

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2017

## ORDEN DEL DÍA N° 6

Impreso el día 21 de diciembre de 2017

Término del artículo 113: 3 de enero de 2018

COMISIÓN DE PRESUPUESTO  
Y HACIENDA

SUMARIO: **Régimen** Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Modificación. (125-S.-2017.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

III. Dictamen de minoría.

I

## Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se modifica la ley 25.917, sobre Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 20 de diciembre de 2017.

*Luciano A. Laspina. – Luis M. Pastori. – Eduardo P. Amadeo. – Juan J. Bahillo. – Miguel Á. Basse. – Atilio F. Benedetti. – Luis G. Borsani. – Sergio O. Buil. – Javier Campos. – José M. Cano. – Néstor J. David. – Jorge D. Franco. – Alejandro García. – Horacio Goicoechea. – Álvaro G. González. – Daniel A. Lipovetzky. – Martín M. Llaryora. – Leandro G. López Koënik. – Silvia G. Lospennato. – Hugo M. Marcucci. – Osmar A. Monaldi. – Graciela Navarro. – María G. Ocaña. – Paula M. Oliveto Lago. – Elda Pertile. – Carmen Polledo. – Facundo Suárez Lastra. – Pablo Torello. – Sergio R. Ziliotto.*

En disidencia parcial:

*Martín Lousteau.*

Buenos Aires, 29 de noviembre de 2017.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD  
FISCAL Y BUENAS PRÁCTICAS  
DE GOBIERNO

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 2° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 2°: El gobierno nacional, antes del 31 de agosto de cada año, presentará ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, creado por la presente ley, el marco macrofiscal para el siguiente ejercicio, el cual deberá incluir:

- a) Los resultados previstos –resultado primario y financiero– base devengado para el sector público de cada nivel de gobierno;
- b) Las proyecciones de recursos de origen nacional detallando su distribución por régimen y por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- c) La política salarial e impositiva que espera implementar y las proyecciones de las variables que se detallan a continuación: precios, producto bruto interno y tipo de cambio nominal. El Índice de Precios al Consumidor debe contar con cobertura na-

cional publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 3° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 3°: Las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la administración pública nacional contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados, de las instituciones de la seguridad social y los flujos financieros de los fondos fiduciarios. Asimismo, informarán sobre las previsiones correspondientes a todos los entes autárquicos, los institutos, las empresas y sociedades del Estado del sector público no financiero. Los recursos y gastos figurarán por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Lo dispuesto en el presente artículo no implica alterar las leyes especiales en cuanto a sus mecanismos de distribución o intangibilidad, en cuyo caso no estarán sometidas a las reglas generales de ejecución presupuestaria.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 6° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 6°: Dentro de los noventa (90) días de presentado el presupuesto, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentarán ante sus legislaturas, con carácter no vinculante, las proyecciones de los presupuestos plurianuales para el trienio siguiente, conteniendo como mínimo la siguiente información:

- a) Proyecciones de recursos por rubros;
- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- c) Programa de inversiones del período, informando sobre los proyectos nuevos y en ejecución;
- d) Proyección de la coparticipación a municipios;
- e) Programación de operaciones de crédito y desembolsos previstos, provenientes de organismos multilaterales;
- f) *Stock* de deuda y perfil de vencimientos de la deuda pública;
- g) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento; y
- h) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 7° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 7°: Cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional publicarán en su página web el presupuesto anual –una vez aprobado, o en su defecto, el presupuesto prorrogado, hasta tanto se apruebe aquél– y las proyecciones del presupuesto plurianual, luego de presentadas a las legislaturas correspondientes, y la cuenta anual de inversión. Con un rezago de un (1) trimestre, difundirán información trimestral de la ejecución presupuestaria (base devengado y base caja), del gasto (base devengado) clasificado según finalidad y función, del *stock* de la deuda pública, incluida la flotante, así como también los programas multilaterales de financiamiento, y del pago de servicios, detallando en estos tres (3) últimos casos el tipo de acreedor. A tales efectos, y con el objetivo de contribuir a la realización de estadísticas fiscales acordes con las establecidas en las normas internacionales, se utilizarán criterios metodológicos compatibles con los establecidos en la ley 24.156 y modificatorias, mediante la aplicación de los clasificadores presupuestarios a los que se hiciera mención en el artículo 4°. Asimismo, se presentará información del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año con un rezago de un (1) trimestre, consignando totales de la planta de personal permanente y transitoria y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales de crédito. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal deberá elaborar y publicar en su página web oficial la información antes detallada.

