

O/N. 23910

V 19

EY 7822

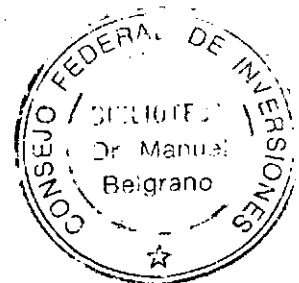
46425

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE SANTA FE

**SOBRE LA NOCIÓN TEORICA DE RESPONSABILIDAD
FISCAL Y SU INSTRUMENTACIÓN PRACTICA EN LA
REPUBLICA ARGENTINA Y LA PROVINCIA DE SANTA
FE**

MARZO DE 2007



Experto: Cont. Edmundo Virgolini
Colaborador: Mg. Javier E. Ganem

INDICE

1. LA CONCEPCIÓN TEÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL	5
1.1 La Responsabilidad Fiscal en el contexto de la economía moderna. Evaluación de su importancia en América Latina y Argentina.	
1.2 Política fiscal , responsabilidad fiscal y equilibrio macroeconómico en una economía abierta: La Agenda política de los 90 y su instrumentación.	
1.3 El nuevo consenso de Washington y sus efectos en Argentina.	
1.4 Una evaluación de la importancia de la formulación de reglas en la instrumentación de la política fiscal contemporánea.	
1.5 La responsabilidad fiscal con hacienda multijurisdiccional	
Bibliografía Consultada Primer Capítulo	
2. EXPERIENCIA ARGENTINA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL	19
2.1 La Revisión del ordenamiento legislativo	
2.1.1. La base constitucional	
2.1.2. La ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional.	
2.1.3. La ley 25.512 de "Convertibilidad Fiscal".	
2.1.4. Ley 25.453 de "Déficit Cero"	
2.2 Fin de la convertibilidad y dificultades del esquema fiscal argentino	
2.2.1 La convertibilidad y las cuentas fiscales. Breve repaso de la polémica.	
2.2.2 Maduración y fin de la convertibilidad. Responsabilidades fiscales provinciales.	
2.3 El Regreso de la Responsabilidad Fiscal. Sanción de la ley 25.917. Su necesidad e importancia.	
2.4 La extensión de la responsabilidad fiscal en la República Argentina	

2.4.1 La normativa y la institucionalidad derivada de la ley 25.917 a nivel nacional. Consideraciones generales y particulares.

2.4.2 La normativa y la institucionalidad derivada a nivel de provincias.

2.4.3 Los indicadores de Responsabilidad Fiscal.

Bibliografía Consultada Segundo Capítulo

3. LA EXPERIENCIA SANTAFESINA EN RESPONSABILIDAD FISCAL

66

3.1.1 Antecedentes constitucionales La normativa y la institucionalidad derivada de la ley 25.917 en la provincia de Santa Fe.

3.1.2 El contexto de sanción de la ley 25.917 y la economía provincial

3.1.3 El contexto de sanción de la ley 25.917 y los municipios santafesinos: el caso de la Municipalidad de Rosario.

Bibliografía Consultada Tercer Capítulo

4 EL FUTURO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA ARGENTINA Y LA PROVINCIA DE SANTA FE

92

4.1.1 Los probables caminos de la responsabilidad fiscal en Argentina transcurridos dos ejercicios fiscales.

4.1.2 Responsabilidad fiscal y coparticipación federal de impuestos.

4.1.3 Responsabilidad fiscal y coparticipación provincial de impuestos santafesina.

4.1.4 Conclusiones finales

Bibliografía Consultada Cuarto Capítulo.

Agradecimientos

Dejamos especial constancia de nuestro agradecimiento a la colaboración dispensada en algunos tramos del presente trabajo y también por sus valiosos comentarios sobre el contenido del mismo para el Lic. Luciano Vaudagna.

Manifestamos asimismo nuestra mayor consideración y gratitud para el Ministro de Hacienda de la provincia de Santa Fe Cont. Walter Agosto por haberse prestado gentilmente a la entrevista inserta en este trabajo.

También destacamos en la misma medida nuestra consideración y gratitud para el ex Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Rosario Cont. Carlos Fernández y su predisposición a ser entrevistado y al intercambio fructífero de opiniones.

Una mención destacada merecen los comentarios orientadores y experimentados del Secretario de Ingresos Públicos de la Provincia de Santa Fe Mg. Jorge Simón a quien agradecemos la entera libertad con la que desarrollamos la tarea por lo que lo excusamos de cualquier afirmación errónea o desajustada que estuviese contenida cuya responsabilidad nos abarca plenamente.

Un párrafo especial para nuestras familias sin cuya paciencia y contemplación habría sido imposible la realización de la presente tarea.

LOS AUTORES

CAPITULO 1- La concepción teórica de la responsabilidad fiscal

1. La Responsabilidad Fiscal en el contexto de la economía moderna. Evaluación de su importancia en América Latina y Argentina.

Las recobradas democracias latinoamericanas de la década del 80 del siglo pasado transitaron en materia económica un sendero plagado de dificultades ¹. La recuperada institucionalidad hubo de enfrentar inicialmente un cuadro internacional de escaso financiamiento externo motivado, principalmente, por la interrupción del flujo de capital hacia la región. El marco de la denominada "crisis de la deuda externa" generaba inestabilidad y desconfianza. Sin perjuicio de ello, también la situación se explicaba por el condicionamiento que al mercado internacional de capitales imprimía la política monetaria restrictiva ensayada por la Reserva Federal Norteamericana ². No es de extrañar que, en ese contexto, los presupuestos de los estados latinoamericanos se desarrollaran en medio de penurias crecientes imponiendo fuerte inestabilidad a una macroeconomía jaqueada por la persistente crisis externa y la intensa inflación ³.

Este escenario predominante en los primeros años de institucionalidad impulsó replanteos en el rol a jugar por el sector público en la economía de estos países. La revisión del perfil financiero del Estado Nación indujo la retirada del sector público de su misión de agente promotor del desarrollo. Dicha misión que había sido cumplida en varios de esos países por las denominadas "empresas públicas". El cada vez más comprometido aporte estatal fue relegado ante la renacida confianza en la contribución de un sector privado competitivo. De resultas de ese replanteo fueron encarándose en todo el área latinoamericana

¹ Aludimos aquí principalmente al caso argentino y brasileño de mediados de los años 80, aunque también ha experimentado transiciones traumáticas Perú cuyas instituciones se recobraron plenamente a principios de esa década y no ha sido ajena a ese proceso la democracia uruguaya también restituida a mediados de esos años.

² Desde 1979 el presidente de ese organismo Paul Volcker condujo una persistente política monetaria restrictiva para enfrentar la segunda crisis del petróleo y sus presiones inflacionarias. Dicha restricción monetaria se acentuó posteriormente con el objeto de enfrentar la expansiva política fiscal del presidente estadounidense Ronald Reagan a principios de la década del 80.

³ Particularmente el caso de las finanzas públicas argentinas ofrecían hacia 1981 y 1982 un estado ruinoso. El amplio desequilibrio derivado de la acción compensatoria a la salida de su crisis de deuda era financiado en su mayor parte por impuesto inflacionario. (Dornbush y De Pablo, 1989)

procesos de privatizaciones de variado espectro . Particularmente en el caso de la Argentina la traumática doble experiencia de cesación de pagos externa e hiperinflación doméstica sugirió un proceso de reforma del Estado de gran profundidad. El aliento ofrecido por el supuesto doble dividendo que reportaba dicho esquema, sumado a la presión resultante por la alta volatilidad de su reciente comportamiento macroeconómico, contribuyeron a ponderar quizás exageradamente las bondades de la estrategia ensayada ⁴.

