



**REGLAS FISCALES:
Transparencia en la Gestión Pública**

Mayo de 2014



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

1. Introducción

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (RFRF) vigente en nuestro país desde el año 2005 y, que fuera sancionado por la Ley Nacional N° 25.917, vino a encauzar una serie de reglas que estaban dispersas, referidas a la administración de las cuentas públicas -bajo pautas de equilibrio presupuestario y de acceso del público a la información-. Ello había sido instrumentado a través de, acuerdos bilaterales con provincias y por distinta normativa tanto provincial como nacional.

Uno de los antecedentes más importantes en la institución de reglas fiscales a nivel nacional está dado por la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152, por la que se establecieron reglas presupuestarias de transparencia de las cuentas públicas. Dicha norma incluyó una invitación a las provincias a sancionar normas similares en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, entre los antecedentes que sentaron las bases para el establecimiento de reglas fiscales en las provincias se deben mencionar los compromisos Federales de 1999 y 2000. Mediante los cuales, los gobiernos provinciales se comprometieron a legislar en sus jurisdicciones sobre los principios establecidos por la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal, elaborar presupuestos plurianuales que incluyan programación fiscal para los siguientes tres ejercicios y modernizar sus sistemas tributarios, entre los compromisos más relevantes.

Así también, el *Acuerdo Nación Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos* ratificado por la Ley N° 25.570, estableció compromisos para la reducción del déficit y para alcanzar el equilibrio financiero provincial. Este acuerdo, posteriormente dio lugar a los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) por los cuales el Gobierno Nacional se comprometía a refinanciar parte de la deuda de las provincias con las que se suscribiera convenio y éstas asumieron algunas reglas de comportamiento fiscal como contraparte, entre ellas desarrollar un plan de reducción del déficit, la restricción en la emisión de deuda y la presentación de información fiscal con carácter trimestral.

Con estos antecedentes a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 (LRF) se generó un nuevo marco normativo, en el que se destinó un Primer Capítulo a la "Transparencia y Gestión Pública", con el objetivo explícito de dotar de mayor jerarquía a la transparencia fiscal e incluir a los tres niveles de gobierno.

En efecto, el régimen federal de responsabilidad fiscal (RFRF), de alcance nacional, rige en las jurisdicciones provinciales mediante la adhesión voluntaria de las mismas, instrumentada a través de una ley provincial sancionada a tal fin (artículo 34 de la ley nacional). Y también previó la



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

incorporación de las jurisdicciones municipales (artículo 33°) lo que se implementó a través de diferentes mecanismos, a saber:

- Provincias que invitaron a adherir al RFRF: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán, Tierra del Fuego.
- Provincias que han establecido un régimen específico para municipios: Buenos Aires, Chubut, Formosa, Jujuy, Mendoza, San Juan, Santa Fe.
- No se establecen pautas respecto de los municipios: Chaco, Río Negro.

Más allá de ese marco normativo, la adopción de reglas fiscales y la consiguiente elaboración de información pública, es un proceso y, en ese sentido, las distintas administraciones involucradas han debido afrontar las dificultades que se han ido presentando a los fines de agigarrar su quehacer con lo dispuesto por las prácticas del buen gobierno. En efecto ha sido todo un desafío alcanzar el grado de transparencia, hoy visible y perceptible para el ciudadano común, a través del diseño de los instrumentos normativos, procedimentales y operativos fundamentalmente e informáticos que se requería desarrollar en cada momento.

Esta realidad ha sido posible en el marco del esfuerzo continuo, del trabajo en equipo, coadyuvando a la institucionalización de las reglas fiscales, estableciendo así las relaciones de comparación entre las distintas jurisdicciones que participan en la promoción de una nueva cultura.

Es así que, la comparabilidad de la información de las diferentes jurisdicciones, es una meta que se ve hoy materializada gracias a ese esfuerzo y es actualmente una realidad, que fue vista como lejana e impensable hace más de un lustro. En nuestros días este es el punto de partida para considerar en cualquier análisis que se realice de las finanzas gubernamentales. En efecto, la comparabilidad es una cualidad fundamental si de medir el grado de transparencia en la gestión pública se trata.

