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– y el DNU 1.013/17 (Boletín Oficial 15/12/2017) si bien fue tratado en la comisión bicameral, no ha sido considerado por el plenario de ninguna de las dos Cámaras. En ambos casos, se puede afirmar la inexistencia de los presupuestos sustanciales requeridos en orden a lo preceptuado por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”, y en todos los casos se verificó una declaración unilateral del Poder Ejecutivo nacional que alegó razones de urgencia en la adopción la modificación presupuestaria que le hacía imposible seguir los trámites ordinarios establecidos por la Constitución Nacional, declaración esta que no contó con ningún aval del Congreso en orden a no existir aprobación parlamentaria alguna a tales decretos.

Por otra parte, es pertinente señalar que la atribución que le otorga al Congreso la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 8, la debe ejercer dentro de un esquema de razonable congruencia entre el presupuesto que se le aprueba al Poder Ejecutivo y la cuenta de inversión correspondiente al mismo, por lo que al haberse apartado totalmente el Poder Ejecutivo de la ejecución presupuestaria aprobada por ley, la cuenta de inversión entra en conflicto con la voluntad

original del Congreso de la Nación y por ende la misma debe ser analizada con mayor rigurosidad en orden a la sustancial modificación del gastos, el destino de los mismos y los recursos.

Respecto a las modificaciones realizadas a través de decretos de necesidad y urgencia, vale identificar que el DNU 595/17, emitido el 31 de julio de 2017, introdujo modificaciones en el cálculo de recursos y en los créditos presupuestarios. Por un lado, elevó el cálculo de recursos en \$ 797.460.036, de los cuales \$ 602.221.701 correspondieron a ingresos tributarios (IVA con asignación específica a la ANSES) y el resto a aportes y contribuciones, correspondientes a la Gendarmería Nacional, en los términos de las leyes 22.043 y 22.788. A su vez, se modificó el cálculo de fuentes financieras por \$ 20.000.000.000, a través de la emisión de títulos públicos, en el marco del financiamiento de distintos proyectos de inversión. El total de los créditos para gastos se elevó en \$ 15.797.460.036, de los cuales los de mayor envergadura son los que siguen: \$ 10.000.000.000 correspondieron a la ANSES, para los programas prestaciones provisionales y asignaciones familiares; \$ 2.655.000.000 al Poder Judicial de la Nación; \$ 1.422.443.036 fueron para el Ministerio de Seguridad y \$ 515.437.013 para el Ministerio de Defensa. El total de las modificaciones presupuestarias fue para el financiamiento de gastos corrientes. En la desagregación por finalidades, del total indicado, \$ 3.859.579.987 correspondieron a créditos para la finalidad administración gubernamental, \$ 1.141.437.013 a la finalidad servicios de defensa y seguridad y \$ 10.796.443.036 a la finalidad servicios sociales. Este DNU introdujo un cambio en los créditos presupuestarios en términos de las fuentes de financiamiento. Se elevaron los créditos con crédito interno por \$ 18.410.629.035, así como los que corresponden a recursos con afectación específica y transferencias internas por montos menores, mientras que se redujeron los créditos con recursos del Tesoro por \$ 3.410.629.035.

Por su parte, el DNU 1013/17, dictado el 7 de diciembre de 2017, efectuó modificaciones presupuestarias tanto en ingresos como en los gastos. Elevó el cálculo de recursos en \$ 66.775.121.683 y los créditos de gastos por \$ 202.026.083.497, de forma que elevó el déficit financiero en \$ 135.250.961.814. Del aumento en el cálculo de recursos, \$ 42.125.600.000 correspondieron a mayores ingresos tributarios, que en particular se basan en mayores ingresos de impuestos sobre el patrimonio en el marco de la ley 27.260, de Sincera- miento Fiscal. Se decidió reducir el cálculo de recursos correspondiente a los impuestos al comercio exterior por \$ 9.659.000.000. También se elevó el cálculo de recursos por contribuciones por \$ 18.790.507.638. Se elevó el cálculo de recursos por intereses, tanto por títulos como por depósitos, por \$ 30.290.400.000 en el marco del Programa de Reparación Histórica mientras que se redujo el calculado por intereses provenientes del Fondo de Garantía de la Seguridad Social por igual