También debe comprenderse que la caída del muro de Berlín a fines de 1989 y la probable posterior liberación de recursos para empleos productivos potenciaron las expectativas en favor de los beneficios del sistema de libre mercado. La sintonía con tal confianza promovía la idea de una liberalización en el comercio internacional y en los mercados de capitales. Se esperaba el auxilio de esta última a la financiación de proyectos eficientes y consistentes con el crecimiento de las denominadas economías "emergentes". De ese escenario la hipótesis de una convergencia entre las tasas de desarrollo económico de los países resultaba ser la segura consecuencia de aplicar la teoría neoclásica al comportamiento de agentes económicos poseedores de información perfecta, actuando competitivamente en mercados de capitales perfectos.

2. Política fiscal , responsabilidad fiscal y equilibrio macroeconómico en una economía abierta: La Agenda política de los 90 y su instrumentación.

El auge de la concepción que auguraba fuertes beneficios a la estrategia liberalizante en materia comercial y financiera promovió su amplia difusión en los foros económicos metropolitanos. Consecuentemente, se generaron ideas tendientes a promover un estilo de política económica que maximizase el aprovechamiento de la creciente liquidez internacional y las nuevas oportunidades

⁴ Al asumir el presidente Menem en julio de 1989 la tasa de inflación se proyectaba hacia un 5000 % registrándose por primera vez en el país un cuadro hiperinflacionario. El sector externo argentino registraba atrasos en los pagos desde mediados del año anterior. (De Pablo, 2005). El doble dividendo mencionado para el proceso de privatizaciones implicaba la reducción del financiamiento de Tesorería a las empresas públicas y además la disminución de los compromisos externos mediante la aplicación del mecanismo de capitalización de la deuda externa en las licitaciones para tal objeto. (Keifman y Bouzas , 1990).

de inversión ⁵. Ese núcleo de ideas pasó a denominarse Consenso de Washington y mantuvo un fuerte contenido de reforma fiscal. Es claro que tal reforma fiscal resultaba ser condición necesaria para acometer con éxito la búsqueda de financiamiento en el mercado internacional de capitales. Los proyectos a desarrollar por el sector público conformarían una estrategia tendiente al fortalecimiento competitivo de la economía nacional. Siguiendo a Rodrik (2002) identificamos como propuestas fiscales del Consenso de Washington original a las siguientes:

- a) Disciplina fiscal : Su adopción implicaba el destierro de los persistentes déficit fiscales que habían caracterizado las economías en desarrollo en los años anteriores.
- b) Reorientación del Gasto Público : La observancia de tal imperativo implicaba el desplazamiento del sector público de las actividades conectadas con una acción promotora del desarrollo económico. Se derivaba la actuación pública hacia funciones tradicionalmente indelegables en las que se advertía una considerable ineficiencia y retracción.
- c) Reforma Impositiva: Tendiente a privilegiar la "optimalidad recaudatoria" y la "eficiencia" del sistema tributario. En general las reformas pos Consenso supusieron pérdidas de equidad del sistema tributario. No obstante los efectos deducidos por la aplicación estas políticas en la tasa de inflación fueron apreciados como benéficos y proporcionaron la idea de una mayor justicia en el reparto de la carga pública ⁶.
- d) Liberalización financiera: Suponía la liberación del funcionamiento de los mercados de capitales despojándolos de las actividades reguladoras a que eran sometidos con anterioridad y evitando mediante su apertura la presión

⁵ En los 90 el mercado internacional de capitales revirtió su tendencia a la iliquidez dado que el Tesoro norteamericano desarrolló estrategias tendientes a recuperar el equilibrio presupuestario liberando de ese modo de la presión consecuente con la política monetaria de la Reserva Federal.

⁶ Durante los años 90 casi todas las economías latinoamericanas vieron reducir sus guarismos inflacionarios a valores inimaginables un lustro atrás.

“crowding out” ejercida frecuentemente por la Tesorería ante la colocación de su deuda de corto plazo ⁷.

- e) Tipos de cambio unificados y competitivos. El funcionamiento libre del mercado de cambios resultaba indispensable para el esquema ya sea que este tuviera lugar bajo un esquema de cambio fijo o flotante. En el primer esquema el escaso margen reservado para la política monetaria suponía mayores obligaciones en materia fiscal ⁸.
- f) Liberalización comercial. Suponía el abandono de las barreras no arancelarias y del rol asignativo reservado a la política arancelaria. En América Latina esta recomendación fue abordada a través de avances en procesos de integración económica. Esta alternativa desde la perspectiva de las reformas era objeto de reserva debido a constituir un second best frente al first best que supone la liberalización total.
- g) Privatizaciones: Las actividades empresarias estatales latinoamericanas se habían desarrollado principalmente en mercados donde se registraba la falla del monopolio natural. También se había actuado monopólicamente a través de empresas en mercados donde se reconocían actividades estratégicas inductoras del desarrollo económico. Todos estos emprendimientos debían abandonarse procediendo a su apertura a la actividad privada con la venta de sus activos. Asimismo el ingreso de recursos no corrientes a las arcas públicas supondría el enderezamiento presupuestario de muchas haciendas.

Como afirmábamos anteriormente este conjunto de preceptos se difundían para todo el mundo y en especial para los países de Europa del Este que abandonaban la economía centralmente planificada. Para la comentada situación latinoamericana y argentina el nuevo orden económico presuponía una “oportunidad” de salvación y superación de los cuadros críticos subyacentes.

⁷ Este efecto desplazamiento había sido muy marcado en la década anterior debido a la interrupción del flujo de capital hacia la región ya comentado.

⁸ Los planes de estabilización argentino y brasileño de la década del 90 se organizaron alrededor de una paridad fija de las monedas frente al dólar norteamericano.

En este contexto la “conducta responsable” esperada de los agentes del sector público proponía una actuación consonante con las reglas del mencionado Consenso. Entre las acciones esperables se propugnaba al desarrollo de una ingeniería financiera compatible con una interacción de la hacienda pública con el mercado internacional de capitales. Se pretendía un “apalancamiento” del desarrollo económico nacional a través del financiamiento de proyectos públicos consecuentes con tal objetivo. De resultados de este planteo, el arreglo del default y la recuperación del acceso a los mercados voluntarios de deuda constituían prioridades insoslayables.

La situación argentina se situó en un plano de extrema ortodoxia en la aplicación del sistema de recomendaciones. Sin embargo, debe subrayarse la probabilidad de que el cauce de las políticas públicas haya estado atado al esquema monetario ensayado desde 1991 sobre el que se depositaban grandes expectativas. La penosa experiencia de inestabilidad monetaria de los años precedentes y los episodios hiperinflacionarios de fines de los 80 y principios de los 90 con su secuela de violencia contractual impulsaron la adopción de una “regla monetaria” de considerable potencia⁹. Si bien hoy se la reputa como la “causa de todos los males” su instrumentación se consideró un elemento central en un intento de cambiar radicalmente la tendencia de la economía a repetir episodios de alta inflación y receso productivo. La regla monetaria constituyó la base de un vasto sistema contractual sobre el que se depositaron probablemente expectativas exageradas¹⁰.

