

(S-0600/10)

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,..

Artículo 1º: Crease la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPCN) como un organismo desconcentrado del Congreso de la Nación.

Artículo 2º: La Oficina tendrá por misión:

- a) Formular un análisis completo y detallado de todos los aspectos relativos al Cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional, así como de su ejecución, ampliando el uso de los sistemas de monitoreo y evaluación.
- b) Asistir a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a los legisladores interesados en materia de ejecución presupuestaria.
- c) Efectuar estudios y análisis de proyectos de los legisladores, para informar acerca del impacto fiscal de los mismos.
- d) Efectuar estudios sectoriales y proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del presupuesto, y administración financiera pública, tendiendo a i) fortalecer la planificación estratégica armonizando las visiones de corto, mediano y largo plazo y a ii) migrara las metodologías de presupuesto inercial a uno por resultados mejorando la gestión de las finanzas públicas.

Artículo 3º: El Poder Ejecutivo dirigirá a la Oficina copia autenticada de todas las decisiones administrativas de distribución de gastos, los informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria contemplada en el artículo 2 de la ley 24.629 y evacuará todos los informes, ya sean escritos u orales, que esta le solicitare, y mantendrá actualizada permanentemente la información de los sistemas previstos por la ley de administración financiera, y en particular de la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía.

Artículo 4º: La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación estará facultada para requerir informes para el cumplimiento de su objetivo, canalizándolo a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros, los que a su vez serán respondidos a través de ella.

Asimismo podrá requerir informes a las direcciones de información parlamentaria y de referencia legislativa del Congreso Nacional las que serán respondidas con la máxima prioridad.

Artículo 5º: La Oficina será conducida por un Director General y un Director General Adjunto con rango equivalente a Secretario y Prosecretario de Cámara respectivamente.

Los directores duraran 5 (cinco) años en sus funciones, siempre que observen buena conducta y mantengan un desempeño eficaz, y podrán ser reelegidos. Deberá tratarse de personas con títulos universitarios de grado o postgrado, y con antecedentes relevantes en finanzas públicas, auditoría, derecho presupuestario, administración financiera, contabilidad, administración pública, derecho público y administrativo, ciencia de la legislación, o afines.

Artículo 6º: Tanto el Director General como el Director General adjunto serán designados por resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras del Congreso a propuesta de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada cámara y de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Ambos funcionarios podrán ser removidos de sus cargos en caso de inconducta o mal desempeño, por resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras del Congreso, previo consejo de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada cámara y de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Artículo 7º: La oficina estará dividida por áreas que correspondan a los principales objetivos a cumplir en el desempeño de sus funciones, es por ello que, sin perjuicio de que se modifiquen o subdividan con posterioridad, las áreas de la Oficina serán:

- Área de Análisis presupuestario que tendrá por objetivo el apoyo a las etapas de aprobación del Presupuesto.
- Área de Análisis de ejecución presupuestaria, que tendrá por objetivo el seguimiento de la ejecución presupuestaria.
- Área de Análisis tributario, que tendrá por objeto el cálculo de ingresos y el impacto fiscal.
- Área de Análisis de políticas y programas, a los efectos de hacer el seguimiento de impacto y control de déficit fiscal.
- Área de Coordinación Fiscal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que tendrá por objeto armonizar la visión de corto, mediano y largo plazo del presupuesto, tendiendo a migrar desde los presupuestos inerciales hacia presupuestos por resultado, ampliando

el sistema proyección, análisis, monitoreo y control presupuestario para mejorar la gestión de las finanzas públicas.

Artículo 8º: La Oficina estará conformada por analistas nombrados por concurso; y por el personal administrativo, de apoyo y equipamiento necesario para su función que ambas Cámaras proveerán para ponerla en funcionamiento. Los analistas serán seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado de alto prestigio designado a tal efecto. Los analistas deberán ser profesionales universitarios con título de grado y de postgrado en alguna de las siguientes materias: finanzas públicas, auditoría, derecho presupuestario, administración financiera, contabilidad, administración pública, derecho público y administrativo, ciencia de la legislación, o afines. En caso de no poseer título de posgrado deberán acreditar la realización de trabajos de investigación, o trayectoria académica o profesional acorde con la responsabilidad. No podrán ser legisladores en ejercicio.

Art 9º: El jurado estará constituido por cinco miembros, los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y por tres profesores universitarios de carreras afines a los cargos a cubrir, elegidos por el Consejo Interuniversitario Nacional.

