

SESIONES ORDINARIAS

2025

ORDEN DEL DÍA N° 892

Impreso el día 18 de junio de 2025

Término del artículo 113: 30 de junio de 2025

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: Cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2018. **Aprobación.** (15-J.G.M.-2019.)

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 2018, expediente J.G.M.-15/2019; expediente O.V.-573/2018; expediente O.V.-574/2018; expediente O.V.-576/2018; expediente O.V.-577/2018; expediente O.V.-610/2018; expediente O.V.-611/2018; expediente O.V.-11/2023; expediente O.V.-12/2023; expediente O.V.-13/2023; expediente O.V.-14/2023; expediente O.V.-15/2023; expediente O.V.-16/2023; expediente O.V.-17/2023; expediente O.V.-18/2023; expediente O.V.-19/2023; expediente O.V.-20/2023; expediente O.V.-21/2023; expediente O.V.-22/2023; expediente O.V.-23/2023; expediente O.V.-24/2023; expediente O.V.-25/2023; expediente O.V.-26/2023; expediente O.V.-27/2023; expediente O.V.-28/2023; expediente O.V.-29/2023; expediente O.V.-30/2023; expediente O.V.-31/2023; expediente O.V.-32/2023; expediente O.V.-33/2023; expediente O.V.-34/2023; expediente O.V.-35/2023; expediente O.V.-212/2023; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, se aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

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

ejercicio 2018, 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 2018.

Art. 2° – Lo estatuido en el artículo 1° de la presente no perjudicará la iniciación ni 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, 29 de mayo de 2025.

*Miguel Á. Pichetto. – Juan C. Romero. –
Álvaro González. – Víctor Zimmermann.
– Bruno A. Olivera Lucero. – Guadalupe
Tagliaferri. – Soledad Carrizo. – Julio
Moreno Ovalle.*

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.

La Auditoría General de la Nación (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.

Con relación a la cuenta de inversión 2018, la AGN elevó a esta Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas dos dictámenes diferentes respecto a la ejecución presupuestaria. Un dictamen de mayoría adverso, que contó con 4 votos. Y un dictamen de minoría con opinión favorable con salvedades, que contó con 3 votos. Se firmaron también dos dictámenes distintos respecto a los estados contables, aunque ambos tuvieron opinión favorable, con salvedades.

Del análisis de los diferentes dictámenes, así como de los informes, descargos y argumentos planteados en los diferentes votos, concluimos que las opiniones técnicas favorables con salvedades promovidas por la minoría de AGN, tanto en la materia contable como presupuestaria, se ajustan de forma consistente a los criterios aplicados a la evidencia documental analizada por los equipos técnicos de auditoría. En este sentido, consideramos que no se han evidenciado elementos objetivos suficientes para promover un dictamen presupuestario adverso, teniendo en cuenta el carácter inédito de esta opinión y la necesidad de que la misma se fundamente en argumentos sólidos y comprensivos.

Cabe destacar que los dictámenes suscriptos en minoría se basan en las versiones originales elaboradas por las líneas sustantivas de la AGN (Gerente de Cuenta de Inversión, Jefe de Departamento de Órganos Rectores y Supervisores), mientras que las versiones apoyadas por la mayoría fueron promovidas solo por la subgerencia de cuenta de inversión.¹

En cuanto a los informes intermedios que sostienen la opinión presupuestaria, 18 de ellos fueron votados de forma unánime por el Colegio de Auditores y cuatro de obtuvieron opiniones contrapuestas por parte de la mayoría (4 auditores) y la minoría (3 auditores). El capítulo de deuda pública con opinión financiera favorable con salvedades y opinión en cumplimiento adversa fue apoyado por la mayoría, mientras la minoría votó en disidencia, considerando que ambas opiniones debían ser favorables con salvedades. Los otros informes intermedios con voto diferenciado fueron el de normas presupuestarias, el informe macroeconómico (ambos con diferencias motivadas en el impacto del informe de deuda) y el de la Dirección Nacional de

Vialidad, con poca significatividad relativa en el marco de la evaluación global de la cuenta de inversión.

Queda claro, en consecuencia, que la fuente relevante de divergencia entre ambos dictámenes presupuestarios globales es la opinión respecto a la deuda pública en ese ejercicio, que para la minoría resulta favorable con salvedades en todos sus aspectos y para la mayoría es favorable con salvedades en sus aspectos financieros y adversa en el cumplimiento normativo.