La renuncia a una política monetaria autónoma que supuso la adopción de la convertibilidad implicó la exigencia de una extrema “responsabilidad fiscal” para impedir desequilibrios de Tesorería incompatibles con la regla monetaria adoptada. No obstante el desempeño posterior de la economía argentina probaría crecientes dificultades para constituir una regla institucional cooperativa que

⁹ La preparación del ingreso al esquema monetario convertible no pudo hacerse debido a que la tablas de conversión se impuso en aras de avertir el inminente ingreso a un nuevo episodio de alta inflación con consecuencias imprevisibles.

¹⁰ Uno de los propósitos fundamentales del programa de convertibilidad fue la eliminación de la indexación en la contractualidad argentina por considerarla fuerte impulsora de las correcciones en los precios. Paradojalmente la indexación había sido erigida 15 años antes en la búsqueda de una protección a los contratos del fenómeno inflacionario. Véase D. Heymann y otros (2003)

preservase una política fiscal equilibrada y consecuente con el esquema monetario ensayado. (Heymann y otros, op cit, 2003).

3. El nuevo consenso de Washington y sus efectos en Argentina.

Para fin de los 90 el planteo liberalizante ofrecía escasos logros. Las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos no superó en la mayoría de los casos el promedio evidenciado entre 1950 y 1980 ¹¹. En ese contexto la pobreza de los emergentes no había cedido y la desigualdad al interior de sus economías había aumentado. Además promediando la aplicación del esquema la inestabilidad macroeconómica había regresado en una nueva forma de crisis que había azotado las más diversas geografías. Ante ese cuadro de situación el programa de convertibilidad argentino que comenzaba a evidenciar sus dificultades ¹² intentaba ser preservado dotándolo de mayor robustez. Para ello en esta instancia esta y otras experiencias estabilizadoras fueron objeto de nuevas recomendaciones en materia de política económica.¹³

Los nuevos lineamientos impulsados se inscribieron en las denominadas “reformas de segunda generación” a las que Rodrik (op.cit, 2002) denomina “Consenso de Washington aumentado”. Dentro de este planteo se corrigen algunas de las expectativas inicialmente puestas en los programas liberalizantes. Ya no resultan tan omnipresentes las recomendaciones en materia fiscal las cuales ahora se limitan a proponer mejoras institucionales procurando una mayor atención a los mecanismos decisorios en materia de hacienda pública. También se impulsa una reingeniería presupuestaria tendiente a mejorar la eficacia del gasto público social en aras de una reducción de la pobreza. (ibidem , pg. 22). No obstante esta intención uno de los tópicos fundamentales encarados por las reformas del Consenso de Washington aumentado fue tratar de prevenir comportamientos inconsistentes que propiciaran la profundización de ciclos económicos.

¹¹ Una de las excepciones fue la República Argentina.

¹² El déficit fiscal se había instalado a partir del 4to trimestre de 1994 y tendía a expandirse.

¹³ En el caso brasileño ante la crisis del plan Real , a principios de 1999 se adoptó una regla monetaria de mayor flexibilidad : el “inflation targeting” que fue acompañado por una batería de “reglas macrofiscales”.

Las instituciones financieras internacionales fueron las portadoras del mensaje de reformas de “segunda generación” propiciando una mayor rigidez fiscal en aras de conservar intacta su hipótesis de atribuir efectos sumamente benéficos a la liberalización del mercado de capitales. Sin embargo a esa altura ya las investigaciones del Banco Mundial habían mostrado que la liberalización de los mercados de capitales estaba sistemáticamente asociada con la inestabilidad. (Stiglitz, 2005). Ignorando estas investigaciones y las recientes experiencias de crisis en las economías asiáticas ¹⁴ las instituciones financieras internacionales impulsaron la recomendación de institucionalizar las denominadas “reglas macrofiscales” como forma de observar y prevenir comportamientos desestabilizantes. El fundamento de la recomendación era más empírico que teórico y descansaba principalmente en la reciente experiencia institucional norteamericana y europea ¹⁵

4. Una evaluación de la importancia de la formulación de reglas en la instrumentación de la política fiscal contemporánea.

La difusión de las “reglas macrofiscales” como expediente contra la inestabilidad macroeconómica inaugura hacia mediados de los 90 un nuevo concepto de “responsabilidad fiscal”. La plena observancia de estos “parámetros de eficiencia” prevería inconvenientes macroeconómicos serios cuyo origen fuera el sector público.

Conviene detenernos un poco en la teoría de estas “reglas” que tienden a expresar “restricciones de conducta” gubernamental perseguidas con fines fundamentalmente macroeconómicos y monetarios. Debemos aclarar primeramente que la noción de “reglas” desde el punto de vista teórico es muy anterior a la extensión del concepto cuya puesta en práctica se vislumbra plena en los años comentados. La polémica de “reglas versus discrecionalidad” en política económica ya estaba presente en los años 70 del siglo pasado. De allí que

¹⁴ La crisis de las economías asiáticas de 1998 probaron no tener origen fiscal. Véase Krugman (1998).

¹⁵ Aquí principalmente estamos refiriendo la aplicación de la ley Gramm-Rudman-Hollins en los Estados Unidos y lo acordado por los países de la Unión Europea en Maastrich (1993) y Dublín (1997). En Estados Unidos también se observó la adopción de “reglas” en la política fiscal de varias jurisdicciones subnacionales. Véase Asensio (2004)

tanto el trabajo pionero de Kydland y Prescott (1977) así como otros que le sucedieron constituyeron la base conceptual del debate respecto de la discrecionalidad y las reglas inicialmente abocadas al plano monetario. Los autores inclinados hacia la adopción de estos institutos fundan su preferencia en la necesidad de orientar la conducta intertemporal de los agentes económicos evitando desvíos de sus presupuestos consistentes. Los mismos autores extienden sus beneficios si se adopta el mismo comportamiento en materia fiscal porque evitaría ceder ante incentivos a desviarse de las reglas instaladas que sufren principalmente los gobernantes¹⁶.

Por otro lado las "reglas macrofiscales" son criticadas por quienes presuponen una mayor aleatoriedad en el funcionamiento de los mercados de capital. Atribuyen los movimientos intempestivos acaecidos en los mismos a constituirse principalmente por mercados con información incompleta¹⁷. De prevalecer ese caso, la rigidez de las "reglas" puede resultar un boomerang porque "atan las manos" de los hacedores de políticas sumiéndolos, frente a un proceso recesivo, en costosas e ineficientes políticas fiscales procíclicas.

No obstante estos reparos las reglas se han ido difundiendo muy fuertemente en los últimos 15 años y el debate sobre la oportunidad y calidad de las mismas se ha enriquecido por revestir, como ya hemos dicho, un carácter más empírico que teórico¹⁸.

El comentado trabajo de Alessina y Perotti (op. cit., 1994) identifica dos tipos de instituciones fiscales: las reglas numéricas y las reglas de procedimiento. Las primeras según los autores no constituyen condición necesaria ni suficiente para asegurar disciplina fiscal, en cambio mejoras en la normas para formular, aprobar, ejecutar y evaluar el presupuesto contribuirían en mayor medida a mejorar el comportamiento fiscal de una economía.

