

DOCUMENTO TÉCNICO N° 3/2019

“Regla de Fin de Mandato”

I. Introducción

La “Regla de Fin de Mandato” del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno (RFRFyBPG), ha sido introducida por la Ley N° 27.428, modificatoria de la Ley N° 25.917, como artículo 15 bis, con la pretensión de evitar el incremento discrecional del gasto corriente de carácter permanente y la venta de activos fijos, en los seis últimos meses previos al cambio de gobierno. Así, mediante esta norma se busca limitar el compromiso sobre los recursos para años electorales, de manera de no comprometer la siguiente gestión de gobierno.

En efecto, por esta regla se prohíbe a los gobiernos salientes el ejercicio de facultades discrecionales que trasciendan su gestión, que pueden estar expresadas en:

- decisiones de gastos que no encuentren fundamento en el devenir ordinario de la gestión administrativa,
- actos que carezcan de justificación respecto de su oportunidad o de fundamentos racionales,
- actos que no encuentren relación adecuada con las necesidades existentes, y
- actos que no cuenten al momento de su dictado con el crédito presupuestario necesario.

Asimismo, se prohíbe la venta o donación de activos fijos, pretendiendo evitar la descapitalización de los bienes del Estado en instancias cercanas al cese del mandato gubernamental.

La observancia de la regla de fin de mandato en ningún caso podrá poner en riesgo la prestación de servicios públicos, ni el acatamiento a las responsabilidades primarias y

funciones esenciales del Estado.

II. La Regla

El artículo 15 bis establece:

“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 periodo 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.”

Esta regla comienza a ser operativa a mediados de 2019 -últimos seis meses de gestión de gobierno- por acontecer el vencimiento de los mandatos en las jurisdicciones del RFRFyBPG (excepto para las provincias de Corrientes y Santiago del Estero, ambas integrantes del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con finalización de mandato en 2021).

En este sentido, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) podrá evaluar el cumplimiento de regla de fin de mandato por primera vez, desde su entrada en vigencia el 2 de enero de 2018.

Teniendo presente que los incisos a y b del artículo establecen las excepciones a esa regla, es decir, los incrementos de gastos que trasciendan la gestión de gobierno, los que deben ser definidos por una norma y estar prevista su atención específica. Esto

aplica tanto para las autorizaciones legislativas para la toma de endeudamiento, o aquellos incrementos que sean consecuencia del cumplimiento de una obligación legal, como sería el pago de intereses de una deuda contraída con anterioridad al periodo de restricción, teniendo en cuenta el lapso de tiempo que demanda el análisis, la negociación y demás actividades desarrolladas en forma previa al endeudamiento en sí, entendidos como causa originante de la obligación del pago de intereses. No obstante, en ambos ejemplos rige una regla específica que debe ser observada, como lo es la regla de servicios de la deuda.

III. Alcance

- **Aspectos procedimentales**

El CFRF, como autoridad de aplicación del RFRFyBPG, emitió una guía metodológica a los efectos de precisar el alcance de las reglas fiscales en aspectos de aplicación práctica.

Así, en el Cuaderno Metodológico N° 3 sobre la aplicación de las Reglas Fiscales, actualizado por Resolución N° 115 CFRF, con respecto a la regla de fin de mandato prevé los siguientes aspectos procedimentales:

- Cualquiera de las jurisdicciones adheridas al RFRFyBPG podrá solicitar espontáneamente, la intervención del CFRF para que analice la observancia de la regla de fin de mandato del gobierno saliente.
- La información para el análisis debe ser suministrada al CFRF por la jurisdicción requirente antes de la fecha de presentación de la Cuenta de Inversión respectiva. Debe ser suscripta por la máxima autoridad de la cartera económica del gobierno entrante y remitida por planilla donde se debe consignar el motivo manifestado de la erogación, donación o venta, la fecha, el monto, el impacto temporal de la medida, la norma en que se funda, y toda otra información que deba ser tenida en cuenta a criterio de la jurisdicción requirente a los efectos de evaluar la observancia de la jurisdicción saliente a la regla de fin de mandato.

- La regla aplica al Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales y C.A.B.A. y comprende a Sector Público No Financiero, ya que el espíritu de las normas de responsabilidad fiscal es que ningún organismo genere gastos permanentes con las características señaladas o disponga la donación o venta de activos en forma excepcional.