Para muchas jurisdicciones la adhesión al régimen ha sido el primer antecedente relativo a la “Transparencia de la gestión pública”, ya que sólo un número reducido de jurisdicciones tenía antecedentes propios.

Como síntesis, la Ley de Responsabilidad Fiscal en sintonía con los antecedentes vigentes en el país, y tomando la experiencia internacional estableció un régimen mediante el cual se instituyen reglas generales de comportamiento fiscal con la finalidad de dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

Actualmente, forman parte del régimen argentino de responsabilidad fiscal, el Gobierno Nacional y 21 jurisdicciones provinciales adheridas (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut,



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza; Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán).

Un caso único, constituye lo actuado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, si bien adhirió al régimen en 2005 a través de la Ley N° 1.726, se desvinculó del mismo en 2009 por la Ley N° 3297, la cual significó un conjunto de menores pautas de comportamiento fiscal, en relación a las establecidas en el RFRF, ya que solo tiene en vigencia la obligación del Poder Ejecutivo de informar a la Legislatura de la Ciudad, en forma trimestral, el stock de la deuda pública, incluida la flotante, los programas bilaterales de financiamiento y los pagos de los servicios por amortización e intereses¹.

2. Transparencia

Para definir la noción de transparencia en la gestión pública, debería considerarse al conjunto de características que debe reunir la información a difundirse, para ello se considera que debe ser oportuna, confiable y comparable. Nuevamente, la comparabilidad de la información es un requisito ineludible a la hora de realizar cualquier análisis sobre la misma.

Al respecto el Régimen instituido por la Ley N° 25.917 ha dedicado su Primer Capítulo a la “Transparencia y Gestión Pública” (artículo 2° al 9°), dando a la transparencia una jerarquización dentro del régimen conjuntamente a la transparencia fiscal.

Respecto a la aplicación de este concepto en un sentido restrictivo, puede decirse que con la adhesión voluntaria por parte de las provincias al RFRF, se alcanza un primer postulado respecto a la transparencia fiscal, al establecerse un régimen con reglas idénticas para los tres niveles de administración (Nacional, Provincial y Municipal) y que incluye las tres características mencionadas en el primer párrafo de este punto.

Es así que, como parte del conjunto de las reglas fiscales se establece la obligatoriedad de la publicación de información fiscal en la página web oficial de cada jurisdicción (creada a tal efecto en algunos casos), incorporada por el art 7° de la LRF (artículo de la transparencia por excelencia).

Aquí es necesario prestar atención a la diferencia entre “volumen de información publicado” y “transparencia de la información”, ya que como se definiera previamente para considerar que la

¹ La información que presenta la CABA, es solo parte de lo requerido por el RFRF y lo más importante no cumple el requisito de comparabilidad desarrollado en el punto siguiente.



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

información publicada reúna esas características debe ser pasada por esos tres filtros, o sea tratarse de información confiable, oportuna y comparable, características que se desarrollan a continuación.

a. Información Confiable

Cabe mencionar que la información publicada en las páginas web de las distintas jurisdicciones, responde a datos elaborados por parte de organismos oficiales tales como las Contadurías Generales, Direcciones de Presupuesto y Tribunales de Cuentas. Por tanto, dicha información es la resultante de un conjunto de procedimientos instituidos por un cuerpo normativo dado por las Constituciones provinciales, las leyes de contabilidad, de administración financiera, entre los más importantes, que implican, en rasgos generales, la realización de controles internos y externos dotando a esa información publicada de las características de confiabilidad.

Asimismo, la información resultante es debidamente evaluada de acuerdo a lo previsto en la LRF, que con la creación del RFRF respectivo integró una serie de reglas fiscales mediante las cuales se especificaron:

- **Reglas cualitativas**, las que abundan en transparencia. Se trata de un conjunto de reglas que hacen a la práctica de lineamientos que resultan en la elaboración y consolidación de información transparente. Estas son a saber: publicación de la información en páginas web oficiales, ampliación cobertura presupuestaria, consolidación en el presupuesto general de fondos u organismos creados, presentación de información fiscal según formatos y clasificadores homogéneos, proyección presupuestos plurianuales, estimación de gastos tributarios.
- **Reglas cuantitativas** referidas al equilibrio presupuestario ajustado, límite a expansión de erogaciones netas, convergencia a un ratio para servicios de la deuda de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 25.917 y la Ley N° 26.530.

