

PROYECTO DE LEY

MODIFICACION AL REGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO – LEY 25.917

El Senado y la H. Cámara de Diputados de la Nación sancionan con fuerza de ley:

ARTÍCULO 1º. – Sustitúyase el artículo 2º 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 Nacional y su proyección para los próximos tres (3) años, medidos como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI).
- 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 precios, producto bruto interno y tipo de cambio nominal, al cierre del ejercicio vigente y para los próximos tres (3) años. El índice de precios al consumidor debe contar con cobertura nacional publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- d) Informe de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Bruta de la Administración Central.

Para la elaboración del Marco Macrofiscal el Gobierno nacional tomará como referencia los resultados del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) difundido por el Banco Central de la República Argentina o el que en el futuro lo reemplace. En el caso de que las proyecciones previstas en el inciso c) presenten desvíos significativos respecto de la mediana publicada en el REM más reciente disponible, el Gobierno nacional deberá acompañar un informe técnico fundamentando dichos desvíos, el que

será publicado junto al Marco Macrofiscal en el sitio oficial del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal."

ARTÍCULO 2º. – Sustitúyase el artículo 24º de la Ley 25.917, por el siguiente:

"Artículo 24. — Al cierre de cada ejercicio fiscal, el presupuesto del Gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá presentar una ejecución base devengado con Resultado Financiero Ajustado equilibrado o superavitario. El Resultado Financiero Ajustado será entendido como la diferencia entre los Ingresos Totales y los Gastos Totales, excluidos los gastos de capital financiados con préstamos de organismos internacionales.

Cuando se registre un Resultado Financiero Ajustado deficitario, la jurisdicción correspondiente deberá elaborar un Plan de Consolidación Fiscal. En el caso del Gobierno nacional, el plan será presentado por el Jefe de Gabinete de ministros ante el Congreso de la Nación, dentro de los sesenta (60) días de finalizado el ejercicio fiscal. Para el resto de las jurisdicciones, el plan será presentado por el ministro de Economía y/o Hacienda, o cargo similar, ante la legislatura en idéntico plazo.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal publicará un informe trimestral de seguimiento de los Planes de Consolidación Fiscal vigentes."

ARTÍCULO 3º. – Sustitúyase el artículo 30º de la Ley 25.917, por el siguiente:

"Artículo 30. — El Consejo estará integrado por los ministros de Economía y/o Hacienda, o cargo similar, del Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la medida que hubieren adherido. Tendrá un Comité Ejecutivo que estará constituido por tres (3) profesionales en ciencias económicas de reconocida trayectoria en finanzas públicas, cuyo proceso de selección, integración y remoción será determinado por el Reglamento Interno que dictará el Consejo. El Consejo no podrá sesionar sin un Comité Ejecutivo constituido y en funciones.

El Comité Ejecutivo realizará el seguimiento permanente del Régimen, informando y recomendando al Consejo, mediante dictamen fundado no vinculante, el que deberá estar publicado en el sitio oficial del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal dentro

de un plazo máximo de tres (3) días hábiles de suscripto. Las restantes funciones del Comité Ejecutivo serán determinadas por el Reglamento Interno que dicte el Consejo.

Los miembros del Comité Ejecutivo percibirán un sueldo o retribución por su desempeño, la que deberá ser como mínimo equivalente a un sueldo de director del poder ejecutivo nacional. La designación de los miembros será por un plazo de seis (6) años, no pudiendo ser reelegidos. El desempeño en el Comité Ejecutivo será compatible con el ejercicio profesional, siendo incompatible poseer un cargo de funcionario público, a excepción de los relacionados con actividades académicas, de investigación y/o docencia."

ARTÍCULO 4º. – Las modificaciones al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal dispuestas por la presente ley entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2027. Para aquellas jurisdicciones que adhieran con posterioridad, la vigencia comenzará a regir a partir de la fecha de adhesión.