Del análisis en particular de los hallazgos que motivan la opinión adversa de cumplimiento por parte de la mayoría de la AGN, se desprende que la misma obedece a cuestionamientos específicos relativos al proceso de aprobación y ejecución del préstamo stand by del FMI. El resto de hallazgos resultan recurrentes de otros ejercicios, o bien tienen una menor significatividad y/o aluden a cuestiones de buenas prácticas, y no a incumplimientos normativos.

En este sentido, respecto a la deuda suscribimos la opinión legal favorable de minoría de la AGN, que considera que el proceso de aprobación y la ejecución en el ejercicio 2018 del préstamo con el FMI se hizo en un todo de acuerdo con la normativa vigente y en línea con la gestión histórica de este tipo de operaciones. Y, más concluyente aún, que dicha legalidad fue ratificada de forma definitiva con la aprobación del acuerdo de facilidades extendidas por parte del Congreso de la Nación en 2022. Esto, teniendo en cuenta que el objeto principal de dicho acuerdo fue hacer frente a los pagos de vencimientos del stand by, expresando el principio de continuidad del Estado y dando validez a lo actuado durante 2018.

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”.² 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 98,6 % de los recursos percibidos y al 84,5 % del gasto devengado.

Respecto a la opinión global contable, las consideraciones son similares, al tener en cuenta que ambas opiniones de deuda resultan favorables con salvedades. En este sentido, tal como se puede observar en el informe auditor correspondiente, apoyado por la minoría,³ resultan favorables con salvedades los balances de la administración central, la ANSES, la AFIP y la CNV, y con abstención de opinión los correspondientes a la Comisión Nacional de Energía Atómica, el ENACOM y la Dirección Nacional de Vialidad.

1. Expediente 29/23-O.V. Relevamiento y análisis de normas presupuestarias; expediente 30/23-O.V. Examen especial - Informe macroeconómico; expediente 31/23-O.V. Informe sobre los estados contables de la administración central; expediente 34/23-O.V. Informe del auditor sobre los estados contables; expediente 35/23-O.V. Informe del auditor sobre ejecución presupuestaria.

2. 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.

3. Expediente 34/23-O.V. Informe del auditor sobre los estados contables, págs. 37 y ss.

En definitiva, suscribimos las opiniones globales favorables con salvedades de la minoría de AGN, respecto a los estados contables y a la ejecución presupuestaria, así como sus disidencias planteadas respecto a los informes de mayoría, al considerar que no se han planteado argumentos suficientes para promover una opinión adversa respecto a la ejecución presupuestaria en el ejercicio 2018.

Por lo expuesto, recomendamos fortalecer los mecanismos de control interno y la documentación respaldatoria para futuras ejecuciones presupuestarias, a fin de evitar interpretaciones divergentes y mejorar la transparencia en la gestión, todo ello para que en futuras auditorías se pueda obtener evidencia suficiente y adecuada que permita emitir una opinión clara.

En virtud de lo expuesto, corresponde aprobar la cuenta de inversión del ejercicio 2018.

*Miguel Á. Pichetto. – Juan C. Romero. –
Alvaro González. – Victor Zimmermann.
– Bruno A. Olivera Lucero. – Guadalupe
Tagliaferri. – Soledad Carrizo. – Julio
Moreno Ovalle.*

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 2018, expediente J.G.M.-15/2019; expediente O.V.-573/2018; expediente O.V.-574/2018; expediente O.V.-576/2018; expediente O.V.-577/2018; expediente O.V.-610/2018; expediente O.V.-611/2018; expediente O.V.-11/2023; expediente O.V.-12/2023; expediente O.V.-13/2023; expediente O.V.-14/2023; expediente O.V.-15/2023; expediente O.V.-16/2023; expediente O.V.-17/2023; expediente O.V.-18/2023; expediente O.V.-19/2023; expediente O.V.-20/2023; expediente O.V.-21/2023; expediente O.V.- 22/2023; expediente O.V.-23/2023; expediente O.V.-24/2023; expediente O.V.-25/2023; expediente O.V.-26/2023; expediente O.V.-27/2023; expediente O.V.-28/2023; expediente O.V.-29/2023; expediente O.V.-30/2023; expediente O.V.-31/2023; expediente O.V.-32/2023; expediente O.V.-33/2023; expediente O.V.-34/2023; expediente O.V.-35/2023; expediente O.V.-212/2023; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, se aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 1° – Recházase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2018.