Uno de los argumentos más escuchados en relación con la imposición de "reglas" es la inducción que las mismas proveen hacia una mejor conducta presupuestaria. De allí que se practican recomendaciones sobre cómo

¹⁶ Un exponente muy importante de este desarrollo es el trabajo de Alessina y Perotti (1994).

¹⁷ Esta es la visión que predomina en los análisis de Stiglitz (op cit., 2005).

¹⁸ Para un panorama sintético de la adopción de reglas fiscales en economías avanzadas véase Martner (2003).

concebir las adecuadamente a fin de garantizar ese efecto. A tales fines Kopitz (1999) explica que para introducir a la agenda de la política económica cualquier regla fiscal la misma debe mantener las siguientes cualidades: estar bien definida, ser transparente, adecuada, coherente, sencilla, flexible, exigible y eficiente.

Primeramente se señala como imprescindible que la regla fiscal exprese con claridad el indicador que se deberá limitar, la cobertura institucional que proveerá la limitación y las cláusulas de excepción específicas. La experiencia indica conveniente la instauración de reglas que apunte al saldo corriente del presupuesto (equilibrio entre ingreso corriente y gasto corriente) que mantiene menos dificultades de medición ¹⁹. La cobertura institucional debe ser amplia porque su limitación invita a la evasión.²⁰ No obstante debe mantenerse especial precaución con los fondos de seguridad social a fin de garantizar la mayor intangibilidad posible de los mismos.

También dentro de esta cualidad de la regla está el fijar con la mayor precisión posible las circunstancias que deben imperar para invocar cláusulas de excepción. Estas cláusulas denominadas también “de escape” constituyen esquemas contingentes que buscan mantener los beneficios de las reglas incorporando a su vez beneficios de la flexibilidad. Si bien la momentánea “salida” de la regla debe significar algún costo algunos autores indican que esa circunstancia propicia la aparición de un “trade off” entre “cláusulas de escape” y simplicidad y transparencia de la regla ²¹.

Un segundo aspecto recomendado para una duradera regla fiscal es la transparencia en las operaciones del gobierno. Hay que evitar de todos modos el recurso de la “contabilidad creativa” especialmente aquella que tiende a ocultar la verdadera magnitud y plazo de las futuras obligaciones fiscales. Ha sido usual y se ha experimentado frecuentemente en la Argentina de los 90 la amortización de

¹⁹ La regla del saldo corriente equilibrado ha sido muy utilizada en la segunda posguerra por Alemania, Japón y los Países Bajos. También se la reconoce por su denominación de “regla de oro”. Véase Kopitz (op cit. 1999)

²⁰ Ello ha ocurrido principalmente en Argentina con las operaciones cuasifiscales del Banco Central, la estimación del gasto tributario en los proyectos de Promoción Industrial, el funcionamiento de las empresas públicas, los fondos fiduciarios y otros elementos que habilitan maniobras de elusión de la cobertura.

²¹ Véase a Gadano (2003).

deudas correspondientes a gastos corrientes y de capital que no se han devengado en ejercicios anteriores ²².

También observa Kopitz (op cit 1999) que las reglas fiscales deben ser adecuadas en lo que respecta a la meta próxima especificada. Por ejemplo si la meta es reducir la tasa de inflación o el señoreaje la regla debe limitar explícitamente el financiamiento del Tesoro por el Banco Central. Si se procura evitar el endeudamiento la regla deberá proveer un coeficiente máximo de endeudamiento en relación al PBI o requerir un superávit primario de cierto tamaño en el mismo sentido.

Las reglas más sencillas son más aceptables a los ojos del Poder Legislativo y de la opinión pública. La experiencia norteamericana abona tal impresión debido a su más fácil comprensión por parte de la ciudadanía.

Se observa también la necesidad de una flexibilidad de las reglas para poder adaptarlas a las perturbaciones exógenas que escapan al control e las autoridades. Deben contemplarse en su diseño cierta conexión funcional de sus efectos con las variaciones cíclicas que acontezcan permitiendo en consecuencia el accionar de estabilizadores automáticos.

Por último se insiste sobre la exigibilidad de las reglas impuestas. Se recomienda su seguimiento por parte del gobierno aunque la experiencia indica como convenientes los argumentos a favor de la designación de una autoridad independiente para tal cometido. A menudo se aboga a favor del control parlamentario o judicial de esas instituciones. En cualquier caso, un aspecto sustantivo de las reglas fiscales es el método de implementación el cual debe prever la determinación de si la regla debe cumplirse como obligación ex ante solamente o también como requisito ex post, la previsión de medidas de contingencia por dificultades en la ejecución del presupuesto e incluso establecer cláusulas de excepción o salvaguarda.

Finalmente las "reglas" deben constituirse en elementos catalizadores de las reformas fiscales necesarias para asegurar una sostenibilidad a los planteos

²² Véanse las observaciones que ha practicado a la política fiscal del primer lustro de la convertibilidad el economista Mario Teijeiro (2000) las que lo llevan a recalcular el déficit presupuestario habido en ese quinquenio.

estabilizadores. Las "reglas" no deben estimular su cumplimiento merced a reducciones del gasto e inversiones, aumento de los impuestos y otras medidas extraordinarias, sino que deberían inducir a practicar reformas estructurales duraderas de las finanzas públicas.

Kopitz (op cit, 1999) advierte sobre la inconveniencia de utilizar las reglas como expediente de "salida" a situaciones de crisis en orden a un restablecimiento de la credibilidad. Sin embargo, los organismos financieros internacionales impulsaron como ya hemos dicho, el esquema de "reglas" a la estabilización de Brasil de fines de los 90 ²³ y paralelamente al apuntalamiento del programa de convertibilidad argentino para la misma fecha. Los resultados fueron dispares, en Brasil el aporte estabilizador de la "responsabilidad fiscal" y la "regla monetaria" a la que hicimos referencia permitió conjurar las amenazas de default. En el caso argentino, como veremos más adelante, las reglas fueron interpretadas como "forward signals" a los mercados financieros internacionales pero no denotaban la posibilidad de una acción consecuente con tal propósito. En teoría una adhesión a la regla con convicción por parte del gobierno y su electorado impulsaría el surgimiento de un círculo virtuoso que se iniciaría con una caída en la tasa de interés de la deuda soberana. En la particular situación argentina de fines del programa de convertibilidad la utilización inconveniente de las "reglas" como compromisos de acción en un marco muy dificultoso, fueron interpretados como la confesión de una verdadera impotencia en la procura de una política discrecional disciplinada dentro del marco monetario establecido.²⁴

5. La responsabilidad fiscal con hacienda multijurisdiccional.

El aprovisionamiento de bienes sociales y las funciones de la moderna hacienda pública se desarrollan en la mayor parte de los países del mundo bajo distintas unidades de gobierno o jurisdicciones aún cuando el espacio político al que refieren sea el mismo. Por ejemplo los Estados Unidos constituyen la federación probablemente más importante del mundo manteniendo un gobierno

²³ Véase el elogio que a la "Lei de Responsabilidade Fiscal" o "Lei Complementar 101" de mayo de 2000, producido por el ex presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso (2005).