Los informes anuales de evaluación de cumplimiento de las reglas deberán ser comunicados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 30 de junio de cada año, al Congreso de la Nación.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 8° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 8°: Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional calcularán parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y la eficiencia en materia de gasto público. Estos indicadores deberán ser aprobados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y su medición deberá ser publicada conforme lo establecido en el artículo 7°.

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 9° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 9°: Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementarán un sistema integrado de administración financiera, compatible con el nacional. Los gobiernos provinciales, la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires y el gobierno nacional modernizarán sus sistemas de la administración financiera, administración de recursos humanos, de deuda y administración tributaria, para las jurisdicciones que correspondan.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 10 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 10: La tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podrá superar la tasa de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal mencionado en el artículo 2°, inciso c). Esta regla se aplicará para la etapa de presupuesto y de ejecución (base devengado).

Respecto de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gasto público corriente primario neto será entendido como los egresos corrientes primarios excluidos:

- a) Los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales;
- b) Las transferencias por coparticipación a municipios y comunas;
- c) Los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos por el gobierno nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica;
- d) Los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales.

Adicionalmente, y sólo en aquellas jurisdicciones que en el año previo a su evaluación hayan ejecutado el presupuesto (base devengado) con resultado financiero positivo, se deducirán los gastos operativos asociados a nuevas inversiones en infraestructura en las áreas de educación, salud y seguridad. Respecto de la Nación, el gasto público corriente primario neto será entendido como los egresos corrientes primarios excluidos los incrementos prestacionales derivados de la aplicación de la ley 26.417.

Art. 8° – Incorpórase como artículo 10 bis de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 10 bis: Para el gobierno nacional y para aquellas jurisdicciones que en el año previo presenten ejecuciones presupuestarias (base devengado) con resultado corriente primario deficitario o no cumplan con el indicador previsto en el artículo 21, la tasa nominal de aumento del gasto público primario neto no podrá superar la tasa de incremento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado en el artículo 2°, inciso c).

A tales efectos, el gasto público primario neto excluirá:

- a) Los gastos corrientes detallados en el segundo párrafo del artículo anterior;
- b) Los gastos de capital financiados con recursos afectados cualquiera sea su fuente de financiamiento; y
- c) Los gastos de capital destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales definidas por futuras leyes nacionales como política de Estado.

Art. 9° – Incorpórase como artículo 10 ter de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 10 ter: A partir del ejercicio fiscal 2020, estarán exceptuadas del cumplimiento de lo dispuesto en los dos artículos anteriores aquellas jurisdicciones que ejecuten el presupuesto (base devengado) con resultado financiero equilibrado o superavitario en el año previo al que se realice la pertinente evaluación de la evolución del gasto.

Alcanzado el resultado financiero equilibrado, la tasa nominal de incremento del gasto corriente primario no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del producto bruto interno definida en el marco macrofiscal mencionado en el artículo 2°, inciso c). Cuando la tasa nominal de variación del producto bruto interno sea negativa, el gasto corriente primario podrá a lo sumo crecer como el índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado en el artículo 2°, inciso c).

Art. 10. – Incorpórase como artículo 10 quáter de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 10 quáter: El gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no incrementar la relación de cargos ocupados en el sector público (en planta permanente, temporaria y contratada) existente al 31 de diciembre de 2017, respecto a la población proyectada por el INDEC para cada jurisdicción. El cumplimiento de esta obligación será considerado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal en oportunidad de realizar la evaluación del artículo 10 bis.

Las jurisdicciones que hayan alcanzado un resultado financiero (base devengado) superavitario o equilibrado podrán incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales, como educación, salud y seguridad.

A partir del ejercicio fiscal 2018 el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal determinará la relación óptima de cargos ocupados (planta permanente, temporaria y contratados) adecuada a las características de cada jurisdicción, a los efectos de permitir excepciones.

Art. 11. – Sustitúyese el artículo 12 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 12: La venta de activos fijos deberá destinarse a financiar erogaciones de capital.

Art. 12. – Incorpórase como artículo 15 bis de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 15 bis: Adicionalmente a lo dispuesto en la presente ley, durante los dos (2) últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente, exceptuando:

- a) Los que trasciendan la gestión de gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y deban ser atendidos de manera específica; y
- b) Aquellos cuya causa originante exista con anterioridad al período indicado y su cumplimiento sea obligatorio.

