

## COMISION CONSULTIVA AD HONOREM

### INFORME FINAL

#### I. ALCANCES

El alcance del contenido del presente Informe está delimitado en el artículo 2° de la Resolución Ministerial 261/2008, mediante la cual se estableció como objetivo de esta Comisión Consultiva Ad Honorem realizar el análisis de los procedimientos que el Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba utiliza para la determinación, registro y seguimiento de la Deuda Pública Provincial, como asimismo elaborar las propuestas que se estimaran pertinentes para el afianzamiento y perfeccionamiento de dichos procedimientos, de forma de lograr una mejora continua de la gestión en esta materia.

Se desprende de ello que el objetivo final que el Informe persigue es el de coadyuvar en todo lo necesario en la búsqueda de un alto grado de institucionalidad fiscal en la Provincia, teniendo en cuenta que se reconoce en ello una política de estado aconsejable independientemente de quien tenga la responsabilidad coyuntural de ejercer la función gubernativa.

Es pertinente remarcar que el trabajo realizado se refiere exclusivamente al Manual de Procedimiento elaboradora por la Dirección de Uso del Crédito y Deuda Pública para la deuda financiera de la Administración Central, definida ésta última en los términos de la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Córdoba<sup>1</sup>. Según consta en el citado Manual de Procedimiento, la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF) es la responsable de verificar, centralizar y conducir la información sobre el endeudamiento público provincial vinculado a la inversión pública.

En función de lo prescripto en la resolución citada, debe aclararse sin embargo que no fue tarea de esta Comisión Consultiva verificar el grado de correlación entre la registración propiamente dicha de la deuda financiera provincial y las normas y procedimientos revisados, de lo que resulta claro que en ningún momento se auditó el stock de deuda de ningún organismo del Estado Provincial, ni se abre juicio alguno sobre los niveles de deuda periódicamente informados en forma oficial.

Asimismo, se señala que los procedimientos no incluyen el tratamiento de la deuda no financiera; es decir, aquellos pasivos normalmente considerados dentro de la "deuda flotante".

#### II. REFERENCIAS DOCTRINARIAS CONCEPTUALES

<sup>1</sup> Ley Provincial N° 9086 (artículo 6°): "...Se entenderá por administración central a los poderes del Estado Provincial enumerados en la Constitución Provincial y a las jurisdicciones que la integran, excepto a las entidades descentralizadas y empresas contempladas en el artículo 5° (inciso 2) de la presente Ley..."



La Comisión Ad Honorem consideró vital que todas las normas y procedimientos, que se apliquen como sustento de la contabilidad pública, estuvieran en línea con lo que la Doctrina más moderna aconseja y a la altura de lo que se realiza en los principales estados referentes a nivel mundial. En otras palabras, que los mismos guardaren estrecha relación con las mejores prácticas existentes.

Se menciona en primer lugar que toda la literatura sobre la administración financiera destaca que para contar con una cabal ideal sobre la situación de solvencia del Estado se requiere imprescindiblemente, y entre otras cosas, dimensionar los pasivos del Estado y conciliar y consolidar las deudas pendientes por lo que, y con miras a ello, debe constituirse en un objetivo prioritario la registración confiable de todos los ítems vinculados a la deuda pública.

En este sentido, Las Heras (2008, p. 535) resalta la importancia de tener datos actualizados de la deuda y define como "registro de la deuda pública" al sistema que incluye el universo de información detallada, sobre contratos firmados y en negociación, desembolsos y servicios pasados y futuros de la deuda. Va en este sentido implícito que el sistema mencionado actúa además en la formulación del presupuesto de los servicios contraídos, la ejecución presupuestaria, la contabilización de pasivos, el control de gestión de los contratos firmados y proyecciones y servicios de la deuda.

Atendiendo a que el objetivo último de la Resolución Ministerial apunta a garantizar que los procedimientos analizados condigan con lo que usualmente se conoce como "mejores prácticas" en la materia, se consideró conveniente citar a H. Petrei, G. Ratner y R. Petrei (2005, cap. 13) quienes, al referirse a la integralidad del presupuesto, analizaron un importante número de ejemplos internacionales, sosteniendo que el resultado fiscal de un período debiera ser igual al cambio de la deuda neta del Gobierno en dicho lapso y que un valor negativo mostraría que —por encima del déficit informado— habría un déficit mayor; de darse ello, se estaría indicando un divorcio entre la contabilidad gubernamental ligada al presupuesto y la contabilidad de la deuda que atentaría contra el principio de las mejores prácticas.