Por su parte, la Ley de creación del régimen determinó que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) es el organismo encargado de evaluar el cumplimiento del mismo a través de su Comité Ejecutivo. En general ello implica todo un proceso de evaluación en distintas etapas, que se reflejan en informes individuales de cada jurisdicción adherida que, en los términos del régimen deben presentar la información ante la Subsecretaría de Hacienda de la Nación. Una síntesis de esos informes se presenta y publica como Resumen Ejecutivo en la página web del organismo (www.mecon.gov.ar/cfrf) y un número importante de jurisdicciones lo difunde a través de su propio sitio web.



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Cabe señalar que las evaluaciones que se realizan con vistas al cumplimiento de la legislación requieren el análisis de la información que publica cada una de las jurisdicciones que conforman el RFRF. A modo de síntesis, la información que se evalúa y analiza es la que se presenta a través de los siguientes documentos:

- *Ejecución presupuestaria Trimestral*
- *Ejecución presupuestaria Anual*
- *Ley de Presupuesto Anual*
- *Proyecciones de Presupuestos Plurianuales*

Cabe destacar que, el proceso de elaboración de los mencionados informes es realizado gracias al suministro de información por parte de las Administraciones Públicas Nacional y Provinciales, información que es previamente conformada por la Secretaría de Hacienda de la Nación, como ya fue mencionado, de acuerdo al Convenio de Colaboración y Reciprocidad de Información de 2005.

b. Información Oportuna

Respecto a la oportunidad de difusión de la información, se entiende que dicha característica se verifica en cuanto que pueda ser útil para la toma de decisiones relativas a la gestión del aparato gubernamental.

Asimismo, hay que considerar que cada jurisdicción estableció en su ordenamiento normativo, los plazos para la preparación de documentación relevante, tales como el presupuesto general de gastos y calculo de recursos del ejercicio, la cuenta general del ejercicio, entre otros.

De la información relativa a la gestión se destaca a la presentación de los presupuestos de cada jurisdicción antes las legislaturas respectivas. Por tanto, en cada una de las Constituciones provinciales se prevé el momento en que cada jurisdicción debe presentar ante las respectivas legislaturas, los proyectos de Ley de presupuesto. La fecha límite para dicha presentación es la siguiente:



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Catamarca	Formosa	Misiones	Buenos Aires	Chaco	Corrientes	Córdoba
Chubut	San Juan	Rio Negro	Mendoza	Entre ríos	Jujuy	
			Salta	Santa Fe	La Rioja	
			Santa Cruz	S. del Estero	Neuquen	
			Tierra del Fuego	Gob. Nacional	Tucumán	
Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre

El cuadro muestra en términos generales la “fecha límite” para la presentación del Presupuesto anual a la Legislatura, de acuerdo a lo establecido en cada Constitución Provincial, a excepción de la Provincia de Jujuy que establece dicho plazo mediante la Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control N° 4958.

Del mismo modo, luego de sancionada la respectiva ley de presupuesto anual de cada jurisdicción se deben considerar los plazos para publicación en las páginas web oficiales de dicha información, y otra específica, según lo establecido por la Ley N° 25.917 en su art. 7°, su decreto reglamentario y la Resolución N° 39 del CFRF. Paralelamente, debe considerarse la presentación de esta información fiscal ante la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación en los plazos establecidos en la normativa mencionada.

c. Información Comparable

Respecto al tratamiento de la **comparabilidad**, se han diseñado, jurisdicción por jurisdicción, conversores presupuestarios a los fines de alcanzar ese requisito, los que fueron aprobados por las Resoluciones CFRF N° 4/05, 10/05, 45/07 y 57/08. En efecto, la formulación de conversores ha permitido la comparación de la información entre jurisdicciones, requisito imprescindible para seguir avanzando hacia la transparencia.