Durante ese período, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos.

A los efectos de la aplicación del presente artículo, se entenderá por incrementos del gasto corriente de carácter permanente a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en situaciones de emergencia de tipo social o desastre natural.

Art. 13. – Incorpórase como artículo 18 bis de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 18 bis: El gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acordarán la adopción de políticas tributarias tendientes a armonizar y no aumentar la presión impositiva legal, especialmente en aquellos gravámenes aplicados sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y su financiamiento, con la finalidad común de lograr el crecimiento de la economía nacional y las economías regionales, en la medida que dichas decisiones no impliquen comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. A tales efectos, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal publicará anualmente la presión legal impositiva por área de actividad.

Art. 14. – Sustitúyese el artículo 19 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 19: A los efectos de la utilización en los indicadores previstos en el artículo 8°, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias a fin de incorporar el cálculo del producto bruto geográfico (PBG) con metodologías compatibles con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), hasta que este organismo disponga del cálculo actualizado.

Art. 15. – Sustitúyese el artículo 21 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 21: Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el quince por ciento (15 %) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

Los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país.

Art. 16. – Sustitúyese el artículo 22 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 22: Aquellas jurisdicciones que superen el porcentaje citado en el artículo anterior no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que constituya un refinanciamiento del existente y en la medida en que tal refinanciación resulte un mejoramiento de las condiciones pactadas en materia de monto o plazo o tasa de interés aplicable, y/o los financiamientos provenientes de organismos multilaterales de crédito, o préstamos con características de repago/devolución similares, y de programas nacionales; en todos los casos sustentados en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.

Art. 17. – Sustitúyese el artículo 25 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 25: Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento con organismos que no pertenezcan al sector público no financiero, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al gobierno nacional, que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones en consonancia con las pautas contenidas en el marco macrofiscal al que hace referencia el artículo 2° y siendo condición necesaria para la autorización que la jurisdicción solicitante haya cumplido con los principios y parámetros de la presente ley.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pondrá a disposición del gobierno nacional la situación de cumplimiento de cada jurisdicción.

Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios podrán acceder a operaciones de endeudamiento provenientes de programas con financiamiento de organismos multilaterales de crédito y de programas nacionales, siempre que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal no informe incumplimiento de los principios y parámetros de la presente ley.

El gobierno nacional implementará un tratamiento diferenciado para el análisis de las operaciones de reestructuración y amortización de la deuda del presupuesto en ejecución.

El gobierno nacional establecerá normativamente los procedimientos y los plazos para la autorización de las operaciones de endeudamiento.

Art. 18. – Incorpórase como artículo 31 bis, de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 31 bis: Las jurisdicciones que hubieren ejecutado presupuesto (base devengado) con resultado financiero equilibrado o superavitario en los dos ejercicios previos, ante situaciones particulares suficientemente fundadas, podrán tramitar excepciones ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Art. 19. – Sustitúyese el artículo 32, de la ley 25.917, por el siguiente:

Artículo 32: El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley dará lugar a sanciones que, sin perjuicio de otras que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pudiera fijar al efecto, podrán consistir en:

- a) Divulgación de la situación en todas las páginas web de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del gobierno nacional, en un apartado especial creado a tales efectos;
- b) Restricción del derecho a voto en el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal;
- c) Limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del gobierno nacional; y
- d) Limitación de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática.

Art. 20. – Sustitúyese el artículo 33, de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 33: Los gobiernos provinciales invitarán a adherir a la presente ley a sus municipios, les propondrán la aplicación de los principios establecidos, promoverán la elaboración de información fiscal de los mismos con los criterios metodológicos citados en el artículo 7°, coordinarán su correcta difusión e informarán sobre todo lo relativo al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con la asistencia técnica y soporte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Art. 21. – Sustitúyese el artículo 34, de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 34: Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal esta-

blecido por la presente ley. Las jurisdicciones que adhieran deberán comunicar al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal el respectivo instrumento normativo de adhesión.

Art. 22. – Sustitúyese el epígrafe del capítulo II, “Gasto público”, de la ley 25.917, por el siguiente: “Reglas cuantitativas”.

Art. 23. – Deróganse el último párrafo del artículo 15, el artículo 24 y el artículo 36, de la ley 25.917, y las denominaciones capítulo III, “Ingresos públicos”, capítulo IV, “Equilibrio financiero” capítulo V, “Endeudamiento”, y capítulo VIII, “Disposiciones transitorias”.