De la misma manera, los autores rescatan el sistema de lo devengado<sup>2</sup> para los registros e informes, sobre la base de que el mismo refleja no solo el déficit sino además el estado de los activos gubernamentales y del endeudamiento. Este método, mejor entendido al hacer un paralelismo con la contabilidad de las firmas, permite a su vez dar mayor transparencia al tema de los pasivos contingentes y eventualmente informarlos en los respectivos presupuestos.

La presentación de los estados sobre la base devengado es también defendida por R. Petrei (2000, pp.413-415) al sugerir que la posición financiera que respete dicho principio

<sup>2</sup> Los autores destacan que los países líderes de América Latina utilizan el método de lo devengado, pero limitado a las modificaciones en el activo y pasivo financiero, pero no en lo correspondiente al uso de bienes de capital ni en la registración contable de acumulación o baja de activos.

The bottom of the page features several handwritten signatures and marks. On the left, there is a large, stylized signature. In the center, there is a smaller signature. On the right, there are two more signatures, one above the other. The page number '2' is located to the right of these signatures.

es necesaria para planificar la capacidad de repago, o la satisfacción de los compromisos existentes del Estado. Asimismo, subraya que los estados financieros preparados bajo el sistema devengado<sup>3</sup> muestran otro estado de activos menos pasivos y que una clara información de esta relación ayuda a los gobiernos a manejar niveles de deuda, y monitorear el nivel de deuda en relación con otras obligaciones y activos.

El principio de lo devengado se relaciona asimismo con los aspectos vinculados a la medición o valuación de los importes objeto de control, ya que ello se constituye en un importante paso previo sobre los ítems que deben ser registrados. Este aspecto fue preocupación específica de la FACPCE (2008) en su Recomendación Técnica del Sector Público N° 1 cuando, al hacer referencia a la "Metodología de Cálculo de los préstamos", enfatiza la conveniencia de que se efectúe el análisis de esa metodología a partir de información que surja de un sistema de registraciones basado en la partida doble, en el que el criterio de contabilización utilizado sea el devengado, en el que los intereses se clasifiquen en los devengados y a devengar y en el que se haya utilizado un procedimiento de medición homogéneo aplicando el modelo contable explicitado en dicha Recomendación. Igual comentario se extiende para el registro de stocks de la Deuda Pública Financiera tanto en su medición inicial como al cierre, con el cumplimiento adecuado de las siguientes etapas de ejecución del gasto: compromiso, devengado, mandado a pagar y pago.

El organismo profesional citado remarca que la explicitación de las etapas detalladas posibilitará relacionar el estado de ejecución presupuestaria que es de "flujo", con el estado de situación patrimonial que es de "acumulación", y que las etapas deberían ser aplicables sobre todos los pasivos, entendiendo por tales a "las obligaciones asumidas por la Administración Pública, derivadas de hechos pasados, producto de la actividad de la misma, a favor de terceros, y contingencias de alto grado de probabilidad de ocurrencia, independiente del momento de su formalización".

Las prescripciones de la mencionada Recomendación Técnica avala así que todos los elementos de los estados deberían registrarse con aplicación de un principio básico en la contabilidad como es el criterio de lo devengado, ya que el devengamiento de los gastos "es el momento en que se produce una modificación cualitativa o cuantitativa en la composición del patrimonio de la Administración Pública, producida por transacciones con incidencia económica y financiera, independientemente del momento en el que se produzca el egreso de fondos".

Del mismo modo, el devengado de los recursos "es el momento en que se produce una modificación cualitativa o cuantitativa en la composición del patrimonio de la Administración Pública, originada en el ejercicio de su poder de imposición o en transacciones con incidencia económica y financiera, independientemente del momento en que se produzca el ingreso de fondos, dando origen a un crédito".

<sup>3</sup> El artículo de R. Petrei, al vincular el sistema de lo devengado con la valuación de los activos físicos, como un paso hacia el uso de la partida doble en el Sector Público, hace referencia al informe IFAC (2000) y a experiencias incipientes como la de Nueva Zelanda.