En ese sentido, la Ley N° 25.917 (artículo 4°) establece que “a propuesta de una Comisión formada por representantes del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina se establecerán estos conversores que utilizarán los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para obtener clasificadores presupuestarios homogéneos con los aplicados en el ámbito del Gobierno nacional”, que sería elevada al CFRF...”.

La elaboración de conversores que dan cumplimiento a este artículo, fue el puntapié inicial de un mayor grado de transparencia fiscal ya que después de la aprobación de los mismos se pudieron realizar de forma homogénea comparaciones interjurisdiccionales sobre las finanzas públicas provinciales entre sí y respecto del Gobierno Nacional. Vale traer a la memoria las



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

dificultades que se debían sortear hace apenas unos ocho años cuando se intentaba tener información consolidada de ambos niveles de gobierno.

3. Evolución en la transparencia fiscal

Como resultado de las evaluaciones realizadas, puede afirmarse que el RFRF como institución vigente en la República Argentina ha funcionado como determinante del mayor grado de transparencia fiscal de las jurisdicciones que la conforman.

Cabe mencionar respecto de la evolución de la “puesta en práctica” de las reglas de la LRF en cuanto a los aspectos cualitativos, es necesario que exista oportunidad en la publicación de la información que la ley establece.

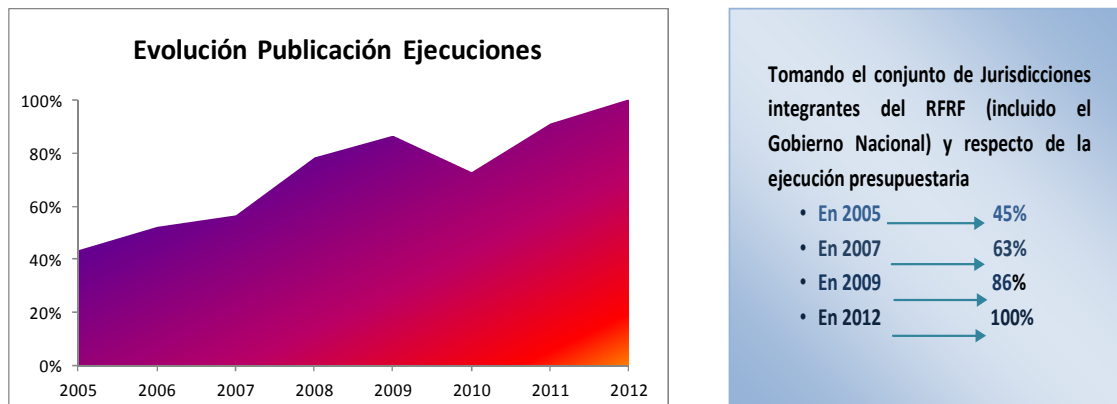
En ese sentido no solo se ha evaluado, desde los inicios del régimen a la actualidad, el hecho que la información esté publicada sino también que esté expuesta de acuerdo a las pautas del régimen y que la misma sea de público conocimiento para ser consultada mientras sea de utilidad para analizar los aspectos de la gestión administrativa de las distintas jurisdicciones. No está demás decir que este es otro de los aspectos que también se trabaja desde el CFRF para encauzar el mayor y mejor cumplimiento de las reglas fiscales de parte de las jurisdicciones que conforman el régimen, a través de la realización de cursos de capacitación y la elaboración de metodologías orientativas.

Al respecto, en los siguientes puntos se realiza un recorrido analítico de los aspectos que resultan más relevantes. En el Anexo N° I se muestra un detalle analítico de los aspectos a desarrollar seguidamente.

a. Publicación de Ejecución Presupuestaria

En el siguiente gráfico se observa el avance en la difusión de información en las páginas Web Provinciales, respecto a lo dispuesto en el art. 7° de la LRF.