Art. 24. – Renuméranse los capítulos VI y VII como capítulos III y IV de la ley 25.917.

Art. 25. – Las modificaciones al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal dispuestas por la presente ley entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2018. Para aquellas jurisdicciones que adhieran con posterioridad, la vigencia comenzará a regir a partir de la fecha de adhesión.

Art. 26. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

GABRIELA MICHETTI.

Juan P. Tunessi.

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha analizado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica la ley 25.917, sobre Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Luego de su consideración acuerda aprobar el presente proyecto procediendo al dictamen favorable del mismo.

*Luciano A. Laspina.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el que se modifica la ley 25.917, sobre Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 20 de diciembre de 2017.

*Axel Kicillof. – Silvina P. Frana. – Laura V. Alonso. – Carlos D. Castagneto. – Fernando Espinoza. – Adrián E. Grana. –*



*Ana M. Llanos Massa. – Jorge A. Romero.  
– Julio R. Solanas.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Nuestro rechazo al proyecto de ley por el cual se modifica la ley 25.917, sobre Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno se funda en que el mismo ha sido utilizado de mala fe por el Poder Ejecutivo nacional, que impulsó una rebaja en los ingresos de los grupos más vulnerables para compensar las deterioradas finanzas provinciales, afectadas por la caída de la actividad y de sus recaudaciones.

Este bloque no avala el recorte sobre los adultos mayores, los niños y niñas, los discapacitados, los excombatientes y el resto de los trabajadores, impulsado a través de un cambio de fórmula de movilidad de sus ingresos.

Lo que es el colmo, es que además de resultar desfavorable para la mayoría de los argentinos, la fórmula de movilidad sancionada no cumple con lo establecido en el consenso fiscal acordado con los gobernadores.

Rechazamos el proyecto de ley en discusión en línea con el rechazo que hemos hecho a los proyectos de reforma previsional y de reforma tributaria, porque entendemos que convalidan el modelo de exclusión y redistribución regresiva de los ingresos, endeudamiento y vaciamiento de la ANSES, que impulsa el gobierno del presidente Macri desde hace ya dos años.

Las propuestas remitidas por el gobierno y los representantes de Cambiemos, que hemos debatido en este período de sesiones extraordinarias, reflejan en conjunto cuáles son sus prioridades y quiénes son los primeros beneficiarios de las políticas que se implementan. Desde la asunción del presidente Macri, los grupos económicos más concentrados han recibido reducciones significativas en los tributos que deben pagar –como es el caso de la reforma al impuesto de bienes personales, la eliminación o reducción de los derechos de exportación y la exención de las rentas financieras del impuesto a las ganancias–, así como ganancias extraordinarias generadas por las sustanciales transferencias de ingresos que provocó la maxidevaluación. La contracara de los exorbitantes beneficios para unos pocos es la crítica situación por la que atraviesa la mayoría de los trabajadores: sobre ellos recaen todos los costos del modelo de represión salarial y endeudamiento. No sólo sufren la sistemática pérdida de poder adquisitivo de sus ingresos, sino que son la principal variable de ajuste de las políticas económicas: mientras que el argumento que justifica las concesiones hacia los grupos acomodados es el estímulo a la inversión y la producción, el argumento que justifica la reducción de los ingresos de los trabajadores y los grupos más vulnerables es la asfixia fiscal.

A dos años de la asunción del presidente Macri, sin embargo, no hay ningún indicio de que las medidas que

favorecieron a los grupos económicos concentrados vayan a fomentar el crecimiento sostenido y el empleo o que estén incentivando las inversiones. Mucho menos aún, hay señales de que se estén derramando al resto de la sociedad.

*Axel Kicillof.*

## III

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el que se modifica la ley 25.917, sobre Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

### RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 2° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 2°: El gobierno nacional, antes del 31 de agosto de cada año, presentará ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal creado por la presente ley, el marco macrofiscal para el siguiente ejercicio, el cual deberá incluir:

- Los resultados previstos –resultado primario y financiero– base devengado para el sector público de cada nivel de gobierno;
- Las proyecciones de recursos de origen nacional detallando su distribución por régimen y por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- La política salarial e impositiva que espera implementar y las proyecciones de las variables que se detallan a continuación: precios, producto bruto interno y tipo de cambio nominal. El índice de precios al consumidor debe contar con cobertura nacional publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal deberá publicar, antes del 15 de septiembre de cada año, estas pautas macrofiscles en su página web.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 3° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 3°: Las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales, de la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires y de la administración pública nacional contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados, de las instituciones de la seguridad social y los flujos financieros de los fondos fiduciarios. Asimismo, informarán sobre las previsiones correspondientes a todos los entes autárquicos, los institutos, las empresas y sociedades del Estado del sector público no financiero. Los recursos y gastos figurarán por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Lo dispuesto en el presente artículo no implica alterar las leyes especiales en cuanto a sus mecanismos de distribución o intangibilidad, en cuyo caso no estarán sometidas a las reglas generales de ejecución presupuestaria.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 6° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 6°: Dentro de los noventa (90) días de presentado el presupuesto, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentarán ante sus Legislaturas, con carácter no vinculante, las proyecciones de los presupuestos plurianuales para el trienio siguiente, conteniendo como mínimo la siguiente información:

- a) Proyecciones de recursos por rubros;
- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- c) Programa de inversiones del período, informando sobre los proyectos nuevos y en ejecución;
- d) Proyección de la coparticipación a municipios;
- e) Programación de operaciones de crédito y desembolsos previstos, provenientes de organismos multilaterales;
- f) Stock de deuda y perfil de vencimientos de la deuda pública;
- g) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento; y
- h) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal deberá publicar la información contenida en los incisos a) a h) dentro de los quince (15) días de ser recibida.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 7° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 7°: Cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional

publicarán en su página web el presupuesto anual –una vez aprobado, o en su defecto, el presupuesto prorrogado, hasta tanto se apruebe aquél– y las proyecciones del presupuesto plurianual, luego de presentadas a las Legislaturas correspondientes, y la Cuenta Anual de Inversión. Con un rezago de un (1) mes difundirán información mensual de la recaudación tributaria, y con un (1) trimestre de rezago difundirán información trimestral de ejecución presupuestaria (base devengado y base caja), del gasto (base devengado) clasificado según finalidad y función, del stock de la deuda pública, incluida la flotante, como así también los programas multilaterales de financiamiento, y del pago de servicios, detallando en estos tres (3) últimos casos el tipo de acreedor. A tales efectos, y con el objetivo de contribuir a la realización de estadísticas fiscales acordes con las establecidas en las normas internacionales, se utilizarán criterios metodológicos compatibles con los establecidos en la ley 24.156 y modificatorias, mediante la aplicación de los clasificadores presupuestarios a los que se hiciera mención en el artículo 4°. Asimismo, se presentará información del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año con un rezago de un (1) trimestre, consignando totales de la planta de personal permanente y transitoria y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal deberá elaborar y publicar en su página web oficial la información antes detallada.

Los informes anuales de evaluación de cumplimiento de las reglas deberán ser comunicados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 30 de junio de cada año, al Congreso de la Nación.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 8° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 8°: Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional calcularán parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y la eficiencia y equidad en materia de gasto público. Estos indicadores deberán ser aprobados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y su medición deberá ser publicada conforme lo establecido en el artículo 7°.

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 9° de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 9°: Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementarán un sistema integrado de administración financiera, compatible con el nacional. Los gobiernos provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Ai-

res y el gobierno nacional modernizarán sus sistemas de administración financiera, administración de recursos humanos, de deuda y administración tributaria, para las jurisdicciones que correspondan para lo cual el gobierno nacional pondrá a disposición todo el soporte y asistencia técnica que las jurisdicciones provinciales requieran.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 10 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 10: La tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podrá superar la tasa de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal mencionado en el artículo 2°, inciso c). Esta regla se aplicará para la etapa de presupuesto y de ejecución (base devengado).

Respecto de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gasto público corriente primario neto será entendido como los egresos corrientes primarios excluidos: *a)* los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales, *b)* las transferencias por coparticipación a municipios y comunas, *c)* los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos por el gobierno nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica, *d)* los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales.

Adicionalmente, y sólo en aquellas jurisdicciones que en el año previo a su evaluación hayan ejecutado el presupuesto (base devengado) con resultado financiero positivo, se deducirán los gastos operativos asociados a nuevas inversiones en infraestructura en las áreas de educación, salud y seguridad.

Art. 8° – Incorpórase como artículo 10 bis de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 10 bis: Para el gobierno nacional y para aquellas jurisdicciones que en el año previo presenten ejecuciones presupuestarias (base devengado) con resultado corriente primario deficitario o no cumplan con el indicador previsto en el artículo 21, la tasa nominal de aumento del gasto público primario neto no podrá superar la tasa de incremento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado en el artículo 2°, inciso c).