valor. Según la fuente de financiamiento, se redujo el cálculo de recursos del Tesoro por \$ 7.608.400.000 y se elevó el que corresponde a recursos propios por \$ 70.633.550.809, con variaciones menores para el resto de las fuentes. El aumento en los créditos de gastos, por un total de \$ 202.026.083.497, se destinó a las finalidades como sigue: administración gubernamental por \$ 32.550.868.180; servicios de defensa y seguridad en \$ 5.102.479.623; servicios sociales en \$ 71.547.686.181; servicios económicos en \$ 8.261.259.988, y deuda pública en \$ 84.563.789.525. A nivel de las funciones que componen las finalidades, si bien la mayor parte de ellas vio elevados sus créditos presupuestarios, unas pocas tuvieron reducciones. Ellas son: relaciones exteriores, administración fiscal, sistema penal, ciencia y técnica, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado, comunicaciones y comercio, turismo y otros servicios. Del aumento en el cálculo de recursos, \$ 42.125.600.000 correspondieron a mayores ingresos tributarios, que en particular se basan en mayores ingresos de impuestos sobre el patrimonio en el marco de la ley 27.260, de Sincera- miento Fiscal. Se decidió reducir el cálculo de recursos correspondiente a los impuestos al comercio exterior por \$ 9.659.000.000. También se elevó el cálculo de recursos por contribuciones por \$ 18.790.507.638. Se elevó el cálculo de recursos por intereses, tanto por títulos como por depósitos, por \$ 30.290.400.000 en el marco del Programa de Reparación Histórica mientras que se redujo el calculado por intereses provenientes del Fondo de Garantía de la Seguridad Social por igual valor. Según la fuente de financiamiento, se redujo el cálculo de recursos del Tesoro por \$ 7.608.400.000 y se elevó el que corresponde a recursos propios por \$ 70.633.550.809, con variaciones menores para el resto de las fuentes. El aumento en los créditos de gastos, por un total de \$ 202.026.083.497, se destinaron a las finalidades como sigue: administración gubernamental por \$ 32.550.868.180; servicios de defensa y seguridad en \$ 5.102.479.623; servicios sociales en \$ 71.547.686.181; servicios económicos en \$ 8.261.259.988, y deuda pública en \$ 84.563.789.525. A nivel de las funciones que componen las finalidades, si bien la mayor parte de ellas vio elevados sus créditos presupuestarios, unas pocas tuvieron reducciones. Ellas son: relaciones exteriores, administración fiscal, sistema penal, ciencia y técnica, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado, comunicaciones y comercio, turismo y otros servicios.

Con respecto al resultado financiero, el mismo fue deficitario y superior al presupuestado. La AGN detalla que al cierre del ejercicio 2017 el resultado financiero fue deficitario en \$ 659.043.000.000, representando una diferencia de \$ 178.203.500.000 con relación al déficit original previsto en el presupuesto, que era de \$ 480.840.400.000. En resumen, el déficit fue de un 37 % superior al presupuestado y aprobado por ley.

Los servicios de deuda tuvieron la mayor participación en el total de modificaciones presupuestarias durante 2017. Las modificaciones en cuanto a la deuda pública, profundizando todo tipo de riesgos:

- Riesgo de moneda: más del 70 % de la deuda está nominada en moneda extranjera en el 2017.

- Riesgo de tasa de interés: el 29,7 % del stock de deuda al finalizar el ejercicio resultó en tasa variable.