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 2018 se rigen por las normas aplicables en cada caso.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Mariano Recalde. – José M. Á. Mayans. –
Germán P. Martínez. – Luana Volnovich.*

FUNDAMENTOS

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) realizó el análisis de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio 2018, 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 de dicho período.

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 etapa de ejecución y finaliza con la etapa 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, que es quien emite dictamen, en su carácter de “organismo de asistencia técnica del Congreso” (conforme al artículo 85 de la Constitución Nacional).

Respecto al tratamiento de la cuenta inversión 2018, la Auditoría General de la Nación inició su tratamiento en 2019 y concluyó el 8 de febrero de 2023. En base a los 23 informes intermedios se emitieron las opiniones globales que se reflejan en los 2 informes auditor, uno de ejecución presupuestaria y otro de estados contables. Al igual que en 2017, en 2018 se emitieron dos versiones (uno de mayoría y uno de minoría) por cada uno de estos informes auditor.

Para el ejercicio 2018 se produjeron dos dictámenes de ejecución presupuestaria: un dictamen con opinión adversa, suscrito por cuatro auditores generales (mayoría) y uno favorable con salvedades, suscrito por tres auditores generales (minoría).

Entre los argumentos planteados para fundamentar el voto adverso para la ejecución presupuestaria se destaca, principalmente, la opinión de no cumplimiento del capítulo de deuda pública, que impacta a su vez en la opinión de no cumplimiento del informe de relevamiento y análisis de normas presupuestarias. Si bien se mencionan diversos hallazgos, los fundamentos determinantes son los que refieren al proceso de aprobación del préstamo stand by otorgado por el FMI y su ejecución en el ejercicio.

En el caso del informe auditor de los estados contables, si bien se han producido dos versiones de este informe auditor (uno de mayoría con cuatro votos y uno de minoría con tres), ambos resultan en una opinión favorable con salvedades.

También se destaca entre los informes muestra el referido a la Dirección de Vialidad, cuya mayoría resultó adversa por presentar inconsistencias relevantes.

En cuanto al informe macroeconómico, si bien este no conlleva opinión presupuestaria, expresa la no sustentabilidad de la deuda pública en la magnitud que se tomó en el año bajo análisis.

Los fundamentos de la opinión adversa sobre el informe auditor de ejecución presupuestaria que este

dictamen retoma se centran en tres aspectos fundamentales que versan alrededor de la deuda pública:

1. Los incumplimientos y debilidades detectados en el capítulo sobre deuda pública (recursos y gastos)

En primer lugar, se detecta la falta de control que permita distinguir qué operaciones quedan abarcadas por decreto y cuáles por la Ley de Presupuesto, lo que impide un seguimiento significativo sobre las operaciones de deuda del ejercicio. Asimismo, el control del cupo presupuestario se realiza en planillas de cálculo de Excel fácilmente modificables y, por último, en 2018 se detectó un exceso temporal de endeudamiento respecto del límite establecido por la Ley de Presupuesto equivalente a 63.448 millones de pesos, lo que fue compensado con un decreto posterior.

Por otro lado, quedó evidenciada la falta de una estrategia de endeudamiento. El Ministerio de Finanzas no contó con una estrategia de endeudamiento formalmente aprobada para el ejercicio 2018. Por el contrario, cuando en 2018 el mercado se cerró y el gobierno nacional recurrió al FMI, la falta de una estrategia de endeudamiento hacía entonces necesaria una evaluación ex ante de los impactos sobre la solvencia y la sostenibilidad de la deuda pública. No existió participación, en el trámite del acuerdo, de las áreas competentes en la gestión del crédito público, lo cual agravó aún más los riesgos para una buena gestión del mismo.