ARTÍCULO 5º. - Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a los miembros de este Honorable Congreso de la Nación con el objeto de someter a su consideración el presente proyecto de ley, que introduce modificaciones al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917) con miras a fortalecer la disciplina fiscal del sector público argentino.

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (en adelante el Régimen) se encuentra vigente desde enero de 2005. Fue creado mediante Ley 25.917 y posteriormente modificado en 2017 mediante Ley 27.428, ampliando su alcance e incorporando buenas prácticas de gobierno.

En su diseño, el Régimen contempla tres elementos clave que la literatura especializada denomina "trilogía de la institucionalidad fiscal": 1) Reglas fiscales cuantitativas, 2) Marco macrofiscal de mediano y largo plazo y 3) Consejo fiscal, aunque en el caso de Argentina éste no es independiente, como sugieren las mejores prácticas internacionales en la materia.

El presente proyecto de ley introduce modificaciones simples pero eficaces sobre las mencionadas instituciones o instrumentos, orientadas a fortalecer la credibilidad de la política fiscal, potenciar compromisos, garantizar su consistencia temporal y robustecer la rendición de cuentas. A continuación, se exponen sus fundamentos.

Reglas Cuantitativas

En el mundo, la implementación de la primera generación de reglas fiscales tuvo lugar a fines de la década del 90, luego de la firma del tratado de Maastricht, y su principal objetivo fue evitar una dinámica de deuda insostenible. Una segunda generación de reglas apareció luego de la crisis financiera internacional de 2008, e incorporó diseños que mejoraban el manejo de la política fiscal en los ciclos económicos y reforzaban su *enforcement*.

Con el paso del tiempo, la consolidación de las reglas como instrumento de política fiscal incorporó una tercera generación de reformas, con el fin de resolver la inconsistencia dinámica que su aplicación genera al incentivar la subinversión en infraestructura física y el traslado de dicho problema hacia generaciones futuras. Aparece así la regla de oro, que permite déficit para gasto de capital.

De acuerdo con el relevamiento efectuado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su estudio *"Fiscal Rules and Fiscal Councils, Recent Trends and Performance during COVID 19 Pandemic"* (2022), en las últimas dos décadas ha aumentado significativamente la cantidad de países que adoptan reglas fiscales cuantitativas y, a fines de 2021, un total de 105 países tenían al menos una regla fiscal. En los últimos 20 años se pasó de un promedio de 2 reglas por país a 3 reglas por país. Respecto del tipo de regla, el relevamiento indicó que 93 países aplican reglas de Resultado Fiscal o Balance, 85 países aplican reglas de deuda, 55 de gasto y 17 de recursos.

En Argentina, la Ley 25.917 establece reglas cuantitativas sobre el gasto y la deuda. Respecto del gasto, los artículos 10, 10 bis y 10 ter imponen límites a su crecimiento, siendo esta regla de aplicación tanto para el Gobierno nacional como para los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Respecto a la deuda, el artículo 21 establece límites al endeudamiento de las provincias y CABA (mientras que la Nación no queda alcanzada): los servicios de la deuda deben representar como máximo un 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

En el Régimen vigente no existen reglas cuantitativas sobre el resultado fiscal o balance. Cabe destacar que el texto original de la Ley 25.917 preveía en su artículo 19 que el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de CABA, debían ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero, sin embargo, dicha obligación fue luego eliminada con la sanción del artículo 14 de la Ley 27.428. La norma permitía realizar ajustes sobre el Gasto Total deduciendo del mismo a los gastos de capital financiados con uso del crédito y a los gastos corrientes financiados con préstamos de organismos multilaterales.

Casi diez años después, con la Ley de Presupuesto 2026 (Ley N° 27.798) se estableció para el Gobierno nacional una regla sobre el resultado financiero, esta vez más estricta (sin ajustes):

Artículo 1º: "Establécese que el Presupuesto General de la Administración Nacional, al cierre del Ejercicio Fiscal 2026, deberá presentar una ejecución con resultado financiero equilibrado o superavitario...".