²⁴ En esa línea identificamos las experiencias que seguidamente examinaremos de la ley de Convertibilidad Fiscal de mediados de 1999 y el acuerdo con el FMI denominado "blindaje" de fines del año 2000.

federal, cincuenta estados, el distrito federal de Columbia y casi 90.000 gobiernos locales de diverso tipo. (Macon, 2001)

La extensión de la prestación descentralizada es tan vasta que podría decirse que la centralización plena se circunscribe a un extremo teórico (Asensio, 2000). Lo frecuente es hablar de centralización cuando lo que existe es una descentralización pequeña o "incompleta" y por el contrario reputar descentralizada a la hacienda con centralización mínima y por ende con una descentralización muy amplia. El debate ha llegado incluso a trascender el instituto del Estado-Nación para vincularse a experiencias supranacionales. La evolución de la Unión Europea y la necesidad de crear una entidad central por sobre los Estados miembros ha promovido la discusión acerca del poder fiscal a transferir a esa Unión lo que ha llevado la discusión por los senderos del federalismo fiscal y la descentralización consecuente.

Ahora, en muchas oportunidades la descentralización fiscal no implica una descentralización política. Existen países con una institucionalización unitaria en lo político pero que mantienen un amplio grado de descentralización fiscal. La visualización del grado de descentralización fiscal se ha desarrollado convencionalmente bajo la forma del denominado esquema Prud'Homme²⁵. Los resultados del estudio que exhibe Asensio (2001) indican que países unitarios como los escandinavos por ejemplo exhiben mayor descentralización fiscal que países con organización política federal como muchos países subdesarrollados²⁶. En cualquier caso la descentralización escandinava es comparativamente amplia pero no elevada.

No obstante lo relativo del modelo político en sus implicancias de descentralización fiscal, este adquiere mayor relevancia al tratar el análisis de un comportamiento en materia macroeconómica y en especial cuando a dicho comportamiento se le requiere una cierta consistencia intertemporal. Los defectos de la política fiscal discrecional pueden potenciarse en el marco de federaciones

²⁵ Remy Proud'Homme (1990) produjo el estudio analizando principalmente los coeficientes de (Recursos Subnacionales / Recursos Totales) y (Gasto Subnacional / Gasto Total)

²⁶ Los países escandinavos observarían casi el doble de descentralización fiscal que el caso de México país constitucionalmente federal.

descentralizadas. La articulación política para producir una política fiscal conjunta puede necesitar de parámetros de referencia dentro de los cuales puede caber la introducción de las comentadas “reglas macrofiscales”.

Kopitz (op cit 1999) refiere como ejemplos de reglas macrofiscales adoptadas por federaciones a las incluidas tanto en normas constitucionales como en legislación subnacional de la mayoría de los estados norteamericanos, también el oportunamente mencionado Tratado de Maastricht de la Unión Europea así como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de esta misma federación. En el primer caso lo que se usualmente se verifica es la aplicación de la mencionada “regla de oro” mientras que en el segundo caso se establecen “reglas numéricas” expresas para limitar el déficit del gobierno y para el endeudamiento de los países miembros.²⁷

En definitiva la organización política federal promueve una mayor receptividad hacia la aplicación de “reglas macrofiscales”. Si bien en estas federaciones las reglas de procedimiento y transparencia fiscal son adoptadas en mayor o menor medida por las diferentes jurisdicciones, las “reglas numéricas” se encuentran presentes por la necesidad de producir y garantizar una “política fiscal conjunta”.

²⁷ El caso de la regla del déficit instituida en Maastricht es una “regla de acceso” o “pauta de convergencia” hacia la UEM (Unión Económica y Monetaria), mientras que lo desarrollado en Dublín con motivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento constituye un dossier de “pautas de buena conducta”. Véase Asensio (op. cit.,2004).

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PRIMER CAPITULO

- **Alessina A y Perotti R.** "The political economy of budget deficits". IMF Staff Papers. Vol. 42, nº 1 . Washington D.C., March.
- **Asensio Miguel Angel** "Descentralización, autonomía financiera e instituciones en la reforma del Federalismo Fiscal Argentino". En Estudios Sociales año X nº 19 , Santa Fe, 2do. Semestre, 2000.
- **Asensio Miguel Angel** "Instituciones, esquemas relacionales y transparencia en el federalismo". Asociación Argentina de Economía Política XXXIX Reunión Anual Buenos Aires , 2004
- **Asensio Miguel Angel** "Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización". Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal. IAE-Universidad Austral y Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata. Pilar, noviembre de 2001.
- **Cardoso Fernando Henrique** "Responsabilidad fiscal, parte de la democracia". Clarín 10 de mayo de 2005.
- **De Pablo Juan Carlos** " La política económica argentina en la segunda mitad del siglo XX". Editorial La ley . Buenos Aires, 2005
- **Dornbusch Rudiger y De Pablo Juan Carlos** "Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en argentina". Editorial Sudamericana. Buenos Aires 1989.
- **Gadano, Nicolás:** "Rompiendo las reglas: Argentina y la ley de Responsabilidad Fiscal". Desarrollo Económico vol. 43 Nro. 170 (julio-setiembre 2003).
- **Heymann Daniel** "Estructura, coordinación intertemporal y fluctuaciones macroeconómicas" Revista de la CEPAL. Número extraordinario, 2000.
- **Heymann Daniel, Galiani Sebastián y Tommasi Mariano** " Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad". En Desarrollo Económico vol. 43 nº 169 . Buenos Aires Abril-Junio 2003.
- **Keifman Saúl y Bouzas Roberto** "Negociaciones financieras externas de la Argentina en el periodo 1982-87" en "Entre la heterodoxia y el ajuste:

Negociaciones financieras externas de América Latina (1982-1987)" Edición preparada por Roberto Bouzas. Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As. 1988.

- **Kopitz George** "Experiencia internacional en reglas macrofiscales: Lecciones para la Argentina". En Seminario sobre Reglas Macrofiscales, Instituciones e Instrumentos y Presupuestos Plurianuales. Ministerio de Economía de la Nación. Buenos Aires, 1999.
- **Macon Jorge** "Economía del Sector Público". Editorial Mc Graw Hill. Buenos Aires 2001.
- **Prud'Homme Remy** "On the dangers of decentralization". Policy Research Working Paper n° 1252. Washington DC. World Bank, February.
- **Rodrik Dani** "Después del neoliberalismo qué" en Boletín Informativo Techint n° 210. Buenos Aires, junio 2002.
- **Stiglitz Joseph** "Liberalización de los mercados de capitales, globalización y el FMI". En Desarrollo Económico vol. 45 n° 177 . Buenos Aires Abril-Junio 2005.
- **Teijeiro Mario** " Otra vez la política fiscal". En "La Economía Argentina hoy" por Marcelo R Lascano (comp.) Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 2000.

CAPITULO 2- Experiencia Argentina en materia de Responsabilidad Fiscal

2.1 Revisión del ordenamiento legislativo .

La noción de régimen de responsabilidad fiscal federal, nos remite a la pretensión de alcanzar reglas macrofiscales homogéneas a nivel nacional y provincial, administración ordenada en el uso de los recursos públicos, transparencia de la gestión pública; elementos que, en conjunción, contribuyen a asegurar la solvencia fiscal de las haciendas públicas, así como prever el comportamiento fiscal prospectivo y continuo seguimiento del accionar estatal.