A tales efectos, el gasto público primario neto excluirá: *a)* los gastos corrientes detallados en el segundo párrafo del artículo anterior; *b)* los gastos de capital financiados con recursos afectados cualquiera sea su fuente de financiamiento, y *c)* los gastos de capital destinados al cumplimiento

de políticas públicas nacionales definidas por futuras leyes nacionales como política de Estado.

Art. 9° – Incorpórase como artículo 10 ter de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 10 ter: A partir del ejercicio fiscal 2020, estarán exceptuadas del cumplimiento de lo dispuesto en los dos artículos anteriores aquellas jurisdicciones que ejecuten el presupuesto (base devengado) con resultado financiero equilibrado o superavitario en el año previo al que se realice la pertinente evaluación de la evolución del gasto.

Alcanzado el resultado financiero equilibrado, la tasa nominal de incremento del gasto corriente primario no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del producto bruto interno definida en el marco macrofiscal mencionado en el artículo 2°, inciso c). Cuando la tasa nominal de variación del producto bruto interno sea negativa, el gasto corriente primario podrá a lo sumo crecer como el índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado en el artículo 2°, inciso c).

Art. 10. – Incorpórase como artículo 10 quáter de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 10 quáter: El gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no incrementar la relación de cargos ocupados en el sector público (en planta permanente, temporaria y contratada) existente al 31 de diciembre de 2017, respecto a la población proyectada por el INDEC para cada jurisdicción. El cumplimiento de esta obligación será considerado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal en oportunidad de realizar la evaluación del artículo 10 bis.

Las jurisdicciones que hayan alcanzado un resultado financiero (base devengado) superavitario o equilibrado podrán incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales, como educación, salud y seguridad.

A partir del ejercicio fiscal 2018 el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal determinará la relación óptima de cargos ocupados (planta permanente, temporaria y contratados) adecuada a las características de cada jurisdicción, a los efectos de permitir excepciones.

Las jurisdicciones donde dicha relación óptima se ubique por encima de la cantidad de cargos ocupados al fin del ejercicio del año anterior deberán, en conjunto con el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, elaborar metas de adecuación específicas, que en ningún caso contemplen variaciones negativas en la cantidad de cargos superiores a la tasa de crecimiento población proyectada por el INDEC.



Art. 11. – Sustitúyese el artículo 12 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 12: La venta de activos fijos deberá destinarse a financiar erogaciones de capital o a aplicaciones financieras.

Art. 12. – Incorpórase como artículo 15 bis de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 15 bis: Adicionalmente a lo dispuesto en la presente ley, durante los dos (2) últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente, exceptuando: *a)* los que trasciendan la gestión de gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y deban ser atendidos de manera específica, y *b)* aquellos cuya causa originante exista con anterioridad al período indicado y su cumplimiento sea obligatorio.

Tampoco se podrá generar una variación de la deuda exigible superior a los diez (10) días de gasto público primario neto, según se define en el artículo 10 bis de la presente.

Durante ese período, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos.

A los efectos de la aplicación del presente artículo, se entenderá por incrementos del gasto corriente de carácter permanente a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en situaciones de emergencia de tipo social o desastre natural.

Art. 13. – Incorpórase como artículo 18 bis de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 18 bis: El gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acordarán la adopción de políticas tributarias, tendientes a armonizar y no aumentar la presión impositiva legal, especialmente en aquellos gravámenes aplicados sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y su financiamiento, con la finalidad común de lograr el crecimiento de la economía nacional y las economías regionales, en la medida que dichas decisiones no impliquen comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. A tales efectos, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal publicará anualmente la presión legal impositiva por área de actividad, con la correspondiente apertura por los distintos impuestos nacionales y provinciales.

Art. 14. – Sustitúyese el artículo 19 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 19: A los efectos de la utilización en los indicadores previstos en el artículo 8°, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias a fin de incorporar el cálculo del producto bruto geográfico (PBG) con metodologías compatibles

con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), hasta que este organismo disponga del cálculo actualizado.

Art. 15. – Sustitúyese el artículo 21 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 21: La Nación, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el quince por ciento (15 %) de los recursos corrientes en el caso de la Nación, y de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios en el caso de las jurisdicciones provinciales.

La Nación, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país.