Gráfico N° 1 – Publicación en las Páginas Web Oficiales de la Ejecución Presupuestaria



Como se observa, en los inicios de la aplicación del régimen un 40% de las jurisdicciones que lo conforman habían incorporado lo previsto en el artículo 7° mencionado. En tanto que en 2012 el nivel de cumplimiento a la misma norma llegó al 100%, lo que implica que la totalidad de las jurisdicciones adheridas publicita y difunde a través de sus sitios web oficiales la ejecución presupuestaria anual.

b. Publicación del Presupuesto Anual

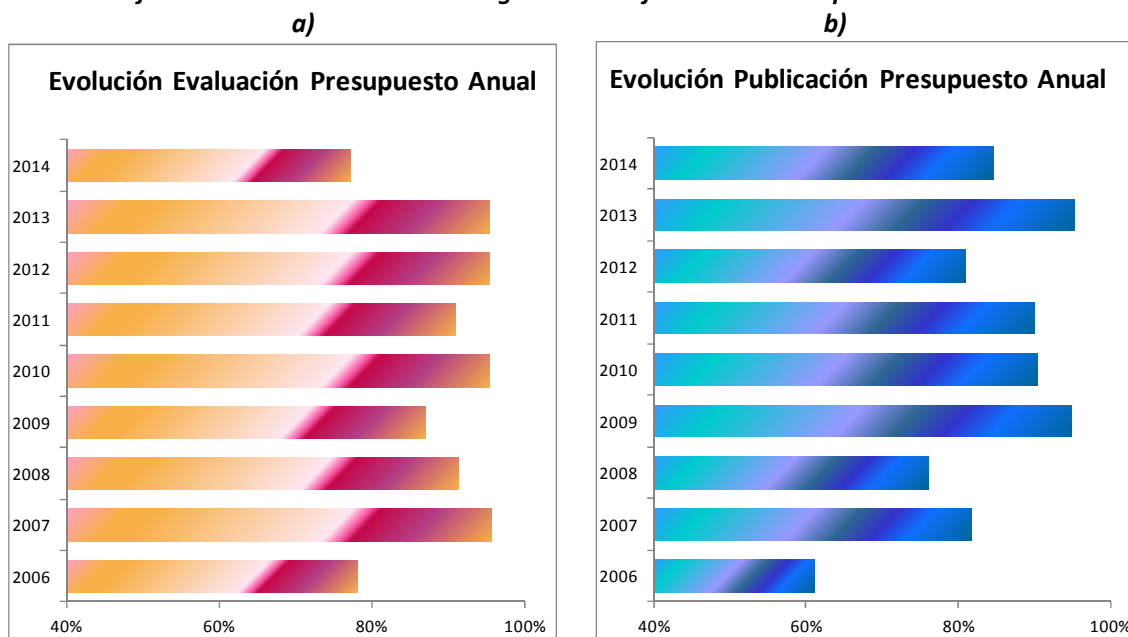
Los siguientes gráficos muestran la evolución en el proceso de evaluación de los presupuestos anuales de las jurisdicciones adheridas al RFRF y la publicación de la información evaluada. Como puede observarse, la totalidad de las jurisdicciones adheridas al RFRF han cumplimentado las disposiciones de la LRF.

Cabe mencionar que, la publicación de los Presupuestos Anuales en las páginas web oficiales muestra similar comportamiento al observado para el caso de la divulgación de información relativa a la ejecución de los presupuestos, cuya evolución se muestra en el gráfico N° 1 y gráfico N° 2 “b” respectivamente.



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Gráfico N° 2 – Publicación en las Páginas Web Oficiales del Presupuesto Anual