Por último, se detectaron una serie de incumplimientos y debilidades de gestión referidos al préstamo suscrito con el FMI. La documentación de respaldo y los expedientes fueron generados en el sistema electrónico de gestión documental con posterioridad a la firma del acuerdo, resultando además incompletos y desordenados. Se detectó la falta de firma digital que valida los actos administrativos en los términos de la ley 25.506 en algunos de los documentos que lo requerían. El acuerdo fue firmado por el ministro de Hacienda, cuya cartera no contaba entre sus misiones y funciones con la gestión del crédito público. Se verificó carencia de análisis de riesgos, solvencia y sostenibilidad anteriores a la firma del acuerdo. La formalización del endeudamiento no fue realizada por Ley de Presupuesto ni por ley específica, ni similar, como podría haber sido el decreto presidencial. A su vez, se incumplió el artículo 61 de la ley 24.156 que establece que antes de formalizarse la constitución de deuda pública externa deberá emitir opinión el BCRA sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos. Entre otras tantas falencias que indican el informe de auditoría, en su capítulo destinado a la deuda pública.

2. El peso relativo de los recursos en concepto de colocaciones y préstamos e incrementos de otros pasivos del ejercicio ejecutados a través del SAF 355 (servicios de la deuda pública) sobre el total de los recursos auditados y en relación a los recursos totales de la APN.

Además de los incumplimientos y debilidades de gestión detectadas en materia de endeudamiento público, se detecta el peso significativo en el ejercicio 2018 (SAF 355) en relación a los recursos y gastos de los SAF auditados, así como en relación al total de recursos y gastos de la APN.

El SAF 355 representó el 50,5 % de los gastos auditados y el 61,6 % de los recursos auditados. Con lo cual, la opinión adversa que recae sobre los gastos del SAF 355 y del SAF 604 representó el 51,58 % de los gastos auditados y la que recae sobre los recursos representó el 62,56 % de lo auditado. Con estas proporciones cuesta imaginar la aprobación del informe auditor con semejantes descalabros en lo que responde a más de la mitad de los gastos y de los recursos auditados. En ese sentido, resulta determinante la opinión adversa por la mayoría de los auditores respecto al informe auditor de ejecución presupuestaria.

3. El peso relativo de los gastos en concepto de servicios de la deuda pública y disminución de otros pasivos devengados a través del SAF 355 –amortizaciones e intereses– en relación a los gastos auditados y al total de gastos ejecutados por la APN.

En el ejercicio 2018 el gasto ejecutado por el SAF 355 representó el 42,6 % del gasto total de la APN mientras que los recursos ejecutados por dichos SAF, alcanzó el 48,9 % del total de recursos de la APN.

En cuanto al informe específico sobre deuda pública, se desprenden hallazgos por demás preocupantes. En el ejercicio bajo análisis, la deuda pública de la administración central en relación al PBI alcanzó el 85,6 %, incrementándose 28,8 puntos porcentuales por encima de 2017, momento en que la deuda alcanzaba el 56,8 por ciento del PBI. El monto total de emisiones del ejercicio ascendió a 4,8 billones de pesos, equivalentes a 126.578,5 millones de dólares.

En el mismo período, se pagó capital por 2,7 billones de pesos, equivalentes a 70.637,9 millones de dólares, por lo que el endeudamiento neto del período se elevó a 2,1 billones de pesos, equivalentes a 55.940,6 millones de dólares. De esta manera, la deuda pública total de la administración central en 2018 alcanzó los 12,2 billones de pesos, es decir, 323.075 millones de dólares.

Fue durante el ejercicio bajo análisis en el cual el gobierno nacional solicitó un préstamo al FMI por 56.500 millones de dólares por un plazo de tres años, de los cuales en el ejercicio 2018 se realizaron tres desembolsos por 911.787,7 millones de pesos, equivalentes a 28.031 millones de dólares.

Esta situación coexistió con la profundización de riesgos de moneda, de liquidez y de renovación ya que, por un lado, más del 84,1 % de la deuda pública se encontraba nominada en moneda extranjera, al tiempo que el 29,2 % de la deuda pública vencía entre los años 2019 y 2020, y el 53,6 por ciento entre 2021 y 2025.