Art. 16. – Sustitúyese el artículo 22 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 22: Aquellas jurisdicciones que superen el porcentaje citado en el artículo anterior no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que constituya un refinanciamiento del existente y en la medida en que tal refinanciación resulte un mejoramiento de las condiciones pactadas en materia de monto o plazo o tasa de interés aplicable, y/o los financiamientos provenientes de organismos multilaterales de crédito, o préstamos con características de repago/devolución similares, y de programas nacionales, en todos los casos sustentados en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.

Art. 17. – Sustitúyese el artículo 25 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 25: Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento con organismos que no pertenezcan al sector público no financiero, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al gobierno nacional, que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones en consonancia con las pautas contenidas en el marco macrofiscal al que hace referencia el artículo 2° y siendo condición necesaria para la autorización que la jurisdicción solicitante haya cumplido con los principios y parámetros de la presente ley.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pondrá a disposición del gobierno nacional la situación de cumplimiento de cada jurisdicción.

Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios podrán acceder a operaciones de endeudamiento provenientes de programas con financiamiento

de organismos multilaterales de crédito y de programas nacionales, siempre que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal no informe incumplimiento de los principios y parámetros de la presente ley.

El gobierno nacional implementará un tratamiento diferenciado para el análisis de las operaciones de reestructuración y amortización de la deuda del presupuesto en ejecución.

El gobierno nacional establecerá normativamente los procedimientos y los plazos para la autorización de las operaciones de endeudamiento, y compensará con un crédito equivalente y en las mismas condiciones a las jurisdicciones en los casos en los que la demora en la aprobación implique la caída de la operación de endeudamiento en cuestión.

Art. 18. – Incorpórase como artículo 31 bis de la ley 25.917 el siguiente:

Artículo 31 bis: Las jurisdicciones que hubieren ejecutado presupuesto (base devengado) con resultado financiero equilibrado o superavitario en los dos ejercicios previos, ante situaciones particulares suficientemente fundadas, podrán tramitar excepciones ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Art. 19. – Sustitúyese el artículo 32 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 32: El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley dará lugar a sanciones que, sin perjuicio de otras que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pudiera fijar al efecto, podrán consistir en:

- a) Divulgación de la situación en todas las páginas web de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del gobierno nacional, en un apartado especial creado a tales efectos;
- b) Restricción del derecho a voto en el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal;
- c) Limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del gobierno nacional;
- d) Limitación de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática. En caso de aplicarse lo dispuesto en el presente inciso, el saldo presupuestario no ejecutado no podrá reasignarse a partidas con otro destino.

Art. 20. – Sustitúyese el artículo 33 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 33: Los gobiernos provinciales invitarán a adherir a la presente ley a sus municipios,

les propondrán la aplicación de los principios establecidos, promoverán la elaboración de información fiscal de los mismos con los criterios metodológicos citados en el artículo 7º, coordinarán su correcta difusión e informarán sobre todo lo relativo al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con la asistencia técnica y soporte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Art. 21. – Sustitúyese el artículo 34 de la ley 25.917 por el siguiente:

Artículo 34: Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal establecido por la presente ley. Las jurisdicciones que adhieran deberán comunicar al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal el respectivo instrumento normativo de adhesión.

Art. 22. – Sustitúyese el epígrafe del capítulo II “Gasto público” de la ley 25.917 por el siguiente: “Reglas cuantitativas”.

Art. 23. – Deróganse el último párrafo del artículo 15, el artículo 24 y el artículo 36 de la ley 25.917, y las denominaciones capítulo III “Ingresos públicos”, capítulo IV “Equilibrio financiero”, capítulo V “Endeudamiento” y capítulo VIII “Disposiciones transitorias”.

Art. 24. – Renúmeranse los capítulos VI y VII como capítulos III y IV de la ley 25.917.

Art. 25. – Las modificaciones al Régimen de Responsabilidad Fiscal dispuestas por la presente ley entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2018. Para aquellas jurisdicciones que adhieran con posterioridad, la vigencia comenzará a regir a partir de la fecha de adhesión.

Art. 26. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 20 de diciembre de 2017.

*Marco Lavagna. – José I. De Mendiguren.  
– Alejandro A. Grandinetti. – Alejandro Snopek.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

No hay dudas de que la Argentina debe avanzar en un camino hacia la responsabilidad fiscal, habida cuenta de que los desequilibrios en las cuentas públicas estuvieron en los orígenes de las principales crisis económicas de nuestro país, que imprimieron de volatilidad y magro desempeño a nuestro derrotero económico en el último medio siglo.