En tal sentido, el régimen establecido en la República Argentina, encuentra un sustento legislativo, cuyo relevamiento, análisis y articulación resulta imprescindible a los efectos de evaluar sus impactos económicos financiero, tanto del sector público, como a nivel macroeconómico

Con dicho propósito, en el presente apartado se efectúa un relevamiento y análisis de la normativa trascendente en la Argentina en la materia, a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público.

2.1.1 La base constitucional

Conforme a la estructura política de cada país, la base jurídica de las reglas fiscales, puede tener sustento en distintos instrumentos legales como las constituciones, leyes, decretos, resoluciones ministeriales, etc. En la Argentina, la Constitución Nacional reformada en el año 1994 se erige como el basamento jurídico central sobre la que se dicta la normativa en la materia, aportando el marco general del Sistema Presupuestario Público y de la coordinación financiera y fiscal entre la Nación y las Provincias.

Con relación al aspecto presupuestario, en la Constitución reformada, se recogen distintos preceptos que abonan centralmente el esquema

de Presupuesto Público como el resultado de un proceso de decisión colectiva que involucra la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo y que está guiado por reglas de procedimiento que afectan la interacción de los distintos poderes que participan del proceso presupuestario.

En este proceso colectivo que implica el Presupuesto, normado por estas reglas de procedimiento, encontramos en la Constitución normas que podemos calificar como “colegiadas” y otras como “jerárquicas”. Las colegiadas son reglas que tienden a asignar roles entre todos los actores que participan en el proceso presupuestario en forma equivalente, mientras que las jerárquicas son aquellas que concentran el poder en materia presupuestaria en un determinado órgano o poder del Estado.

Así, el artículo 4 de la Constitución se refiere a la parte financiera del Presupuesto al establecer que el gobierno federal debe proveer los gastos de la Nación e indicar al efecto sus principales fuentes de financiamiento, correspondiendo al Congreso imponer contribuciones y contraer empréstitos.²⁸

Complementariamente, el artículo 75 establece las facultades que la Constitución Nacional otorga al Congreso de la Nación. En materia económica tales facultades están referidas a los recursos, los gastos y al Presupuesto Nacional²⁹. Con relación a este último punto, en el numeral 8 de este artículo encontramos una de las atribuciones más importantes asignadas al Congreso:

“8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.”

²⁸ El artículo 4 de la Constitución Nacional expresa: *“El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la vena o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.”*

²⁹ Con relación a los recursos podemos citar los referidos a la legislación en materia aduanera, imposición de contribuciones indirectas; establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables; contraer empréstitos; etc. Con relación a los gastos, se indican las características que debe tener la distribución entre Nación y Provincias; el arreglo del pago de la deuda interna y externa; etc.

Aquí se establece la periodicidad anual del presupuesto, y se deja instituida la vinculación entre el presupuesto y la acción del gobierno ya que establece que el mismo debe hacerse en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas. Vemos así esta vinculación indisoluble establecida por la constitución y asignada al Congreso. También le reserva el control a través de la aprobación o el rechazo de la cuenta de inversión.

Por su parte, la reforma constitucional incorporó la figura de Jefe de Gabinete de Ministros al cual, en virtud del artículo 100 se le atribuyen competencias que anteriormente eran de exclusiva responsabilidad del Presidente de la Nación y/o sus ministros.

En materia presupuestaria tiene la misión de remitir al Congreso el Proyecto de Presupuesto; hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto. Así, en dicho artículo, en sus numerales 6 y 7 se establece que el Jefe de Gabinete debe:

“6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional.”

2.1.2 La Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector público Nacional. Aspectos relevantes.

Encuadrada en estos preceptos constitucionales, se sanciona la ley 24.156 promulgada en octubre del año 1992, que constituye el armazón jurídico del proceso presupuestario. La sanción de esta ley marca un hito central en el programa de Reforma de la Administración financiera del Estado, impulsada centralmente con el objeto de reformular un sistema regulado hasta dicha fecha por la Ley de Contabilidad (decreto ley 23.354/56) que, conforme al diagnóstico efectuado, se trataba de una norma descatalogada en su concepción y que no respondía a la tecnología administrativa actual ni a la dinámica del proceso público.

En los hechos, dicho decreto-ley fue complementado con una profusión de normas, especialmente las contenidas en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, que hicieron absolutamente engorrosa e ineficiente la tarea de tratar de conocer y aplicar la normativa vigente en el área.³⁰

Este diagnóstico de la normativa era complementado con una evaluación crítica acerca de la situación general de la Administración financiera en el país; puntualizado en un conjunto de características centrales entre las que sobresalían el hecho que el presupuesto público no era utilizado como instrumento de fijación de política y de asignación de recursos; la inexistencia de normas que regularan y administrasen el crédito público; la desvinculación de la Tesorería Nacional con los aspectos de política monetaria y financiera del Sector Público; la escasa participación del Congreso Nacional en decisiones claves del sector fundamentalmente los referidos a la política presupuestaria o a la del crédito público.

Este examen crítico de la situación de la administración financiera, si bien era ampliamente compartido en cuanto a sus diagnóstico, no lo era así en cuanto a las causas del mismo, sosteniendo algunas posturas doctrinarias que el mismo no era producto de una desactualización normativa, sino "...predominantemente a la falta de cumplimiento de sus preceptos, lo cual es muy distinto, y aun opuesto a la pretendida descalificación de éstos"³¹

Más allá de estas concepciones, la sanción de la ley significó una profunda reforma en el sistema de administración financiera del sector público, asumiendo la característica de reforma estructural. Introdujo como criterios metodológicos básicos la interrelación de sistema y los criterios de centralización normativa y descentralización operativa. Así, en virtud de los mismos, se concibió a la

³⁰ Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. (1992)

³¹ Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública" Adolfo Atehabatian. Editorial Depalma . segunda edición.(1999)

administración financiera como un macro sistema operante en la administración pública conformado por un conjunto de subsistemas interrelacionados, conformado por los sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Contrataciones y Administración de Bienes.

Por su parte, el criterio de centralización normativa impuso la integración del funcionamiento de cada uno de los sistemas "...desde el punto de vista de política, normas y procedimiento". En cuanto a la descentralización operativa, su instrumentación estuvo basada en la concepción que para el logro de una eficiente y eficaz administración de los sistemas, la política debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas.³²

2.1.3 La Ley 24.156 y las Reglas fiscales . La ley 24.629

Dentro de un esquema de reglas fiscales reiterando la diferenciación entre las que hemos denominado reglas numéricas (que establecen límites cuantitativos a determinadas variables fiscales como son el gasto, el endeudamiento, el déficit o los ingresos públicos) y reglas de procedimiento (que se entienden como aquellas normas que regulan la formulación, aprobación, ejecución y la evaluación del presupuesto) se observa que la ley 24.156 incorpora centralmente éstas últimas, así como normas referidas a la transparencia en la administración de recursos, sin abordar aspectos cuantitativos.

Sin lugar a dudas, la puntualización de los principios y reglas fiscales; centralmente las presupuestarias, recogidas en dicha ley, tienen su sustento legal en la Constitución Nacional detallada anteriormente. A través de su articulado se encuentran plasmados en forma explícita o implícita tanto lo normado en los artículos de la constitución como los principios presupuestarios. En tal sentido se recogen los principios de programación, universalidad, unidad, equilibrio, claridad, acuciosidad, flexibilidad y periodicidad.