Según el artículo 60 de la ley 24.156, correspondía que tome intervención previa el Congreso. No obs-

tante, como la misma norma exceptúa de tener que cumplir con este artículo en caso de que la operación de crédito público se formalice con organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte, correspondía entonces aplicar la resolución 108/09, debiendo tomar intervención el presidente de la Nación, quien según esta misma norma debe emitir un decreto aprobando el convenio con el organismo. Sobre un préstamo de casi 45.000 millones de dólares desembolsados entre 2018 y 2019, se concluye que no intervino previamente el Congreso Nacional, ni el Poder Ejecutivo nacional cuando la norma prevé, en materia de endeudamiento, que uno de dichos poderes intervenga. Por otra parte, no se analizó con carácter previo la viabilidad de la operación. La Gerencia de Control de la Deuda Pública informó casos de endeudamiento con organismos financieros internacionales que no tenían como finalidad financiar proyectos de inversión sino apoyo presupuestario.

El endeudamiento profundo tuvo impactos en actos modificatorios de la Ley de Presupuesto, que no se realizaron atendiendo todos los criterios definidos, y no se encuentran razonablemente registrados y expuestos en la cuenta de inversión de 2018, en particular en lo que respecta a la falta de controles sobre los cupos presupuestarios referidos al endeudamiento público, la falta de identificación de la deuda emitida mediante ley o mediante DNU, la falta de un instrumento que valide la deuda contraída con el FMI, así como a la falta de detección de normativa posterior que acredite la modificación presupuestaria de 499.758,2 millones de pesos que se corresponden con el segundo y tercer desembolso del crédito stand by con dicho organismo.

Cabe resaltar sobre este punto que, por DNU 1.053/18, se realizó una modificación presupuestaria de recursos, la cual contempla solamente un desembolso del crédito con el FMI, a pesar de que, como ya se dijo, al momento de la emisión de este DNU se habían realizado dos desembolsos. El monto total desembolsado correspondiente al crédito con el FMI en 2018 representó el 87 % de las modificaciones presupuestarias totales correspondientes a las fuentes financieras del ejercicio 2018.

Entre los informes intermedios se destaca el informe de la Dirección de Vialidad. Se verificaron incumplimientos en la ejecución de gastos según lo establecido en el artículo 33 de la ley 24.156, en los incisos 2 (bienes de consumo), 3 (servicios no personales), 4 (bienes de uso), 5 (transferencias) y 6 (incremento de activos financieros), por 737,9 millones de pesos, en virtud de haberse ejecutado los créditos asignados por la Ley de Presupuesto del ejercicio con finalidades distintas a las previstas.

En cuanto a la percepción de recursos propios por parte de los distritos, se detectó la falta de documentación respaldatoria oficial, con lo cual no es posible

realizar el control y seguimiento de esos recursos e impide asegurar la integridad de su recaudación.

Además, se desconoce el concepto por el cual fueron percibidos 18,1 millones de pesos. No se pudieron verificar los actos administrativos de respaldo de las multas percibidas ni se obtuvo un detalle de las mismas. Se verificaron imputaciones erróneas a la partida “Ingresos no tributarios no especificados” por 4,9 millones de pesos, entre otros hallazgos.

El plan económico iniciado en 2016, tuvo impactos macroeconómicos muy malos. El PIB del año 2018 ascendió a 14.605.790 millones de pesos corrientes, lo que implicó una caída del 2,5 % en términos reales, con relación al PIB de 2017, y muy lejos a la estimada por el Poder Ejecutivo nacional en el proyecto de Ley de Presupuesto (+3,5 %). Por su parte, la tasa de variación del IPC nacional, nivel general, del INDEC fue del 47,6 % entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018, casi el doble a la del año anterior (24,8 %) y tres veces la estimada en el presupuesto (15,7 %). Todos los componentes de la demanda agregada disminuyeron respecto al año anterior. Se destaca la caída de la formación bruta de capital que lejos de concretarse los brotes verdes, cayó en casi 6 puntos. Salvo las actividades vinculadas a servicios inmobiliarios e intermediación financiera, cayeron todos los sectores económicos.

En lo que refiere al sector externo, se mantuvo el déficit de la balanza comercial, pero menor a la de 2017, dada la devaluación y el encarecimiento de las importaciones y del turismo emergente. Si bien cayeron las exportaciones respecto a un año atrás, más lo hicieron las importaciones, por lo que la balanza comercial mostró una mejor performance, aunque se continuó con digno negativo.