El proyecto en revisión con media sanción del Senado avanza en este sentido, pero por diversos factores sentimos que debe ser mejorado todavía más, especialmente teniendo en cuenta que una ley de responsabilidad fiscal debe ser formar parte de las políticas de largo plazo en nuestro país.

En este sentido, es destacable que en la modificación del artículo 21 de la ley 25.917 se establezca una meta cuantitativa para el endeudamiento provincial, consistente en que los servicios de deuda no puedan superar el 15 % de los recursos corrientes netos. Sin embargo, creemos que esta meta cuantitativa debe aplicarse a la totalidad del sector público, incluyendo también a la Nación, ya que la responsabilidad en el manejo de la deuda pública no es una cuestión que debe acotarse únicamente al nivel subnacional. De hecho, este límite se superó en 1997 (cuando los intereses representaron 15,6 % los recursos corrientes nacionales) y luego treparon ininterrumpidamente hasta alcanzar el 28,8 % en 2001, año en que se declaró el *default* de la deuda externa.

Un segundo punto compete a lo dispuesto en el artículo 7°, que modifica el artículo 10 de la ley 25.917, donde se establece que la Nación no computará los efectos de la movilidad previsional en los términos de las restricciones cuantitativas. Habida cuenta del reciente cambio en la fórmula de ajuste, y que los gastos nacionales ajustables por movilidad representan 52 % del gasto primario de la administración nacional, y que básicamente se construye en un 70 % por la evolución del IPC, consideramos que la exclusión del efecto de la movilidad carece de sentido.

En tercer lugar, establecemos que la sanción establecida en el inciso *d*) del artículo 31 bis incorporado a la ley 25.917 deja abierta la posibilidad a la Nación de utilizar los saldos presupuestados pero no ejecutados (por la eventual sanción) para otros fines. En este sentido, establecemos una restricción por la cual en caso de eventuales sanciones de esta índole, los saldos presupuestados pero no ejecutados no pueden reasignarse para otros fines.

Un cuarto elemento de cambio compete a la obligación de destinar a gastos de capital el producido de ventas de activos fijos. Consideramos en este punto que también deberían poder destinarse a la cancelación de deudas o a fortalecer los ahorros (nunca para gastos corrientes).

Un quinto elemento hace a la consolidación de la planta de empleo público provincial, ya que se estableció que el Ministerio de Modernización de la Nación

definirá las dotaciones óptimas para cada jurisdicción. En este punto entendemos que en los casos donde se determine que la planta debe ser reducida dicho proceso debe ser gradual y no de *shock*.

Otra diferencia con el proyecto en revisión hace a las disposiciones relativas a los finales de mandato. Coincidiendo en las restricciones allí dispuestas, consideramos que falta incorporar el manejo de la deuda exigible, elemento que añadimos en consecuencia en el artículo 15 bis que se incorpora a la ley 25.917.

Otro elemento hace a la autorización de endeudamiento de las jurisdicciones. Existiendo la posibilidad de que la Nación pueda demorar el trámite de aprobación, elevando la probabilidad de que ese financiamiento finalmente no se concrete por dicha demora, faltaría entonces reforzar el alineamiento de incentivos. En este sentido, incorporamos en la modificación del artículo 25 de la ley 25.917 que la Nación deberá otorgar un financiamiento equivalente a la jurisdicción que corresponda en caso que la demora en la aprobación genere la caída del endeudamiento que se debe aprobar.

Otros cambios competen a la asistencia que debe brindar la Nación en lo referente a la unificación de sistemas informáticos y la inclusión de criterios de equidad en los indicadores fiscales a los que hace referencia la modificación del artículo 8° de la ley 25.917.

Finalmente, otra de las diferencias con el proyecto en revisión hace a un eje central sobre el cual creemos que se debe avanzar más, que es la transparencia: en los artículos que modifican los artículos 2°, 6° y 7° de la ley 25.917 establecemos que las jurisdicciones y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal deben garantizar la publicación de las metas macrofiscales, los presupuestos plurianuales y la recaudación tributaria de cada una de las provincias. Asimismo, en el artículo 18 bis que se incorpora a la ley 25.917 añadimos que el detalle de la presión tributaria por sector de actividad debe contar con la apertura por impuesto y por nivel institucional de gobierno.

Por todo lo expuesto, es que solicitamos a los señores diputados apoyar este dictamen.

*Marco Lavagna.*