La obtención de superávit financiero es la principal ancla prevista en el plan de estabilización macroeconómica diseñado durante la gestión del presidente Javier Milei. Esta "regla" fue aplicada en la práctica incluso en los ejercicios fiscales 2024 y 2025, que no contaron con ley de presupuesto.

La definición de una regla de balance permitió al Gobierno nacional transparentar su compromiso con el ordenamiento de las cuentas públicas y señalar la adopción de una senda de consolidación fiscal clara, reduciendo discrecionalidad. De acuerdo con la ejecución presupuestaria publicada por el Ministerio de Economía, luego de 13 años de registros deficitarios, el Sector Público Nacional consignó un superávit financiero base caja en 2024 (\$1,7 billones de pesos corrientes), hito que volvió a repetirse en 2025 (\$1,4 billones de pesos corrientes).

Ahora bien, las buenas prácticas en materia fiscal exigen que este tipo de regla cuantitativa quede establecida en leyes estructurales y permanentes, y no en aquellas con vigencia anual, como son las leyes de presupuesto.

Asimismo, al estar dicha regla de balance enfocada en el resultado financiero sin ajustes, su aplicación ha generado recortes tanto sobre el gasto corriente como sobre el gasto de capital, incluso más agresivamente sobre este último, generando un cambio en la composición de gasto de la Administración Pública Nacional (APN).

Al analizar la Ejecución Presupuestaria de la APN, se observa que el gasto de capital pasó de representar un 7% del Gasto Total en promedio en el período 2018-2023 a un 2% en el ejecutado 2025 y Presupuesto 2026. Respecto del ejecutado 2023, el presupuesto 2026 muestra una contracción del 65% en Inversión Real Directa y del 82% en Transferencias de Capital, medido en pesos constantes.

Este deterioro en el nivel inversión del Gobierno nacional va en detrimento de la capacidad productiva del país y, por lo tanto, del crecimiento potencial de la economía. Además, genera un problema intergeneracional ya que la menor inversión en infraestructura deberá ser absorbida por generaciones futuras.

Históricamente Argentina ha financiado una parte importante de la inversión en capital físico con crédito de largo plazo, principalmente mediante préstamos de organismos

multilaterales, decisión que encuentra su fundamento en que los beneficios de dichas inversiones perduran en el tiempo y son aprovechados por generaciones futuras dispuestas a contribuir con la carga.

En los últimos años, el Gobierno nacional ha disminuido notablemente el uso de este tipo de fuente de financiamiento para proyectos de inversión, generado como consecuencia una drástica reducción del gasto de capital de la APN. Una posible explicación podría encontrarse en su contabilización: mientras el Gasto de Capital se registra por arriba de la línea del Resultado Financiero, el uso de esta fuente de financiamiento se registra por debajo, generando la exposición de un déficit.

En función de lo expuesto, el artículo 2° del presente proyecto de ley propone la incorporación de la regla sobre el Resultado Financiero como regla permanente dentro del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, pero con ajustes que protegen la inversión. La modificación se instrumenta utilizando el artículo 24° de la Ley 25.917 que actualmente se encuentra sin texto vigente (derogado mediante Ley 27.428).

La regla incorporada establece como compromiso la obtención de un Resultado Financiero Ajustado superavitario o equilibrado, en base devengado. La redacción propuesta protege el gasto en inversión pública al permitir un ajuste, deduciendo del Gasto Total a los gastos de capital financiados con préstamos de organismos internacionales (similar al ajuste que prevén las reglas sobre el gasto que disponen los artículos 10 y 10 bis del régimen vigente). Asimismo, el proyecto de ley amplía el alcance de la regla de balance a las provincias y CABA.

Por último, siguiendo las mejores prácticas en la materia, se incorpora la obligación de diseñar mecanismos de corrección frente a desvíos, los que deben ser presentados en el marco de un Plan de Consolidación Fiscal ante el Congreso de la Nación o las respectivas legislaturas provinciales, para su publicidad y posterior seguimiento por parte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Marco Macrofiscal

La obligación del Gobierno Nacional de presentar, antes del 31 de agosto de cada año, un marco macrofiscal para el siguiente ejercicio, está dispuesta en el artículo 2° de la Ley 25.917. El presente proyecto establece una serie de modificaciones al mencionado

artículo que permitirán robustecer al presupuesto como instrumento de planificación y gestión.