Artículo 10º: La Oficina deberá proporcionar informes y realizar trabajos a todo legislador que lo solicite, otorgando prioridad a las solicitudes formuladas por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada cámara y Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, o legisladores que las integren.

Artículo 11: La Oficina esta facultada para realizar convenios de cooperación con entidades académicas, de investigación y ONG para el mejor cumplimiento de su cometido, que no impliquen erogaciones adicionales al presupuesto asignado.

Artículo 12: A todos los efectos administrativos y funcionales, la Oficina mantendrá su relación con cada Cámara a través de sus presidentes. El presupuesto anual de gastos y recursos de la administración preverá las partidas necesarias para el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación mediante asignación especial dentro de la Jurisdicción o Poder Legislativo. La Oficina puede recibir donaciones, crédito y soporte internacional para el mejor desarrollo de su actividad

Artículo 13: Todos los informes y análisis elaborados por la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación serán considerados información pública y de libre acceso. Deberán estar disponibles a través de su propia página de Internet de la Cámara de Diputados y

del Honorable Senado de la Nación, así como a través de los medios electrónicos que se consideren apropiados.

Artículo 14: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Laura Montero.- Eugenio J. Artaza.- Mario J. Cimadevilla.- Ernesto R. Sanz.- José M. Cano.- Emilio A. Rached.- Gerardo R. Morales.- Norma E. Morandini.- Oscar A. Castillo.-

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto se basa en el proyecto que presentara en la cámara de Diputados y que tramitara con el nº 4427-D-2009 que ha sido mejorado a partir del aporte de especialistas y estudios llevados a cabo por el programa de fortalecimiento institucional del Honorable Senado de la Nación, a través del préstamo BID N° 1603/OC-AR.

El espíritu que anima la creación de la oficina de presupuesto en el Congreso de la Nación es el de cubrir la necesidad de aumentar los niveles de eficiencia en el trabajo parlamentario, legislando responsablemente, lo que requiere entre otras cosas contar con información precisa en el Poder Legislativo, particularmente en lo referido a los recursos financieros que la sanción de una ley implica.

Como se ha indicado antes en esta materia existe un consenso de base, y el más significativo estuvo reflejado en el proyecto de ley del senador Raúl Baglini, que fue acompañado por los senadores Oscar Lamberto, Miguel Angel Pichetto y Carlos Maestro, expdte. 1641-S-2003 presentado el 6 de Agosto del 2003, que tuvo despacho de comisión aunque perdió estado parlamentario antes de ser debatido en el recinto. Por tal razón, ya en esta Cámara el diputado Oscar Lamberto lo presentó nuevamente en septiembre del 2004, expediente 5555-D-2004, y luego en el 2006 como expediente 912-D-2006. Esta redacción ha sido tenida como guía, pues es la que tuvo el mayor grado de adhesión en el seno de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, y entre los diputados y senadores especializados en la materia. Sus lineamientos son los que inspiran esta iniciativa.

Desde el punto de vista cronológico, hemos también consultado otros proyectos, que en esencia persiguen el mismo objetivo, con ligeras variantes. En noviembre del años 2000 encontramos la primera iniciativa que correspondió al diputado Carlos Mario Balter, expediente 7688-D-2000, quien proponía la creación por ley en el ámbito del poder legislativo nacional de la Oficina Central de Estudio, Seguimiento, Control y Corrección de Presupuesto.

En 2002, en el marco de un proyecto de ley más amplio sobre fortalecimiento del Congreso, el senador Mario Jorge Colazo también hace una propuesta de parecido tenor bajo expediente N° 1764-S-2002. A fines del 2003 el expediente 5947-D-2003 recoge el proyecto de ley de características parecidas al anterior firmado por los diputados María José Lubertino Beltran, Hector Teodoro Polino, Eduardo Daniel García, José Alberto Roselli, Jorge Rivas, Rubén Hector Giustiniani, Fernando Cesar Melillo, María Elena Barbagelata, Marcela Antonia Bordenave, Lilia Puig de Stubrin y José Alberto Vitar. En 2006 también presentaron proyectos los diputados Gustavo Fernando Chironi y Alicia Ester Tate, expdte. 2062-D-2006, y finalmente, bajo expdte. 1547-D-2006, también ingresan una iniciativa los diputados Francisco De Narváez, Jorge Emilio Sarghini, Alejandra Beatriz Oviedo, Marina Cassese, Gustavo Enrique Ferri, Cristian Adrián Ritondo, Stella Marys Ppeso, Claudio Javier Poggi, Carlos Francisco Dellepiane, María Abgelica Torrontegui, Luis Bernardo Lusquiños. Este proyecto posteriormente fue representado con la firma del diputado De Narváez como expediente 1060-D-2008.