El conjunto de medidas económicas definidas específicamente en el período 2016-2018, entre las que se destaca que a partir del 17 de diciembre de 2015, mediante comunicación “A” 5.850 del Banco Central de la República Argentina, se modificó el régimen administrado de compra-venta de moneda extranjera. Desde entonces, era posible comprar, sin intervención de la AFIP, hasta 2 millones de dólares. Posteriormente, el 4/1/2017 a través de la resolución 1-72017 del Ministerio de Hacienda se modificó el decreto 616/2005, eliminándose las regulaciones de capital y requisitos a los mismos en términos de permanencia. Es decir que con estas nuevas medidas se facilitó el ingreso de inversiones especulativas ya que la normativa redujo a cero el plazo mínimo de permanencia en el país de fondos provenientes del exterior.

Tales definiciones tuvieron como contrapartida el ingreso de capitales con destinos a instrumentos en pesos –entre ellas, LEBAC del Banco Central– con altos rendimientos en dólares a las operaciones de *carry trade*. En este aspecto, entre 2016 y 2018 se registró un ingreso de capitales provenientes del exterior con destino a la inversión en cartera, fundamentalmen-

te en los primeros dos años del trienio considerado (2016-2018), alcanzando 35.255 millones de dólares en 2016 y 35.922 millones de dólares en 2017, lo que, en el contexto de las resoluciones tomadas por las autoridades en materia de política cambiaria, implicaba un alto riesgo de salida de capitales y volatilidad cambiaria. En este sentido, las novedosas medidas implementadas en materia cambiaria implicaban un riesgo de dolarización de carteras de corto y mediano plazo. Dicho en otros términos, se implementaron medidas económicas que facilitaban el ingreso de capitales especulativos al mismo tiempo que se emitieron instrumentos en pesos –como LEBAC y LELIQ– con altos rendimientos que, una vez obtenida la renta, se podían fugar al exterior sin ningún tipo de impedimentos.

En este marco, según el Banco Central de la República Argentina, el préstamo solicitado al FMI en el mes de junio 2018 por un monto total de 56.500 millones de dólares –de los cuales se desembolsaron 44.210 millones de dólares entre 2018 y 2019– abastecieron una fuga de capitales del sector privado por 45.100 millones de dólares, una salida de capitales especulativos por 11.500 millones de dólares y servicios de deuda pública y privada por 36.900 millones de dólares. Esto implica que el crédito con el FMI permitió financiar capitales especulativos.

Con libre entrada y salida de capitales, el déficit de cuenta corriente y ante el cierre del mercado voluntario de créditos que dio lugar a una reversión de los flujos de capitales, el pago de la deuda pública no resultaba sostenible. Esto tiene su explicación en que la fuente principal de pago de vencimientos eran las reservas internacionales y al 31/12/18 la administración central debía hacer frente a vencimientos de deuda pública por un total de 86.448 millones de dólares durante 2019, mientras que las reservas internacionales al 31/12/18 eran de 65.806 millones de dólares. Es decir que los vencimientos del año 2019 representaban el 131,3 % de las reservas internacionales disponibles al 31/12/18 y el 192,75 % de las reservas al 31/12/19.

En materia de presupuesto público, durante el ejercicio 2018, los recursos percibidos de la administración pública nacional –2,48 billones de pesos– cayeron en términos reales 13,5 % con relación a la recaudación del año anterior, y llegaron al 17,02 % del PBI. Los ingresos tributarios y los aportes y contribuciones a la seguridad social concentraron el 85,85 % de los ingresos corrientes. Atendiendo a los compromisos fiscales asumidos por el gobierno nacional con la firma del acuerdo stand by con el FMI, se comprometieron subas en algunas fuentes tributarias –fundamentalmente en las retenciones a las exportaciones– con el propósito de incrementar los recursos públicos a efectos de achicar el déficit.

Aun así, debe notarse que el desempeño negativo de la recaudación nacional, tanto en términos reales como en porcentajes del producto, encontró su explicación en el descenso de la actividad económica, la

caída del consumo interno, la suba del tipo de cambio, la caída de las remuneraciones reales y el empleo, y así como también en los menores beneficios empresarios, poniendo de manifiesto la performance de estas últimas variables reales mencionadas.

