

PROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

por Alfredo Le Pera(*)

El Congreso de la Nación trata actualmente un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo (trámite parlamentario 248 del 18-4-91. Diputados) denominado "Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público".

En caso de aprobarse, reemplazará a la actual Ley de Contabilidad (Decreto-Ley Nº 23.354/56 ratificado por Ley Nº 14.467).

Desde su presentación el proyecto es objeto de análisis y críticas dentro del propio Parlamento y fuera de él, en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, en la Asociación de Contadores Públicos del Estado, y en el Noveno Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, para citar sólo algunos.

En mi opinión, el proyecto presenta muchas ventajas respecto de la legislación vigente en esta materia, sólo citaré aquellas que considero más importantes. Ellas son:

1) *Abarca a todo el Sector Público Nacional*

La ley actual solamente comprende a la Administración Nacional; están fuera de su ámbito las empresas públicas nacionales y nunca contempló el sector cuasi fiscal, felizmente hoy desaparecido, lo que quita transparencia a la ges-

ción financiera del Gobierno y dificulta el análisis global del gasto público. El sector cuasi fiscal (trámite parlamentario 43, Diputados, 1-7-1988, Informe del Banco Central de la República) enmascaró gastos públicos y el uso del crédito, sin que aparecieran en el Presupuesto de la Administración Nacional. Dichos gastos otrora fueron para apoyo financiero a economías regionales y actividades específicas, para préstamos para financiar proyectos de inversión y de viviendas, redescuentos de deudas de sectores con dificultades y financiamiento de exportaciones, sin que aparecieran explícitos en los documentos presupuestarios.

En el Simposio de la Asociación de Bancos Argentinos de agosto de 1990, en el trabajo elaborado por el Dr. Roque Fernández, se presentó una primera estimación de las pérdidas del Banco Central, por dichos gastos, que al 31-12-89 se valuaban en u\$s 67.476 millones, soportados definitivamente como impuesto inflacionario que afectó a los segmentos de la población de menor o escasa capacidad contributiva.

2) *Adopta una clara metodología* que trata necesariamente del presupuesto total del Sector público y consecuentemente el proceso de agregación final.

3) El presupuesto de la administración Nacional es estructurado en una secuencia ordenada y clara que permite la *neta separación de los ejercicios*

(*) Profesor titular de Contabilidad y Hacienda Pública en UBA, UNLP y UNDeMDP y de Finanzas Públicas en UNDeMDP

fiscales y la delimitación de las responsabilidades políticas del Gobierno y de la eficacia y eficiencia de la Administración Nacional, en la programación, ejecución, rendición de cuentas y control integral, dentro del marco de la Constitución Nacional. Reserva al Congreso las modificaciones sustantivas y otorga un marco de razonable flexibilidad en los demás aspectos, al Poder Ejecutivo Nacional.

4) *La medición definitiva del gasto por su devengamiento es objetiva*, sigue a la realidad económica, pues considera a los bienes y servicios adquiridos, sólo cuando están disponibles para su utilización en el servicio público.

El cómputo del devengado, elimina a los residuos pasivos que alteran los resultados de los ejercicios fiscales, tanto cuando perimen como cuando se ejecutan. Recordemos que la perención fue a los 2 años, artículo 36 de la Ley de Contabilidad, modificado a 1 año por el artículo 13 de la Ley Nº 20.954 y ahora a 4 meses, por el artículo 34 de la Ley Nº 23.990, autorizando al Poder Ejecutivo Nacional a ampliarlo a 6 meses.

Por otra parte se mantiene el registro del compromiso, en la forma actúa, asegurando así que el presupuesto, considerado como autorización o mandato, no sea excedido en su ejecución.

5) Establece el *presupuesto consolidado del Sector Público Nacional*, como un documento que anticipa probabilísticamente el devenir económico en el corto plazo, de dicho sector. Es un instrumento indispensable para fijar una política económica que intente una adecuada prestación de servicios públicos y al mismo tiempo contribuya al pleno empleo de los factores, a la equidad, a la estabilidad y al crecimiento. También cons-

tituye un excelente marco de referencia para que los operadores económicos privados elaboren sus respectivos planes.

6) *Define y clasifica con precisión el uso del crédito público y su tratamiento unificado*. Este tema tiene un tratamiento insuficiente en la ley de Contabilidad vigente (artículo 42) y tuvo que ser completado con numerosas normas, entre ellas las incorporadas en la Ley Nº 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, en la Ley Orgánica del Banco Central y en sucesivas leyes de Presupuesto de la Administración Nacional. Esta legislación y administración fragmentada de la deuda pública, llevó a una situación caótica; para conocer su monto y composición, fue necesaria una larga y complicada labor, en la década de los años 80, con peligro de incluir importes y conceptos inexactos.

El proyecto requiere la necesaria autorización del Congreso para que el Sector Público Nacional pueda endeudarse (Constitución Nacional artículo 67 incisos 3) y 6).

7) Define un *sistema integral de contabilidad* que comprende a todo el Sector Público Nacional, con el registro de una sola vez de toda la información necesaria, en una base de datos, a la que tiene atribución plena de responsabilidad, la Contaduría General de la Nación.

Este sistema brindará la necesaria información cuantitativa de la ejecución del ejercicio fiscal y sus datos se ingresarán a la Contabilidad Nacional.

La contabilización oportuna y eficiente de la ejecución de los presupuestos del sector Público Nacional, donde éstos son una parte significativa de los planes de cuentas, resultará indispensable

para el ejercicio del control de la hacienda pública, en cualquiera de sus fases.

8) Establece un *sistema único de control interno*, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional que abarca a los presupuestos financieros, a la gestión del ejercicio y a la evaluación de los programas, proyectos y operaciones. El sistema se funda en criterios de economía, eficacia y eficiencia.

El cumplimiento de esta función juntamente con la del control externo, le asegurará al pueblo, que sostiene a la hacienda pública para su legítimo bienestar, un freno para los desvíos negligentes, culposos y dolosos y si a pesar de esto se llegasen a producir, detectarlos y llevar a juzgamiento a los presuntos responsables.

9) Establece un *órgano de control externo*, y admite la posibilidad de la participación de profesionales auditores privados. Esta participación no menoscaba la función del control, responsabilidad del Gobierno indelegable, sino que simplemente permite poner a su servicio el talento profesional desarrollado en nuestro país, en dicha materia.

Conclusión

En mi desempeño docente y en diferentes publicaciones he tratado de exponer la necesidad de cubrir vacíos y falencias en la Ley de Contabilidad vigente y eliminar las duplicaciones en la organización, gestión y control de la hacienda pública.

Estos se refirieron al inadecuado tratamiento legislativo y a reglamentos fragmentarios y dispersos, al enmascaramiento de la emisión monetaria (impuesto inflacionario) como a la falta de medición en el uso de crédito, a la incorrecta utilización de la programación presupuestaria y de costos (Decreto-Ley N° 6190/63), que fue no más allá de la fachada, a la falta de aplicación del sistema de contabilidad integral (decreto N° 1181/66), a registros múltiples y fuera de oportunidad y a controles internos y externos insuficientes en razón de su marco legal.

Una hacienda pública con organización, gestión y controles adecuados, es uno de los aspectos esenciales de un Gobierno y de una Administración eficaz y eficiente. Este proyecto de Ley contribuye positivamente a ello.