El presente proyecto intenta ser una contribución importante para el mejoramiento de las prácticas presupuestarias y su concreción implicaría un formidable avance en términos de calidad institucional.

Muchos organismos internacionales están promoviendo o apoyando iniciativas tendientes a impulsar en los países en desarrollo una mayor transparencia en las acciones de gobierno con el objeto de facilitar el intercambio entre diferentes actores en vistas a una más eficiente y sinérgica colaboración entre los mismos. Algunos de los países que han recibido asistencia técnica por parte de las instituciones internacionales a estos fines son India, México, Croacia, Perú y Brasil entre otros.

El rol del Poder Legislativo en la elaboración presupuestaria y control de lo ejecutado no refleja en los hechos las importantes atribuciones que le fija la Constitución Nacional. El Congreso debería cumplir un rol clave en la definición de las grandes prioridades de gasto, sin embargo en la práctica se aprueba casi a libro cerrado el proyecto que año a año ha enviado por el Poder Ejecutivo o a lo sumo se incorporan nuevos fondos para temas específicos para una u otra zona del país

El debate y posterior aprobación del Presupuesto por parte del Congreso de la Nación, es uno de los trabajos ineludibles del cuerpo que exigen un análisis y estudio tanto de los ingresos como de los gastos incluidos anualmente en las proyecciones realizadas.

De la aprobación del proyecto de cálculo de recursos y gastos de la Administración Pública Nacional surgen señales macroeconómicas claves para generar confianza, seguridad jurídica y establecer las líneas claves de la política de ingresos y gastos que mantendrá el

gobierno durante el período considerado. Es de vital importancia realizar un trabajo que permita no solo aprobar un presupuesto sustentable, sino también establecer los mecanismos que permitan realizar un seguimiento específico de cómo se ejecuta ese presupuesto durante el año.

En Argentina la existencia de un régimen fuertemente presidencialista ha marcado la impronta de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en materia de presupuesto.

El Poder Ejecutivo no solo realiza las proyecciones macroeconómicas, formula, establece los límites de gastos y redacta el presupuesto sino que luego de pasado el trámite parlamentario de su aprobación tiene a su cargo la ejecución para lo cual tiene artículos especiales en el Presupuesto que le permiten asumir una mayor cuota de poder que la planteada por la ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Estado.

El Congreso no cuenta con los mismos recursos técnicos y de gestión de información en materia presupuestaria con los que cuenta el Ejecutivo Nacional por lo que en su rol fundamental que es el de la aprobación y control presupuestario enfrenta asimetrías en el manejo de información relevante para la toma de decisiones. Si bien la ley 24.156 crea una Oficina de Presupuesto y Hacienda en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación a fin de la elaboración del presupuesto, no previó darle estos recursos al Congreso de la Nación.

El desarrollo de instituciones presupuestarias constituye un imperativo tendiente a fortalecer la transparencia, la seguridad jurídica y la estabilidad del país en un determinado rumbo económico. En este sentido un Congreso mucho más informado y con demandas políticas procesadas, resulta más eficiente al proceso de control del déficit y reforma de las áreas estructurales de la economía argentina.

En el caso particular del Sistema Presupuestario, ley que obligatoriamente debe pasar por el Congreso Nacional, la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, cumple una función clave en el diseño y posterior evaluación (artículo 45 de la Ley 24.156).

Existe sin embargo un paréntesis importante entre el momento en que confluyen las propuestas de los organismos del estado al Ministerio de Economía para consolidar el presupuesto en ONP (Secretaría de Hacienda) y luego presentarlo, y el momento de evaluar la gestión presupuestaria realizada durante el ejercicio. Este momento clave debería ser el paso del presupuesto por el Congreso Nacional, para ser tratado por las dos Cámaras, y que constitucionalmente tiene su inicio en Diputados.

La escasa tradición del Congreso Nacional en la materia, considerando las interrupciones constitucionales y la falta de una reforma institucional que tienda a organizar de manera más eficiente el funcionamiento de las comisiones, los asesores, la Comisión Bicameral Revisora de Cuentas, la Auditoría General de la Nación, etc., han sido motivo en definitiva de la debilidad en la calidad de la participación del Congreso en la discusión económica.

Como ya hemos dicho la sanción de la ley de Administración Financiera fue un paso adelante importantísimo, en la materia, y este proyecto de ley que presentamos es su complemento indispensable en pos de profundizar ese camino. Baste recordar que en materia presupuestaria todavía no han pasado veinte años desde el momento que los presupuestos generales de gastos de la administración son presentados en tiempo y forma, tal como lo establece la constitución nacional, en tanto que los niveles de desagregados presupuestarios y la información adicional recién han comenzado a fluir de manera más transparente en los últimos años.