El gobierno comprometió y ejecutó ante el FMI una política de ajuste sobre el presupuesto público que llevó a una caída tanto del consumo como de los salarios, el empleo y las ganancias empresarias. Con respecto a los gastos, los mismos alcanzaron los 3,3 billones de pesos, disminuyendo un 12,83 % respecto del devengado del año anterior. Considerando el gasto por finalidad, solo la deuda pública creció en términos reales con relación al año 2017, y lo hizo a una tasa del 15,65 %. El resto de las finalidades experimentaron caídas en términos reales. En particular, el gasto ejecutado de todas las funciones dentro de la finalidad servicios sociales –que es el 60,9 % del total del gasto ejecutado– registró disminuciones reales respecto del año anterior: Trabajo, cayó un -52,27 %; Ciencia y Tecnología, -24,92 %; Educación y Cultura, -21,43 %; Promoción y Asistencia Social, -20,54 %; Agua Potable y Alcantarillado, -19,87 %; Salud, -15,33 %; Seguridad Social, -12,84 %, y Vivienda y Urbanismo, -11,59 %.

Es posible así comprobar que las implicancias del recorte presupuestario implementado por el gobierno nacional como consecuencia de las condicionalidades asumidas con el FMI por el lado de las erogaciones, se hicieron notar tanto por la performance negativa real del gasto corriente como del gasto de capital. Con respecto a los resultados, al 31 de diciembre de 2018, la administración pública nacional presentó un déficit financiero de 813.735,3 millones de pesos, alcanzando el 5,57 por ciento del PBI. Los intereses devengados en 2018 crecieron en términos reales 16,5 % con relación al año 2017 y representaron el 3,71 % del PBI. Sin contar los intereses devengados en el ejercicio, el déficit primario ascendió a 271.634,9 millones de pesos en 2018. Esa cifra representó el 1,86 % del PBI e implicó una reducción del 38,93 % real, respecto del déficit primario del año anterior.

Es dable destacar que el ajuste realizado por la administración nacional en el gasto primario en ese año, no se vio sin embargo traducido en una caída relevante del déficit financiero, el cual solo se contrajo en 0,2 puntos porcentuales del PBI en 2018. El déficit cuasi-fiscal del Banco Central en 2018 ascendió a 318.951,7 millones de pesos, lo que significó un aumento del

6,0 %, con respecto al del año anterior en términos reales. Representó el 2,18 % del PBI, mientras que el del año anterior había llegado al 1,9 % del PBI.

El costo promedio de los principales pasivos remunerados del Banco Central o sea, las LELIQ– fue significativamente superior al beneficio promedio de sus principales activos remunerados, que son las reservas internacionales y letras intransferibles. Considerando la importancia que tienen las reservas internacionales y las letras intransferibles dentro del Activo, así como las LELIQ dentro del pasivo, ello explica el resultado cuasi-fiscal. Sin embargo, producto de la gran devaluación del signo monetario argentino en 2018, el volumen del déficit cuasi fiscal respecto del año anterior cayó 2.413 millones de dólares, consolidando para el año 2018 un déficit cuasi fiscal de unos 8.436 millones de dólares.

El descalabro macroeconómico fue total y general en todas las áreas, partiendo del proceso de endeudamiento iniciado en 2016 y profundizado en el año bajo análisis, con intención de iniciar un nuevo ciclo de valorización financiera que se interrumpió a mediados de ese año y tuvo que ser rescatado con el préstamo más grande en la historia que el FMI le haya dado a un país. La firma del acuerdo stand by no hizo más que limitar autonomía del Poder Ejecutivo a los compromisos establecidos con el FMI a costa del freno generalizado de la actividad económica.

Por todo lo expuesto, se considera que la cuenta inversión 2018 debe ser rechazada. La mala praxis, la irresponsabilidad del gobierno de ese entonces con el pueblo argentino y con las futuras generaciones y el deterioro que conllevaron las políticas implementadas en 2018 resulta imposible otro camino que su rechazo.

*Mariano Recalde. – José M. Á. Mayans. –
Germán P. Martínez. – Luana Volnovich.*

ANTECEDENTES

El expediente [15-J.G.M.-2019](#) podrá consultarse en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en el Trámite Parlamentario N° 86/19.

Los antecedentes, por su volumen, podrán consultarse en Mesa de Entradas de Dirección Secretaría de esta Honorable Cámara de Diputados en los internos 3622/3623.