- Riesgo de renovación o de crédito: el 12,4 % de la deuda resultante en el ejercicio posee vencimiento de corto plazo, es así como el resultado de la operatoria acumulada a la fecha de cierre indica que el 30 % de la deuda poseía vencimientos en los años 2018 y 2019. Asimismo, se observó un acortamiento de la vida promedio de la deuda pública total del Estado nacional siendo de solo 7,69 años en 2017.

- Riesgo de jurisdicción ante eventual impago: el 45 % de la deuda en manos del sector privado se encuentra bajo jurisdicción y legislación extranjera habiéndose incrementado en las emisiones acaecidas en el ejercicio.

El proceso de endeudamiento durante el segundo año de la gestión de Cambiemos merece una atención especial y un llamado de alerta. Durante 2017 la deuda pública aumentó un 12 % en términos reales, hasta llegar a la suma de 5.994.748,5 millones de pesos, mientras que a fin de 2016 había llegado a 4.288.812,0 millones de pesos. Por su parte, los títulos públicos crecieron un 13,38 %.

Una mención especial en este proceso de endeudamiento merece la emisión del bono de los 100 años en el marco del superlativo endeudamiento del gobierno en el año bajo análisis. Se trató de una emisión de u\$s 2.750.000.000, de los cuales Argentina recibió solo u\$s 2.475.000 con una tasa altísima para los estándares de los mercados internacionales del 7,125 % a pagarse semestralmente y por el insólito plazo de 100 años. Siendo que diversos especialistas en la materia identificaban otras vías posibles de financiamiento a un costo menor.

Este fatídico devenir de la deuda pública debe entenderse como un eslabón del modelo macroeconómico adoptado por el gobierno. Tras el ajuste cambiario de inicios de su administración, con el consiguiente impacto en términos de los ingresos reales y de la actividad económica durante 2016, en 2017 se constató un crecimiento del PBI de 2,9 %, pero cuyos susten- tos fueron de corto plazo dado que se basaron en una modificación transitoria de la política económica en el marco de las elecciones de medio término. Desde el punto de vista de la demanda agregada, la recuperación del nivel de actividad se sustentó en el consumo privado (por el aumento de los salarios reales de los trabajadores registrados y del gasto público en materia de jubilaciones, asignaciones familiares y AUH) y el papel del Estado en la inversión y el gasto. Dado los objetivos de la política económica del gobierno de entonces, que tendió a jerarquizar la estabilización de

precios a partir de la reducción del gasto público y la demanda, la sostenibilidad de las tendencias que permitieron la recuperación de 2017 no era sostenible en el tiempo. Cabe señalar que la composición sectorial de la reactivación fue heterogénea: el desempeño positivo de la construcción, el sector agropecuario y el sector servicios contrastó con el estancamiento del comercio y la industria y la caída de minas y canteras. Así, se empezó a consolidar un nuevo perfil productivo signado por el achicamiento de la industria con su impacto en el empleo fabril. Los débiles fundamentos de la reactivación emergen también al considerar el escenario externo. Por un lado, se acentuó el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos (alcanzando a casi el 5 % del PBI) por el fuerte deterioro del saldo comercial (-8.472 millones de dólares) y por el crecimiento sustantivo del turismo en el exterior (-8.471 millones). Así, se acentuó la dependencia del elevado endeudamiento externo para equilibrar las cuentas externas en un contexto de aceleración de la fuga de capitales que superó los 19.400 millones de dólares.

En este sentido, la responsabilidad del Congreso al momento de aprobar o rechazar la Cuenta de Inversión 2017 no debería responder únicamente a cuestiones administrativas o técnicas –las cuales, dicho sea de paso, este dictamen evidencia con claridad, señalando inconsistencias y malas prácticas–. También recae sobre el Congreso una responsabilidad política, orientada a garantizar que la acción del Estado se ajuste a los principios y normas del derecho. Se trata de una actividad que, aunque de naturaleza administrativa, persigue una finalidad eminentemente política: asegurar que la gestión estatal responda efectivamente a las necesidades e intereses públicos, propósito esencial que justifica y da sentido a toda acción del Estado.