Desde otra perspectiva también nos hacemos cargo que existe una asimetría informativa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que se refleja en el desagregado de partidas correspondientes a cada jurisdicción, pero además a la falta de seguimiento del Congreso sobre los cambios y modificaciones presupuestarias que se realizan durante la gestión del presupuesto y el deficiente control sobre el ejecutado anual.

Existe un problema de información ex ante, cuando el Congreso se debe enfrentar a negociar partidas con la burocracia sin contar con toda la información, mientras que esta última al contar con conocimiento pleno del presupuesto a gastar tiene el control sobre la variable crítica.

En consecuencia cuando llega el proyecto de ley sobre Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, ya los legisladores se encuentran con una dificultad inicial que es la escasa base de comparación con el presupuesto real ejecutado durante el año, como consecuencia de la falta de acceso sistemático de información al respecto.

La legislación que tiene impacto económico merece también un tratamiento especial en el marco de la política de responsabilidad fiscal. De hecho existe legislación específica tendiente a limitar aquellas leyes que no señalen financiamiento genuino, hecho que sin embargo tiende a ser sistemáticamente ignorado por muchos legisladores al momento de trabajar en sus proyectos de ley.

El Congreso no cuenta con un organismo técnico que apoye el trabajo diario de analizar el impacto económico de la legislación, orientado a

evaluar desde el punto de vista económico financiero la aprobación de cierta legislación tendiente a modificar el funcionamiento de los mercados, o bien analizar críticamente como afecta la recaudación impositiva determinadas exenciones que se intentan introducir.

En este sentido la experiencia internacional, en particular de Estados Unidos resulta útil para conocer los caminos por los cuales han optado otros países para contener el déficit fiscal y mejorar la calidad de la participación del Congreso en materia económica. El sistema de Estados Unidos, parece ser uno de los perfiles más adecuados para plantear la creación de una oficina de presupuesto dependiente del Congreso.

El sistema parlamentario en EEUU incluye tanto la Congressional Budget Office (CBO) como la General Accounting Office (GAO), en triángulo por supuesto con la oficina de presupuesto del poder ejecutivo. La Constitución Nacional Argentina reformada en 1994 le dio rango constitucional a la Auditoría General de la Nación que es una especie de GAO pero no existe una institución similar a la CBO.

En 1974 mediante la Ley de Presupuestote los EEUU, se creo la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO- Congressional Budget Office), dado que el Congreso estableció un límite preciso a lo que consideraba una constatación de violación de lo votado en ese ámbito representativo de la ciudadanía, cuando el Poder Ejecutivo modificaba las partidas a su antojo y de acuerdo a su buen entendimiento, ignorando la instancia legislativa. Esto permitió al Congreso de los Estados Unidos de América comenzar a tener una visión amplia del presupuesto federal, y además tomar decisiones con fundamento técnico respecto de los niveles de gasto o de los impuestos, y del déficit o superávit incurridos.

Las actividades que realiza la CBO en Estados Unidos son: estadísticas económicas y análisis de política fiscal, proyecciones de costos, informe anual sobre el presupuesto, impacto económico de la nueva legislación, estudios sobre diferentes aspectos del presupuesto, informe sobre niveles de déficit autorizados y seguimiento del gasto, etc.

Los servicios de la CBO están disponibles para todas las Comisiones del Congreso, tanto de la Cámara de Representantes como de Senadores. El Director es elegido por el Presidente del Senado y de la Cámara de Representantes.

La CBO tiene un presupuesto total de aproximadamente 30 millones de dólares y trabajan en la misma más de 200 personas, siendo el 90 % de los mismos profesionales (economistas, contadores, licenciados en administración, abogados, etc.).



En América Latina los Parlamentos han comenzado a trabajar en el tema: puede mencionarse al respecto que Venezuela con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo ha puesto oportunamente en funcionamiento una Oficina de Análisis presupuestario del Congreso parecida a la de EEUU. Chile aprobó en diciembre de 2002 la creación de una Comisión Parlamentaria Mixta que tiene a su cargo una oficina de asesoramiento presupuestario y que avanza en un camino similar al planteado. Aunque es un prematuro dar una opinión definitiva al respecto según Aurelio Petrei se está realizando una contribución en la reforma del sector público y en particular de la reforma presupuestaria.