The image shows several handwritten signatures and initials in black ink. On the left, there is a signature that appears to be 'Fau'. In the center, there are initials 'NB' and a signature that looks like 'enc'. On the right, there is a large, stylized signature that is difficult to decipher but appears to be 'R'. There are also some horizontal lines and scribbles above the signatures.

Va de suyo que la citada Recomendación Técnica expresa un modelo contable (incluyendo unidad de medida, criterios de medición contable, patrimonio a mantener, gestión continua, momento del reconocimiento de las transacciones y partida doble) que debería ser aplicado en la relevante etapa de las registraciones de modo que, los registros efectuados tanto al momento de la operación como los saldos al cierre, ofrezcan una información homogénea y comparable anualmente, para que respondan a un modelo técnicamente adecuado y no a subjetividades de registración y medición.

### III. PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACION, REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

La Dirección de Uso del Crédito y Deuda Pública (dependiente de la Contaduría General, Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba), en adelante la Dirección, centraliza las actividades de planificación, administración, coordinación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos financiados nacional o internacionalmente mientras que, y como se mencionó al inicio de este Informe, la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento<sup>4</sup>, SEM, en adelante la ACIF, verifica, centraliza y conduce la información sobre el endeudamiento público provincial vinculado a la inversión pública.

La Dirección ha elaborado un Manual de Procedimiento, aprobado por la Contaduría General de la Provincia, en el que se establecieron y documentaron los procedimientos para cada proceso, tendiente a ordenar y mejorar los mismos y a asegurar de que se realicen de la manera establecida. Dicho Manual forma parte integrante de los Procedimientos del Sistema de Calidad utilizados al realizar el seguimiento, registración y reporte de la deuda pública financiera de la Provincia; dicho Sistema de Gestión de Calidad, que cuenta con reconocimiento de cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001:2008<sup>5</sup> otorgado por el IRAM, incluye los siguientes procedimientos:

- Revisión Inicial de Convenios de Préstamos.
- Determinación y registro de Stocks de Deuda Pública Financiera.
- Informe Técnico de Pago de Deuda con el Gobierno Nacional y Entidades Financieras Nacionales.
- Informe Técnico de Pago a Organismos Internacionales y Entidades Financieras Extranjeras.
- Gestión de la Coparticipación a Municipios y Comunas
- Reporte de Datos Municipios y Comunas para Cuenta de Inversión.
- Liquidación del FO.FIN.DES a Municipios y Comunas.

<sup>4</sup> La Agencia también gestiona financiamiento nacional e internacional, conviene planes de amortización e intereses y es parte en las relaciones con organismos monetarios y financieros nacionales e internacionales.

<sup>5</sup> Con vigencia entre el 16 de Diciembre de 2008 y el 16 de Diciembre de 2011.



de los que, y atento a la función encomendada a la Comisión Consultiva Ad Honorem en la Resolución Ministerial 261/2008, se revisaron solo los cuatro primeros.

En el caso del procedimiento de "Revisión Inicial de Convenios de Préstamos", se establece que la Dirección documente, para cada préstamo, la Metodología de Cálculo que posibilitará confeccionar los cuadros de devengamiento respectivos; si esto último no fuera posible para algunos préstamos, se establecerán en la metodología los medios que permitan el control de los pagos que se realicen. Los datos incluidos en la metodología incluyen cantidad de desembolsos, vencimientos, tasas de interés, coeficientes de ajuste, comisiones, sistema y cantidad de amortizaciones, períodos de gracia, plazos, medios de pago y tipo de cambio.

El procedimiento para la "Determinación y Registro de Stocks de Deuda Pública Financiera" describe la metodología usada para que la Dirección determine y registre la composición del stock de deuda pública financiera de la Administración General que se utilizarán para el capítulo de la deuda pública de la cuenta de inversión. Los pasos verificados e incluidos en la Metodología a usar por la Dirección se refieren a:

- Desembolso y pago de los Préstamos
- Imputación
- Determinación de los stocks de Deuda (incluyendo cuadros de devengamiento cuando ello sea posible)
- Devengamientos al cierre del ejercicio anual

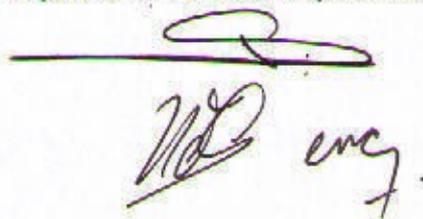
El Procedimiento determina que la ACIF tiene la responsabilidad de determinar e informar el stock de deuda de los préstamos bajo su administración, siguiendo el mismo tratamiento descripto precedentemente para la deuda pública financiera de la Administración General.