En primer lugar, se propone modificar el inciso a), acotando la obligación de informar únicamente el resultado fiscal proyectado para el Gobierno nacional, y no el del consolidado provincial, lo que además de resultar razonable, elimina una exigencia que en la práctica no se cumple.

En segundo lugar, respecto del inciso c), para dotar de mayor credibilidad a las proyecciones de los principales agregados macroeconómicos que realiza el Poder Ejecutivo y que son la base para la construcción del presupuesto, se sugiere utilizar como referencia proyecciones independientes, en línea con experiencias regionales exitosas como las de Chile y Uruguay.

Específicamente se propone incorporar como referencia las proyecciones externas e independientes que surgen del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) dirigido por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), o el que en el futuro lo reemplace.

El Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) tiene más de 20 años de trayectoria y se ha convertido en una fuente de consulta obligada por parte de inversores y *policy makers* de todos los niveles de gobierno. Esta encuesta, dirigida por el BCRA, cuenta con amplia difusión en la comunidad y durante 2025 contó con un promedio mensual de 38 instituciones participantes, todas de reconocida trayectoria y probada experiencia en el análisis de coyuntura económica y/o financiera, entre las que se destacan bancos de inversión, bancos locales, consultoras especializadas y ALyCs.

Las Tablas a continuación muestran la comparación entre las proyecciones incluidas por el Gobierno nacional en el Marco Macrofiscal (MFMP) elaborado para la presentación del proyecto de presupuesto de los últimos 6 años, las proyecciones del REM disponibles al 31 de agosto de cada año y los valores efectivamente verificados al cierre de cada ejercicio (ex post).

Las variables comparadas son: variación anual del PBI, variación interanual del IPC al cierre de ejercicio y tipo de cambio nominal (pesos por dólar).

Proyecciones MFMP y REM vs valores efectivamente observados al cierre

	PBI			IPC			TCN		
	MFMP	REM	Obs	MFMP	REM	Obs	MFMP	REM	Obs
2026	5,0%	3,2%	-	10,1%	17,7%	-	1.423	1.665	-
2025	5,0%	3,5%	sd	18,3%	38,4%	31,5%	1.207	1.515	1.459
2024	2,7%	-0,6%	-1,4%	69,5%	119,8%	117,8%	607	1.122	1.033
2023	2,0%	1,0%	-1,5%	60,0%	84,1%	211,4%	270	299	808
2022	4,0%	2,5%	5,0%	33,0%	43,1%	94,8%	131	155	177
2021	5,5%	5,6%	10%	29,0%	47,1%	50,9%	102	122	103

Desvíos (diferencia en unidad de medida original)

	PBI		IPC		TCN	
	MFMP	REM	MFMP	REM	MFMP	REM
2025	-	-	-13%	7%	-252	55
2024	4%	0,8%	-48%	2%	-426	89
2023	4%	2,5%	-151%	-127%	-539	-510
2022	-1%	-3%	-62%	-52%	-46	-23
2021	-5%	-4%	-22%	-4%	0	19

Fuente: elaboración propia sobre la base de ONP, BCRA (REM) e INDEC.

Nota: todos valores de las REM corresponden al dato de mediana de la muestra.

A pesar de que los ejercicios fiscales analizados se caracterizaron por una alta inestabilidad macroeconómica, resultando en importantes diferencias entre proyecciones y observaciones (tanto para el MFMP como para el REM), de la tabla de desvíos surge claramente que las proyecciones del REM resultaron ser significativamente más precisas que las del Gobierno.

En consecuencia, el presente proyecto propone modificar el artículo 2° de la Ley 25.917, agregando que las proyecciones incluidas en el Marco Macrofiscal elaborado por el Poder Ejecutivo tomen de referencia las estimaciones independientes que surgen del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) dirigido por el BCRA, o el que en el futuro lo reemplace.