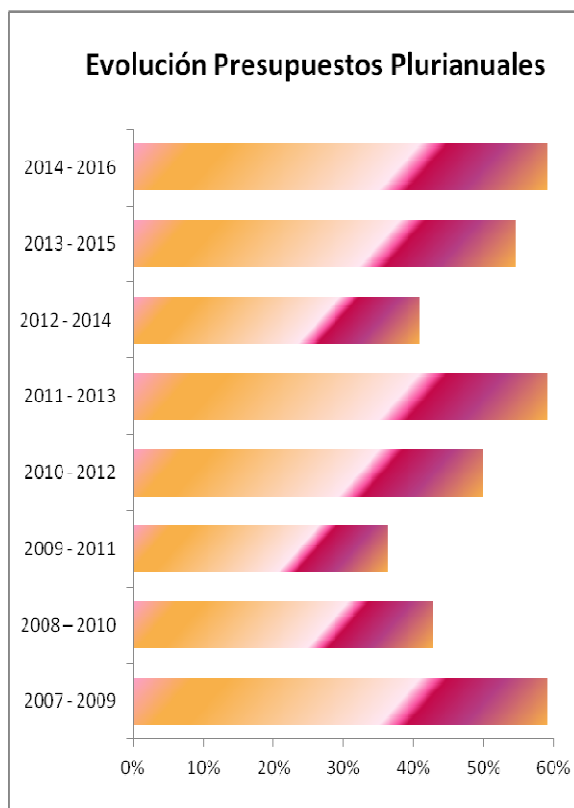
Cabe mencionar respecto al ejercicio fiscal 2014, que de acuerdo a la legislación vigente, corresponde evaluar los presupuestos anuales sancionados por ley; a la fecha de este informe un pequeño grupo de jurisdicciones no se encuentra en condiciones de ser evaluada ya que su ley de presupuesto anual se encuentra prorrogada o aún no se ha finalizado el proceso de aprobación en la legislatura respectiva, cuya circunstancia es reflejada en el nivel de evaluaciones para el año 2014 en el gráfico N° 2 - a). No obstante, surge claramente la gradual y mayor disponibilidad para el público en general de información de parte de las provincias desde el comienzo de la vigencia del régimen.

c. Proyecciones Presupuestarias Plurianuales

Asimismo, en la LRF se establece como “fecha límite” para la presentación las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente ante la Legislatura, el 30 de noviembre de cada año. A los fines prácticos esta presentación ante la Legislatura respectiva normalmente es sincronizada con la presentación del presupuesto anual.

Existen buenas razones para encarar la elaboración de las proyecciones Presupuestaria Plurianuales. Si bien en ciertos países el presupuesto tiene solo una perspectiva anual es, sin embargo, necesario tener una idea clara de las políticas fiscales y de la sustentabilidad de la situación fiscal en el mediano plazo.

Gráfico N° 3 – Publicación en las Páginas Web Oficiales del Presupuesto Anual



Tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos provinciales han incorporado la práctica de presentar ante las respectivas Legislaturas las proyecciones presupuestarias plurianuales. No obstante, para un grupo reducido de jurisdicciones, es una tarea pendiente la implementación de esta técnica.

En ese sentido, la continua labor del CFRF ha consistido en la realización de capacitaciones técnicas en las provincias que aun no realizan proyecciones de Presupuestos Plurianuales, como así también cursos de capacitación para el conjunto de las jurisdicciones, recogiendo el grado de avance en este tema que se reflejó en el “Primer Curso Virtual Sobre Presupuesto Plurianual” realizado en 2012, que contó con la participación de 16 jurisdicciones adheridas.

Como resultado se elaboró un documento Preliminar, enriquecido por el debate y el intercambio de los participantes de esta actividad, con el objeto que se transforme en un instrumento de consulta para los responsables de las áreas que tienen a su cargo la formulación del presupuesto plurianual.

Este trabajo tuvo su continuidad en el “Segundo Curso sobre Formulación del Presupuesto Plurianual Provincial” que tuvo una primera fase en la plataforma virtual del CFRF (<https://www.aulavirtualcfrf.mecon.gov.ar>), en el cual se abordaron los lineamientos generales para la formulación del Presupuesto Plurianual Provincial (sus características básicas, definiciones del marco conceptual y legal) a la que siguió una instancia presencial como puesta en común del trabajo realizado y la interiorización de aspectos prácticos; asimismo se presentó una propuesta de manual concebido con la idea primaria de facilitar las estimaciones de los Presupuestos Plurianuales. En este



Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

segundo curso surgió del trabajo coordinado por el Comité Ejecutivo del CFRF, la denominada “Guía- Metodología para la elaboración de los presupuestos plurianuales”.

d. Estimación de los Gastos Tributarios

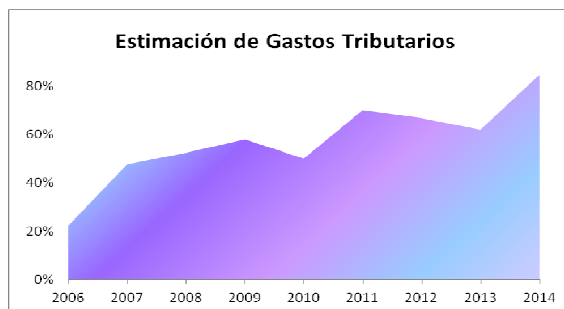
Se puede afirmar que, la estimación y presentación de los gastos tributarios permite observar una situación fiscal ampliada, complementando de esta forma el proceso de transparencia y homogeneización de la información.