El flujograma que acompaña al Procedimiento establece que la Dirección confecciona los cuadros para el capítulo de la Deuda Pública de la Cuenta Inversión; recibe a la vez la información de la ACIF del monto de stock de deuda que ésta última administra la que, controlada su corrección, es incorporada por la primera en el Capítulo de Deuda Pública (en una línea). Cabe notar que si bien la Dirección tiene de hecho la facultad de observar la información que envía la ACIF (vinculada a pagos o saldos) si la considerara no correcta, y de solicitarle que realice los cambios, la Dirección informa que "...si estas diferencias no pudieran subsanarse operativamente, correspondería iniciar procesos por la vía administrativa<sup>6</sup>".

En cuanto al objetivo de mejora continua en la gestión, citado en la resolución ministerial 261/2008, los Procedimientos del Sistema de Calidad certificado por el IRAM incluye instructivos vinculados a:

- Informe Técnico de Pago de Deuda con el Gobierno Nacional y Entidades Financieras Nacionales.

<sup>6</sup> Según informó la Dirección, en la práctica no fue necesario aplicar esta última vía.



- Informe Técnico de Pago a Organismos Internacionales y Entidades Financieras Extranjeras.

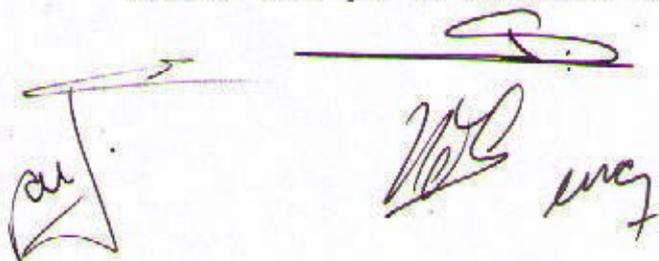
Los mencionados instructivos describen la metodología que usa la Dirección para controlar e informar el pago de la deuda pública con el Gobierno Nacional, Entidades Financieras Nacionales, Organismos internacionales y Entidades Financieras Internacionales. El desarrollo de los pasos del Instructivo incluye: tipo y medios de pago, recepción e iniciación de los expedientes de pago, verificación del respaldo documental, documentos relacionados y un flujograma de cumplimiento obligatorio.

Con referencia al Instructivo correspondiente al segundo de los Informes Técnicos de Pago, el procedimiento considera el caso de los programas compartidos entre la Dirección y la Agencia y fija las responsabilidades respectivas para la confección de planillas de prorrateo. De la misma manera, se fija el procedimiento para la confección del informe técnico por la Dirección, como también la responsabilidad de la ACIF en la confección del cuadro de devengamiento, para programas que son exclusivamente administrados por ésta última; sin embargo, no surge del material analizado o de las entrevistas realizadas el procedimiento utilizado por la Dirección para controlar la confección de cuadros de devengamiento por parte de la ACIF.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

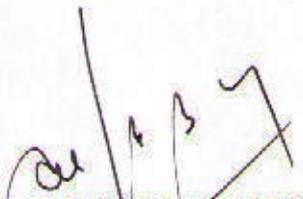
Realizado el análisis de normas y procedimientos, sobre la base del material en uso y puesto a disposición y de la información recabada en diversas reuniones y entrevistas con funcionarios y profesionales de la Dirección y de la Secretaría de Administración Financiera, esta Comisión Consultiva Ad Honorem arribó a la conclusión de que el proceso diseñado y utilizado por el Ministerio de Finanzas de la Provincia, para la registración y posterior información de la deuda pública financiera de la Administración General contiene los elementos necesarios y responde a los requerimientos que la literatura en la materia aconsejan para brindar una correcta información en materia de deuda pública financiera. No obstante lo anterior, y atento a que la resolución ministerial 261/2008 requirió además se sugieran mecanismos para el afianzamiento y perfeccionamiento de los referidos procedimientos, la Comisión Consultiva consideró que las siguientes recomendaciones generales al señor Ministro de Finanzas de la Provincia deben ser parte de un proceso de mejora continua en la gestión de la deuda pública financiera:

- Garantizar que los Procedimientos del Sistema de Calidad incluyan prescripciones respecto a la registración, sino también y fundamentalmente disposiciones comunes a todos los organismos del Estado Provincial en lo referente a los sistemas de medición y valuación de la información contabilizada.
- Los procedimientos que han sido aprobados por la Contaduría General deberían serlo por un instrumento de status jurídico superior (vgr.