Esta reforma contribuye a disminuir la discrecionalidad con que se proyectan las pautas macrofiscales para la elaboración del presupuesto anual de gastos, mejorado la calidad del presupuesto como instrumento de planificación y gestión.

Por último, se propone incorporar la obligación de presentar un Informe de Análisis de Sostenibilidad de la deuda pública con cada Marco Macrofiscal, agregando un nuevo inciso al artículo 2° de la Ley 25.917 (inciso d). Este elemento agrega transparencia a la

gestión de pasivos y riesgos soberanos y permite reducir la incertidumbre sobre compromisos futuros.

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Entre los especialistas existe amplio consenso sobre la importancia de contar con un Consejo Fiscal Independiente. Este consejo debe ejercer la vigilancia sobre el cumplimiento de los compromisos y asegurar la coherencia y consistencia de la política fiscal, generando efectos sobre la reputación de las autoridades responsables.

La evidencia demuestra que la efectividad de los consejos fiscales dependerá de factores fundamentales como la autonomía, el alcance de sus mandatos, la difusión de sus análisis y la reputación técnica de sus integrantes.

Como ejemplo regional se destaca el Consejo Fiscal Autónomo de Chile, creado en 2019, que elabora informes de seguimiento sólidos ampliamente difundidos por la prensa local, con recomendaciones frente a desvíos, dirigidos al Congreso con periodicidad semestral y al público en general cada trimestre.

El artículo 30° de la Ley 25.917 establece la integración del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (en adelante CFRF) y de su Comité Ejecutivo. El CFRF está integrado por los ministros de Economía y/o Hacienda del Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de CABA, mientras que el Comité Ejecutivo está constituido por un (1) representante de la Nación y los de ocho (8) provincias y/o CABA. Es decir que, con el marco legal vigente, tanto el Consejo como su Comité Ejecutivo están integrados por funcionarios públicos de sus respectivas jurisdicciones.

Para dotar al Comité Ejecutivo de mayor independencia, el presente proyecto de ley propone modificar su composición. Siguiendo el ejemplo de Chile y Uruguay, se propone dotar al Comité Ejecutivo de perfiles técnicos independientes, que puedan permanecer hasta seis (6) años en el cargo. El artículo 3° del presente proyecto de ley introduce dichas modificaciones, dejando grados de libertad para establecer el proceso de selección, integración y remoción vía reglamento del CFRF.

Comentarios finales

Existe hoy en Argentina un amplio consenso respecto de las bondades de sostener el orden fiscal como pilar fundamental de la política macroeconómica. Este compromiso puede robustecerse si se aplican mejoras sobre algunas de las instituciones e instrumentos que se encuentran previstos en la legislación vigente.

Las modificaciones al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal propuestas con este proyecto de ley buscan, en primer lugar, mejorar el uso del presupuesto como instrumento de planificación y gestión. En segundo lugar, proteger el compromiso de equilibrio fiscal, pero sin descuidar el nivel de inversión pública necesaria para el crecimiento económico del país. En tercer lugar, dotar de mayor independencia a las instituciones a cargo del seguimiento de los compromisos establecidos en el régimen.

La evidencia empírica indica que para que un marco legal de responsabilidad fiscal sea eficaz debe procurarse un diseño que afecte la reputación de las autoridades ante incumplimientos, por ello, todas las reformas introducidas están orientadas a fortalecer las instancias de publicidad y rendición de cuentas.

Es mi convicción que el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal permitirá reducir la incertidumbre y mejorar la credibilidad del sector público argentino, traduciéndose en menores primas de riesgo y costos de financiamiento, elementos necesarios para devolver al país a una senda de crecimiento.

Nieri, Lisandro Miguel

Verasay, Pamela Fernanda

Agüero, Guillermo César

Cipolini, Gerardo

Schneider, Darío

González, Diógenes Ignacio