Por lo que se consideró importante contar con una definición que delimite el concepto de “gasto tributario” y una metodología para su estimación. En ese sentido como resultado del consenso y del trabajo en equipo entre las jurisdicciones que conforman el RFRF, se ha adoptado la definición que son los “ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias, que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objetivo desarrollar determinadas políticas públicas”.

Desde la definición del concepto y su método de estimación se ha trabajado en el seno del CFRF en la elaboración de una metodología de trabajo consensuada, la cual se presenta mediante el Documento de Investigación N°1 publicado en la página web del mismo Consejo.

El cumplimiento de esta pauta del régimen, establecido en el artículo 18°, es otro de los puntos donde se observan resultados destacables. Respecto de las evaluaciones realizadas a los presupuestos que incorporaron esta estimación, desde el nacimiento del Régimen a la actualidad, se recalca el importante avance a lo largo de todo el periodo analizado. Al respecto se pasó de una situación dónde solo 2 jurisdicciones efectuaban el cálculo, a 11 en la evaluación realizada del presupuesto 2014.

Gráfico N° 4 –Estimación de Gastos Tributarios



De acuerdo a la experiencia internacional la estimación de gastos tributarios es un tema que muestra escaso desarrollo a nivel subnacional. La experiencia argentina al respecto y encarada por el CFRF, muestra a las claras que respecto a este punto el país ha alcanzado estándares que superan a otros países.



4. En síntesis

Durante los nueve años de vigencia de la Ley N° 25.917 (LRF), y considerando el presente documento, puede observarse que aún queda mucho por hacer. Pero sin dudas se ha dado un gran paso en relación a la difusión de la información pública y en el desarrollo de las características que hacen a un gobierno transparente.

Es destacable, el desarrollo de “Portales de Transparencia”, como signo visible de la difusión de lo actuado, en materia fiscal, por los gobiernos adheridos al RFRF. Aun cuando en algunos casos, esos portales sean recientes, tanto el Gobierno Nacional como todas las provincias adheridas al RFRF publican información fiscal referida a los Presupuestos Anuales y su Ejecución.

En ese marco el Consejo de Ministros ha propiciado la elaboración de metodologías con el objetivo de homogeneizar los criterios de aplicación del RFRF y con la finalidad última de alcanzar el cumplimiento cabal y completo del mismo. Para ello se ha promovido la aplicación de criterios de homogeneidad, estableciendo métodos que, con el aporte de las jurisdicciones adheridas y, el consenso generalizado y posterior aprobación por parte del mencionado Consejo, se busca evaluar cada artículo de la Ley N° 25.917 y modificatorias sin discrecionalidades en la aplicación de las reglas al momento de realizar las evaluaciones respectivas.

En ese marco, se destaca la elaboración de metodologías referidas a la estimación de gastos tributarios y desarrollo de una guía metodológica para las proyecciones de presupuestos plurianuales. Asimismo, mediante la tarea de investigación y en la búsqueda constante de homogeneizar las prácticas en materia de elaboración de información fiscal se ha propiciado el abordaje de la temas específicos a través de la organización de reuniones periódicas para consensuar formas esquematización.

En algunos casos puntuales es importante seguir avanzando en la elaboración de información fiscal transparente, propiciando así la mejora de la transparencia fiscal y el buen gobierno, considerando que ésta tiene un efecto directo en la credibilidad de las cuentas públicas.

En síntesis, todo lo que se ha detallado en este informe intenta mostrar el importante despegue, en términos cualitativos, alcanzado por cada una de las jurisdicciones integrantes del RFRF y, del conjunto de éstas en lo relativo a la difusión de información y el manejo transparente de las cuentas públicas.