Resolución del Ministerio de Finanzas<sup>7</sup>) que se considere norma reglamentaria de la Ley de Administración Financiera. Ello garantizaría su difusión y obligatoriedad para todos los organismos comprendidos en las disposiciones.

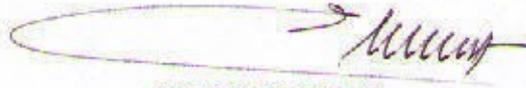
- Continuar con el proceso de consolidación de la información contable de todos los organismos del Estado Provincial, de modo tal de facilitar gradualmente una mejora de la cantidad y calidad de la información disponible.
- Mejorar permanentemente la presentación de la información sobre stock y flujo de la deuda pública financiera en cada ejecución presupuestaria y cuenta de inversión.
- Avanzar gradualmente, y en la medida de lo posible, en la utilización del método de la partida doble como un desafío que brindará beneficios substanciales no solo en términos de información al ciudadano sino además para la toma de decisiones por parte de las autoridades provinciales.
- Vinculado a lo anterior, profundizar el criterio de lo devengado, ya aplicado por la Dirección, con miras a posibilitar en un futuro a brindar información sobre pasivos contingentes (Polackova, 1999) explícitos (garantías por préstamos contraídos por agencias del sector público, garantías cambiarias o financieras) o implícitos como sería el caso de asistencia al sector financiero o a gobiernos municipales.



ALFREDO F. BLANCO



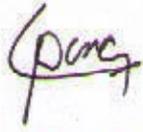
NADIN ARGÑARAZ



ERNESTO REZK



JOSE I. SIMONELLA



CARLOS M. ESCALERA

<sup>7</sup> Atribución que cuenta por imperio de los artículos 9 y 108 de la Ley 9086 de Administración Financiera.

REFERENCIAS:

FEDERACION ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONOMICAS (2008), "*Marco Conceptual Contable para la Administración Pública*", Recomendación Técnica del Sector Público N° 1, Buenos Aires.

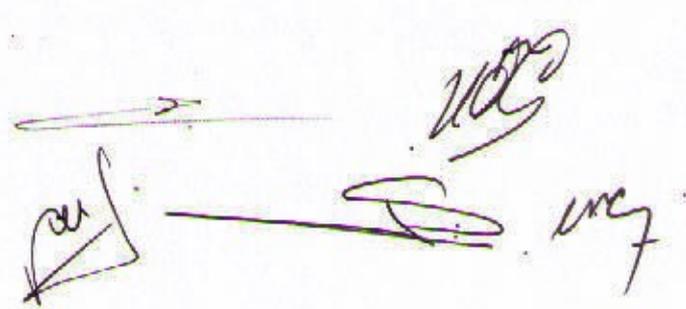
INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – PUBLIC SECTOR COMMITTEE (2000), "*Study 11 – Governmental Financing Reporting: Accounting Issues and Practices*", May, New York.

LAS HERAS, J. M. (2008), "*Estado Eficiente, Administración Financiera Gubernamental*", Osmar D. Buyatti Librería Editorial, Buenos Aires.

PETREI, A. H., G. RATNER y R. E. PETREI (2005), "*Presupuesto y Control, Las mejores prácticas para América Latina*", Osmar D. Buyatti Librería Editorial, Buenos Aires.

PETREI, R. E. (2000), "Un aspecto de la transparencia fiscal: La presentación de los estados financieros gubernamentales. Normas Internacionales", en "*Anales de las 33 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas*", Ediciones Eudecor S.R.L., Córdoba, pp. 407-424.

POLACKOVA, A (1999), "*Contingent government liabilities: A hidden fiscal risk*", Finance and Development, March, vol. 36, N° 1.



Handwritten signatures and marks at the bottom of the page, including a large signature and a smaller one, along with some scribbles.