El CFRF, a través del Comité Ejecutivo y la Coordinación Técnica, elaborará un informe individual a pedido de la jurisdicción requirente, reflejando la situación de cumplimiento de la regla de fin de mandato, y su eventual impacto en la valoración futura de las reglas fiscales.

El gobierno entrante podrá presentar al CFRF los informes internos correspondientes a la observancia de esta regla solicitados a la contaduría u otra repartición competente de la jurisdicción, a los efectos de su consideración por parte del CFRF.

En aquellos casos en que exista continuidad en la gestión de gobierno (reelección), aplica igualmente la normativa dispuesta en este artículo.

- **Pautas interpretativas**

Tanto en el Cuaderno Metodológico N° 3, cuanto en la Resolución N° 118 CFRF de fecha 19 de junio de 2019, se incluyeron algunas pautas interpretativas sobre el alcance de esta regla respecto del periodo de restricción. Se entiende por incremento del gasto a:

- todas aquellas actuaciones administrativas que comprometan recursos y que, por cuestiones de cupos o restricciones presupuestarias, no han sido contabilizadas pero que generan compromisos futuros (ej. suscripción de un nuevo contrato de alquiler de inmueble sin reserva presupuestaria).
- los compromisos que asuma el gobierno saliente y que tengan impacto en el gasto corriente a partir del siguiente ejercicio (ej. firma de acta acuerdo con algún gremio con el objeto de incorporar personal permanente a partir del año

siguiente).

Respecto del período de restricción, los actos prohibidos son definidos a partir del momento de producción del hecho sustancial o de la causa que origina el gasto o la venta de activos fijos (Ley de Presupuesto u otra norma que se publique en el Boletín Oficial).

En tanto no se incluyen en la restricción establecida en la regla:

- ✓ el reemplazo de personal cuando se produzca el cese ante jubilación o renuncia, bajo la modalidad que las jurisdicciones determinen;
- ✓ la actividad regular de los organismos de administración de bienes del estado, que implique la donación o venta de activos fijos, y/o la enajenación de un activo fijo en particular, ya sea por donación o venta, siempre que esté prevista en el Presupuesto, como asimismo, la venta por subastas u otros medios legales que sean consecuencia del cumplimiento de procedimientos de enajenación de bienes que no revistan interés para el Estado y carezcan de la característica de excepcionalidad requerida por la regla;
- ✓ la cobertura de vacantes (presupuestadas) por el Consejo de la Magistratura u organismo similar, que involucre designaciones de Jueces, Fiscales y demás autoridades superiores, aun cuando el incremento efectivo del gasto se verifique luego de vencido el período de observación de la regla de fin de mandato, por tratarse de perfiles excepcionales;
- ✓ los ordenamientos, designaciones o cambios de la situación contractual de los agentes con el Estado, que sean consecuencia de las negociaciones paritarias homologadas con anterioridad al período de restricción, o de las disposiciones normativas vigentes en las jurisdicciones.
- ✓ Las operaciones de crédito público, las que se registrarán por su propio régimen.

El listado anterior es producto de la casuística verificada sin pretender abarcar la totalidad de situaciones que pueden acontecer en la práctica presentando dudas de interpretación.

IV. Conclusión

Las reglas fiscales del RFRFyBPG son producto del acuerdo logrado entre todas las jurisdicciones, en ejercicio del federalismo fiscal, basado en la participación y el consenso, y surgidas sobre la base de la experiencia y aprendizaje previos y de la responsabilidad, en términos fiscales, pretendida por los funcionarios.

En particular, la Regla de Fin de Mandato es una buena práctica que busca custodiar la transmisión o continuidad responsable de la gestión de gobierno, operando en el sistema de reglas fiscales como el engranaje clave para la continuidad institucional, ya que representa el compromiso responsable sostenido entre los gobiernos que trasciende sus propias gestiones, evitando la enajenación excepcional de activos fijos y los excesivos gastos durante los últimos meses de mandato, producidos en el marco de procesos electorales.

Debido a ello, la norma limita durante los últimos meses de gestión efectuar venta o donaciones de activos y cualquier tipo de gasto corriente que implique compromisos de pago posteriores que comprometan la administración futura, siempre en un marco de razonabilidad en la gestión de gobierno, respetando de la prestación de servicios a cargo del Estado.

La regla en cuanto a su contenido y aplicación se irá enriqueciendo con la práctica y se anexarán nuevos casos al catálogo de situaciones definidas por la norma, precisando su alcance y perfeccionando los fines de su institución.-