La propuesta que formulamos en este proyecto de ley, no solo está en línea con los antecedentes internacionales, sino que da respuesta a un amplio reclamo social dirigido a una mayor calidad institucional y transparencia en el funcionamiento del Congreso, que resultó de los debates y las conclusiones específicas sobre el punto del Diálogo Argentino. Fue recogida también como propuesta específica en las denominadas "Leyes de Mayo" que un grupo de ONGs le presentaron al Jefe de Gabinete el 22 de octubre del año 2002 y que este se comprometió a elevar al Congreso, y está en conocimiento y en las agendas del Banco Mundial y del BID que han ofrecido colaboración para financiamiento y desarrollo de la misma en el marco de los rubros cooperación y asistencia técnica de los créditos con destino a reforma y mejoramiento del sector público. La misma está dirigida a la creación en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación Argentina de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación.

La misión de la Oficina consistirá en:

- a) Formular un análisis completo y detallado de todos los aspectos relativos al Cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional, así como de su ejecución, ampliando el uso de los sistemas de monitoreo y evaluación.
- b) Asistir a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a los legisladores interesados en materia de ejecución presupuestaria.
- c) Efectuar estudios y análisis de proyectos de los legisladores, para informar acerca del impacto fiscal de los mismos.
- d) Efectuar estudios sectoriales y proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del presupuesto, y administración financiera pública, tendiendo a i) fortalecer la planificación estratégica armonizando las visiones de corto, mediano y largo plazo y a ii) migrar las metodologías de presupuesto inercial a uno por resultados mejorando la gestión de las finanzas públicas.

Dicha Oficina de perfil predominantemente técnico tendrá por misión asistir a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras en el tratamiento de la Ley Anual de Presupuesto, cooperar en lo atinente a ejecución presupuestaria con la Mixta Revisora de Cuentas y evacuar consultas a los legisladores.

Un rasgo crucial para que la Oficina pueda gozar de reconocimiento y cumplir un papel permanente, será asegurar no solamente su alto nivel técnico sino también su independencia, estabilidad y flexibilidad para facilitar un mejor tratamiento del presupuesto con una visión político técnica que cubra el amplio espectro partidario del Congreso.

Se propone que la Dirección del organismo este a cargo de un Director General y un Director General Adjunto Alternativo, los que serán nombrados por resolución conjunta de los dos presidentes de las Cámaras de acuerdo con las recomendaciones de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las mismas y de la Comisión Mixta Revisora de cuentas de la Administración. El Director tendrá una duración de cinco años en el cargo, con posibilidades de ser reelecto. La remoción puede hacerse por resolución conjunta de las dos Cámaras del Congreso por las causas que se indican y previo consejo de las comisiones que han efectuado la propuesta de designación.

La oficina estará dividida por áreas que correspondan a los principales objetivos a cumplir en el desempeño de sus funciones, es por ello que, sin perjuicio de que se modifiquen o subdividan con posterioridad, las áreas de la Oficina serán:

- Área de Análisis presupuestario que tendrá por objetivo el apoyo a las etapas de aprobación del Presupuesto.
- Área de Análisis de ejecución presupuestaria, que tendrá por objetivo el seguimiento de la ejecución presupuestaria.
- Área de Análisis tributario, que tendrá por objeto el cálculo de ingresos y el impacto fiscal.
- Área de Análisis de políticas y programas, efectuando el seguimiento de la política de reforma del estado y del déficit fiscal.
- Área de Coordinación Fiscal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que tendrá por objeto armonizar la visión de corto, mediano y largo plazo del presupuesto, tendiendo a migrar desde los presupuestos inerciales hacia presupuestos por resultado, ampliando el sistema de monitoreo y control presupuestario para mejorar la gestión de las finanzas públicas.

Para asegurar la independencia técnica de la oficina los profesionales que la integran deberán ser preferentemente economistas, contadores,

abogados, expertos en política social, etc., con títulos de postgrado o equivalentes y acceder a sus cargos mediante concurso público con evaluación de un jurado con marcada presencia académica.

Se prevé que a todos los efectos administrativos y funcionales, la Oficina mantendrá su relación con cada Cámara a través de sus presidentes.

Finalmente se ha incorporado la condición de que todos los informes y análisis elaborados por la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación serán considerados información pública y de libre acceso y que deberán estar disponibles en Internet y los medios electrónicos que se consideren apropiados.

Por todo lo expuesto, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

Laura Montero.- Eugenio J. Artaza.- Mario J. Cimadevilla.- Ernesto R. Sanz.- José M. Cano.- Emilio A. Rached.- Gerardo R. Morales.- Norma E. Morandini.- Oscar A. Castillo.-