Cabe destacar que el artículo 4 de la Ley 24.156, define los principales objetivos rectores con relación a la administración financiera del sector público nacional, señalando: en el inciso a) el de "Garantizar la aplicación de los principios

³² Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1996).

de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos”;³³.

Sin detallar específicamente cada uno de los principios, que en definitiva imponen reglas de procedimiento presupuestario, podemos remarcar el de equilibrio, por su estrecha vinculación con las reglas fiscales de tipo numérico. Este principio, que si bien ha sido intensamente debatido, y su alcance ha variado en el tiempo, hace referencia esencialmente al aspecto financiero del presupuesto, y lo podemos encontrar plasmado en los artículos 12, 27, 28, 34 y 38 de la ley.

Así, en el artículo 28 establece que: *“Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo.”*

Por su parte, el artículo 34, haciendo referencia a la programación financiera, en su último párrafo especifica: *“El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste”.*

Por último, podemos destacar el artículo 38, donde se establece *“Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento”.*

³³ Reza el Art. 4 de la Ley 24.156: “Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:

- a) b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;
- c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:
 - i) Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;
 - ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;
 - iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.
- e) Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional”.

Complementariamente, es sancionada por el Congreso la ley 24629 con promulgación en marzo del año 1996. En el Capítulo I de esta ley se establecen normas complementarias para la ejecución del presupuesto de la administración nacional, que si bien no aborda aun reglas cuantitativas, posee un claro sesgo restrictivo con el objetivo de encuadrar una estricta disciplina fiscal. En tal sentido, se observa en su artículo 5, que establece *“Toda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos. En caso contrario quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional”*. Párrafo que resulta claramente complementario del artículo 38 de la ley 24.156, en relación al principio de equilibrio.

Por su parte, el artículo 3 reza: *“ El Poder Ejecutivo nacional no podrá aumentar el gasto de las jurisdicciones y entidades que obtengan recursos adicionales originados en el uso del crédito, cuando dentro de los créditos aprobados por la ley de presupuesto existan partidas financiadas con recursos del Tesoro nacional, destinadas a atender las mismas finalidades y objetivos para los cuales se haya concertado el endeudamiento público. En la oportunidad de incorporarse dicho financiamiento al Presupuesto General de la Administración Nacional, el Poder Ejecutivo nacional procederá a disminuir los aportes del Tesoro nacional a dichas jurisdicciones y entidades”*. Imponiéndose así una mayor restricción al incremento del gasto, independientemente de su forma de financiamiento.”

También, establece normas de transparencia en la administración de los recursos públicos, e incorpora en la temática el aspecto sobre la responsabilidad de los funcionarios, aspecto ampliamente debatido en el ámbito de la responsabilidad fiscal. Así, el art. 5 en su último párrafo especifica que: *“El funcionario que autorice o concrete actos o contratos que no hayan dado cumplimiento a las normas de la Ley N° 24.156, sus reglamentaciones y modificaciones, serán personalmente responsables, con sus bienes patrimoniales, si de aquellos resultare la obligación de pagar sumas de dinero. El PODER EJECUTIVO NACIONAL establecerá, por vía reglamentaria, los procedimientos*

necesarios para efectivizar dicha responsabilidad o para imponer sanciones pecuniarias."

2.1.4. La Ley 25.512 de "Convertibilidad Fiscal"

Como se subrayara anteriormente, la Ley de Administración financiera no establecía reglas numéricas, sino normas de procedimiento y de transparencia, que encuadrarían dentro de un concepto amplio de reglas fiscales.³⁴

Fue a partir del año 1998, cuando comienza a debatirse con mayor énfasis la necesidad de establecer un régimen de responsabilidad fiscal que impusiera un esquema fiscal de mayor rigidez que, complementado con la convertibilidad monetaria, fueran pilares de la estabilidad macroeconómica. Así, en el año 1999, fue sancionada la ley 25.152 de Administración de Recursos Públicos, conocida como "Ley de Convertibilidad Fiscal".

Evidentemente, la problemática fiscal adquiere centralidad cuando se vislumbra la crisis del sistema de convertibilidad, producto en parte del fuerte deterioro que evidenciaban las cuentas públicas. Si bien Argentina creció fuertemente en el año 1997 y el primer semestre del 98; por impacto de la crisis rusa y de la devaluación brasileña, ya a comienzos del año 1999 la economía experimentaba un marcado proceso recesivo. Cada vez resultaban mayores las restricciones al financiamiento externo, contándose casi exclusivamente con financiamiento por parte de los Organismos Multilaterales de crédito. Se hizo evidente que sin financiamiento en el mercado internacional, si bien el equilibrio fiscal no era un imperativo legal, si resultaba imprescindible para la sustentabilidad macroeconómica. Así, el abordaje de la cuestión fiscal se vislumbraba como ineludible.

En el congreso Nacional la discusión de la ley demoró más de un año, en donde se tomaron como base el proyecto presentado por el entonces Senador Nacional José Manuel de la Sota, incorporándose, en el debate en la Cámara de Diputados, el proyecto del Diputado Jorge Remes Lenicov.

³⁴ "Para que sirven las reglas fiscales?" M. Braun, N. Gadano, Documento de programa de Política Fiscal de Cippec, agosto de 2006

La ley sancionada tuvo un fuerte impacto al establecer por primera vez reglas fiscales numéricas que tenían como objeto el equilibrio fiscal de mediano plazo. Sin embargo, su cuerpo era más abarcativo estableciendo medidas a las cuales debían ajustarse los poderes del Estado Nacional para la administración de recursos públicos y para la formulación del Presupuesto Nacional. También se incorporaron criterios de eficiencia y calidad de la gestión pública, programas de evaluación de la calidad del gasto y se estableció la obligatoriedad de presentar un presupuesto plurianual. Asimismo, se normaron aspectos relacionados a la transparencia y acceso a la información.

Siguiendo a Gadano (2003)³⁵ podemos señalar que la ley, a través de su articulado, introduce preceptos referidos en términos generales a:

- transparencia en el manejo de los recursos públicos y acceso a la información,
- reglas numéricas sobre límites al déficit fiscal y la expansión del gasto y del endeudamiento
- reglas de procedimiento presupuestario

Sin lugar a dudas, las reglas numéricas fueron el aspecto más debatido del proyecto de reforma, finalmente transformado en ley. Así, se fijaron límites al déficit fiscal, al crecimiento del gasto público primario y a la deuda pública. Los mismos están contenidos en el artículo 2 de la norma.

En el inciso b) del mencionado artículo se estableció, en su versión original, que el déficit fiscal del Sector Público Nacional no Financiero, expresado como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes y de capital, no debía superar para el año 1999 el 1,90% del PIB. Renglón seguido establecía una pauta de reducción anual hasta el año 2003, en el cual debía "...asegurarse el resultado financiero equilibrado".