El análisis de la Cuenta de Inversión 2017 que realiza el Honorable Congreso de la Nación posee una naturaleza que trasciende el enfoque técnico de las opiniones de la Auditoría General de la Nación, sobre las que se sustenta el examen y la valoración de este Poder Legislativo respecto al desempeño y la situación general de la administración pública. Si bien los informes de la AGN constituyen una base relevante, el juicio del Congreso implica una evaluación más amplia, orientada a verificar si el accionar del Poder Ejecutivo se ajustó a las reglas impuestas por la Constitución Nacional, especialmente en lo que concierne al funcionamiento armónico entre los poderes del Estado y sus mecanismos de control recíproco.

No pueden concebirse la política fiscal, la política económica ni el ordenamiento normativo-financiero como realidades escindidas del orden jurídico constitucional. Por tanto, cuando ese vínculo esencial se rompe –afectando las atribuciones constitucionales del Congreso–, resulta necesario que este órgano reivindique sus potestades institucionales. En consecuencia, corresponde formular un claro y contundente reproche político, rechazando la cuenta de inversión de un ejercicio financiero y presupuestario en el cual

se ha vulnerado uno de los principios fundamentales de nuestra estructura política y de la organización jurídica del Estado: la división de poderes consagrada por la Carta Magna.

Si como lo enseña la Corte Suprema de Justicia de la Nación, constituye “un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas, pues el uso concurrente o común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno” (*Fallos* 310:1.162), el Congreso no puede consentir ex post facto aprobando una cuenta de inversión que lo marginó totalmente sobre la base de una clara exorbitancia de las restrictivas potestades que el artículo 99, inciso 3, le confiere al Poder Ejecutivo nacional, puesto que como también lo señalara la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “La esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas” (*Fallos*, 137:47).

En definitiva, la aprobación o el rechazo de la cuenta de inversión constituye una potestad exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación, y la misma se refiere a la evaluación de la ejecución presupuestaria y gestión financiera del Poder Ejecutivo nacional en un período de tiempo determinado, y verificado que existió un notorio apartamiento de los objetivos y prioridades establecidos por el Congreso a través de la ley 27.198, el rechazo de la cuenta de inversión es

la consecuencia institucional de ello, puesto que como enseña el jurista argentino Bidart Campos señalando que “cuando se prepara el proyecto del presupuesto y cuando el Congreso dicta la ley respectiva, así como cuando se analiza la cuenta de inversión, deben imperativamente tomarse en consideración las prioridades que implícitamente surgen del contexto integral de la Constitución, para lo cual es imprescindible acudir al sistema axiológico, que se encuentra no solo en la primera parte de la Constitución, sino en numerosos lugares de la parte orgánica” (Bidart Campos, G. J. 1998, *Manual de la Constitución reformada*, tomo III, pp. 112-113, Ediar).

Por último, el rechazo de la cuenta de inversión del año 2017 implica también realizar un reproche político al ciclo de endeudamiento iniciado a partir de la asunción de la gestión de gobierno de Cambiemos en 2015, el cual lejos estuvo de garantizar los derechos constitucionales de los argentinos y de cumplimentar con lo establecido por los artículos 4° y 75, incisos 4 y 7, de la Constitución Nacional.

En virtud de lo expuesto corresponde rechazar la cuenta de inversión del ejercicio 2017.

*Mariano Recalde. – Germán P. Martínez. –
Juliana di Tullio. – Luana Volnovich.*

ANTECEDENTES

El expediente [192-P.E.-2018](#) podrá consultarse en la página web del Honorable Senado de la Nación.

Los antecedentes, por su volumen, podrán consultarse en Mesa de Entradas de Dirección Secretaría de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en los internos 3637/3638.