Esta pauta fue modificada en el año 2001, por la ley de presupuesto 25.401, imponiéndose límites máximos nominales de déficit, con el compromiso de asegurar el equilibrio para el año 2005³⁶

³⁵ Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal. Nicolás Gadano. Desarrollo Económico nro. 170, 2003

³⁶ El artículo 2 inc. b) modificado reza: "*El déficit fiscal del Sector Público Nacional no Financiero, entendido como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes*

Por su parte, se estableció un límite al crecimiento del gasto público primario, entendido como resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública, determinándose que su tasa de incremento real no podrá superar la tasa de incremento real de Producto Interno Bruto. En caso que la variación de este último sea negativa, a lo sumo deberá permanecer constante. Esta pauta se endureció aun más en virtud de la modificación operada en el año 2001, donde se incorporó el requisito que *"Hasta tanto no se alcance el resultado financiero equilibrado previsto en el inciso b) precedente, el gasto público primario de cada ejercicio no podrá superar el monto correspondiente al gasto público primario ejecutado en el año 2000"*.

Finalmente, el inciso f) del artículo 2 cierra el marco de restricciones numéricas al círculo gasto público primario – déficit fiscal – endeudamiento; disponiéndose que *"La deuda pública total del Estado nacional no podrá aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional No Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas, los préstamos que el Estado nacional repase a las provincias y el pago establecido en las Leyes Nos. 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130, 24.411..."*

Es decir, se limita el endeudamiento a la financiación del resultado financiero negativo, al que a su vez se le imponía un sendero de disminución hasta su completa eliminación en el año 2005.

La referencia al pago establecido en las leyes, implica un reconocimiento del pago de obligaciones por deudas devengadas en ejercicios anteriores, no presupuestadas. Este, si bien no lo era formalmente, operó como una "cláusula de

y de capital, excluyendo todos los ingresos por ventas de activos residuales de empresas privatizadas y concesiones, no podrá ser mayor a SIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$ 7.000.000.000) en el año 2001, a CINCO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$ 5.450.000.000) en el año 2002, a TRES MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$ 3.650.000.000) en el año 2003 y a DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$ 2.350.000.000) en el año 2004. En el año 2005 deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado. En concordancia con este inciso y a los efectos de cumplir con el artículo 8° del Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal firmado entre el 17 y el 20 de noviembre de 2000 aquellas provincias que presenten desequilibrios fiscales definirán un sendero lineal de reducción de estos desequilibrios, a fin de asegurar el equilibrio del Sector Público Consolidado a más tardar en el año 2005".

escape”, ya que se fueron incorporando distintas excepciones³⁷, que en la práctica permitieron superar los límites del endeudamiento impuesto, y así desvirtuar el espíritu original de la norma. Aunque también evidenció la imposibilidad práctica de aplicar una norma con parámetros tan rígidos

En cuanto a las normas de procedimiento, muchas de las mismas están incluidas también en el referido artículo 2 de la ley. Así, en su inciso a) se refuerza el principio de universalidad e integridad presupuestaria, consagrado ya en la ley 24.156, al referirse a los gastos que deben estar contemplados en el Presupuesto General de la Nación. También determina la inclusión de los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los Fondos Fiduciarios. Si bien se lo incorpora como información complementaria y anexa al presupuesto, éste significó un avance en cuanto al tratamiento presupuestario de estos fondos cuyos recursos iban adquiriendo creciente relevancia financiera en el ámbito del sector público. Relacionado también con este inciso el artículo 4 de la norma determina que no podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios.

Se incorpora asimismo el instrumento de presupuestación plurianual a través del artículo 6 que establece que el Poder Ejecutivo Nacional, incorporará en el mensaje de elevación un presupuesto plurianual de por lo menos tres (3) años, que contendrá proyecciones de recursos por rubros; proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica; programa de inversiones del período; programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento; acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos; descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

³⁷ En virtud de distintas normas se fueron incorporando el pago establecido en las leyes 25.192, 25.344, 25.471 y los artículos 41, 46, 61, 62 y 64 de la Ley N° 25.565 y los artículos 38, 58 (primer párrafo) y 91 de la Ley N° 25.725

Queda de esta forma incorporado un instrumento de programación que aporta a la optimización de la evaluación de la política fiscal y a la predictibilidad de la gestión presupuestaria.³⁸

Con relación a las normas de transparencia y de acceso a la información, las mismas son impuestas en el artículo 8 en el cual se determina el carácter de información pública y de libre acceso de toda la documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional, referida a:

- Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;
- Ordenes de compra, y pagos, cuentas por cobrar
- Datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos
- Deuda pública,
- Inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras;
- Cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la AFIP;
- Información acerca de la regulación y control de los servicios públicos;

Por último impone una cláusula general incorporando "*Toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera y las establecidas por la presente ley.*", y sindicada a la Auditoría General de la Nación como fiscalizadora del cumplimiento de los preceptos de este artículo.

En cuanto a la reforma del Estado, el artículo 5 contiene pautas destinadas a avanzar en dicho proceso, con el objetivo de aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública. Entre las políticas más novedosas se encuentra la autorización al Jefe de Gabinete de Ministros de celebrar Acuerdos – Programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios a los efectos de lograr una

³⁸ Roberto Martirene (2006), aunque evalúa positivamente la incorporación del presupuesto plurianual, lo juzga también tardía ya que "...hubiera sido útil desarrollarlo, como una herramienta complementaria del Presupuesto anual, desde los inicios de la reforma debido a que en esos primeros años se tomaron medidas estructurarles con efectos fiscales permanentes, que requerían, como requisito previo, analizar las proyecciones plurianuales de la cuenta ahorro – inversión – financiamiento..." Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública.

mayor eficiencia, eficacia y calidad de gestión, así como la conformación de un programa de evaluación de la Calidad del Gasto.

Finalmente por el artículo 9 se crea un **Fondo Anticíclico Fiscal**, el cual se debe integrar hasta alcanzar un monto equivalente al 3% del PIB y tendrá como finalidad su utilización cuando se verifique una reversión del ciclo económico. Cuando la integración exceda el porcentaje antes mencionado, su excedente deberá destinarse a la cancelación de la deuda externa.

Al fondo deben integrarse el 50% de los recursos provenientes de las concesiones y de la venta de acciones remanentes de las empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado Nacional; y asimismo los recursos provenientes del los superávit financieros que no deberán ser menores al 2% de los recursos corrientes a partir del año 2002.

Se consagra de esta forma un instrumento, largamente reclamado por la doctrina, destinado centralmente a atemperar el sesgo procíclico que presentan las finanzas públicas argentinas.

Evaluación preliminar de la implementación de la ley

Sin dudas, los resultados de la puesta en vigencia de esta ley, fueron escasamente satisfactorios. Su sanción fue producto de la urgencia de emitir "señales" al mercado que permitieran evitar la caída del régimen de convertibilidad, más que del convencimiento de la incorporación de "buenas prácticas fiscales"

Desde su sanción, la norma ha sido modificada, incumplida y suspendida en numerosas oportunidades. Así, resultaron numerosas las excepciones (fundamentalmente a través de decretos de necesidad y urgencia) que se dictaron a la Ley 25.152. Entre las más destacables podemos mencionar:

- Por decretos 1248/200; 139/2002; 1148/2003; y leyes 25.565, 25.827, y 25.967 se dejó sin efectos desde su creación en el año 2000 hasta el año 2005 la constitución del Fondo Anticíclico.
- El decreto 2209/2002 exceptúa al Banco Nación, al Banco de Inversión y Comercio Exterior y al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras de