

O/N. 23910

V 19

E 19/7822

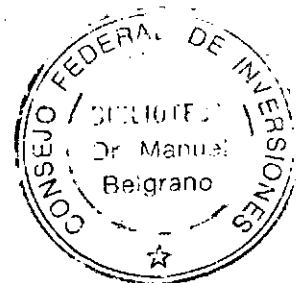
46425

**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

<b>1. LA CONCEPCIÓN TEÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>5</b>
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	
<b>2. EXPERIENCIA ARGENTINA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>19</b>
<b>2.1 La Revisión del ordenamiento legislativo</b>	
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"	
<b>2.2 Fin de la convertibilidad y dificultades del esquema fiscal argentino</b>	
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.	
<b>2.3 El Regreso de la Responsabilidad Fiscal. Sanción de la ley 25.917. Su necesidad e importancia.</b>	
<b>2.4 La extensión de la responsabilidad fiscal en la República Argentina</b>	

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 <sup>1</sup>. 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 <sup>2</sup>. 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 <sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 <sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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 <sup>5</sup>. 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 <sup>6</sup>.
- 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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 <sup>7</sup>.

- 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 <sup>8</sup>.
- 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.

---

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

<sup>8</sup> 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 potencia<sup>9</sup>. 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 exageradas<sup>10</sup>.

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

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 <sup>11</sup>. 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 <sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.

---

<sup>11</sup> Una de las excepciones fue la República Argentina.

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

<sup>13</sup> 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 <sup>14</sup> 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 <sup>15</sup>

#### **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

---

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

<sup>15</sup> 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 gobernantes<sup>16</sup>.

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 incompleta<sup>17</sup>. 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 teórico<sup>18</sup>.

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

---

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

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

<sup>18</sup> 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 <sup>19</sup>. La cobertura institucional debe ser amplia porque su limitación invita a la evasión.<sup>20</sup> 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 <sup>21</sup>.

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

---

<sup>19</sup> 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)

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Véase a Gadano (2003).

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

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

---

<sup>22</sup> 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 <sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

##### **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

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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'Homme<sup>25</sup>. 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 subdesarrollados<sup>26</sup>. 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

---

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

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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”.

---

<sup>27</sup> 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 nº 1252. Washington DC. World Bank, February.
- **Rodrik Dani** "Después del neoliberalismo qué" en Boletín Informativo Techint nº 210. Buenos Aires, junio 2002.
- **Stiglitz Joseph** "Liberalización de los mercados de capitales, globalización y el FMI". En Desarrollo Económico vol. 45 nº 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.<sup>28</sup>

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 Nacional<sup>29</sup>. 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.”*

---

<sup>28</sup> 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.”*

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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"<sup>31</sup>

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

---

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

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

### **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

---

<sup>32</sup> 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”;<sup>33</sup>.

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”.*

---

<sup>33</sup> 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 Nº 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.<sup>34</sup>

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.

---

<sup>34</sup> "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)<sup>35</sup> 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 2005<sup>36</sup>

---

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

<sup>36</sup> 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 excepciones<sup>37</sup>, 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.

---

<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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

---

<sup>38</sup> 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



lo dispuesto en el art. 5 inc. a) de la ley (por la cual se requiere el dictado de una ley para constitución de fondos fiduciarios).

- Por decretos 1176/2001 y 799/2001, se establecieron autorizaciones para pagos con bonos de deudas del Estado Nacional a favor del Correo Argentino y los Concesionarios Viales, que no habían sido devengadas previamente, infringiendo el art. 3 inc. a) de la ley.

- En el año 2000, se relajaron asimismo los techos al déficit fiscal y su reducción progresiva en el tiempo, establecidos en la sanción original de la ley

Este permanente incumplimiento de la norma, derivó en que la misma, en lugar de lograr uno de sus objetivos centrales que era la consecución de mayor credibilidad fiscal, tuviera el efecto opuesto, desacreditando aun más dichas instituciones. En definitiva la evaluación de dicha ley resulta francamente negativa, sin que haya logrado realizar ningún aporte al mejoramiento del desempeño fiscal, resultando irrelevante como institución económica<sup>39</sup>.

#### **2.1.5 Ley 25.453 de “Déficit Cero”**

Antes del derrumbe del régimen de convertibilidad, y a pesar de la evidencia del difícil cumplimiento de las normas establecidas en la ley 25.512, se aprueba la 25.453 cuyo título VI era titulado “**Régimen de equilibrio fiscal con equidad**”.

Esta ley, aprobada en trámite sumario, imponía una regla fiscal más rígida, a través de la modificación del artículo 34 de la ley 24.156 de Administración Financiera del Sector Público, imponiendo un equilibrio financiero extremo, a través de la reducción proporcional de todos los créditos presupuestarios, cuando los recursos estimados no fueren suficientes para atenderlos. Así, se incorporaron a dicho artículo los siguientes párrafos:

*“Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán*

---

<sup>39</sup> Como ejemplo incumplimiento de objetivos podemos resaltar que, conforme a lo expuesto en el texto, el artículo 2 inc.f), pretendía sujetar la variación de la deuda pública al financiamiento del resultado financiero del ejercicio. Sin embargo, para el año 2001, el resultado financiero fue de \$10.728 Millones; mientras que la variación de la deuda verificada fue de \$16.435 Millones, verificándose una brecha de \$ 5.707 Millones. (Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto)

*proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará a los créditos respectivos en la proporción que resulte necesaria a tal fin y se aplicará, incluso, a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones, pensiones, así como aquellas transferencias que los organismos y entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos.*

*La reducción de los créditos presupuestarios que se disponga de acuerdo con lo previsto en el presente artículo importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuera su concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Estas últimas en los casos que correspondiere. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes según corresponda.*

*La presente norma es de orden público y modifica, en lo pertinente, toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra."*

A través de su decreto reglamentario, se redujeron los créditos presupuestarios un 13%, extendiéndose el descuento ya vigente de los salarios de los empleados públicos a las jubilaciones y pensiones.

A pesar de la puesta en práctica de esta drástica medida, finalmente esta ley también resultó incumplida, hecho que se refleja en que, aun con recortes presupuestarios, en el último trimestre del año 2001 antes de la caída del régimen de convertibilidad, se verificó un déficit fiscal de más de \$ 5.000 Millones. Evidentemente el equilibrio presupuestario buscado a través de una norma de esta rigidez, se reflejó inviables en términos políticos y sociales.

Más allá de este fracaso en términos de consecución de objetivos fiscales, finalmente esta ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y resultó derogada por la Ley de Presupuesto del año 2003.

## **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.**

Desde el comienzo de la aplicación de la regla monetaria impuesta por la ley de convertibilidad se responsabilizó a la política fiscal por alguno de sus sesgos inconvenientes. Particularmente se puso énfasis en la apreciación real del tipo de cambio y el consecuente set de precios relativos favorable a la producción de bienes no transables (Teijeiro , 1996). Se sostenía que dicha estructura de precios relativos proponía ingentes déficits en la cuenta corriente del balance de pagos generando crecientes desafíos al núcleo de la política económica. Particularmente algunos de estos episodios pudieron ubicarse durante Noviembre de 1992 y los primeros meses de 1995. Si bien de este último acontecimiento fue atribuido a un efecto "contagio" por crisis de otros países emergentes ambas experiencias pudieron superarse merced a una creciente dolarización de las transacciones financieras (Santángelo, 2000). La virtual instalación de un sistema bimonetario pudo salvar la contractualidad recobrada con el programa aunque sentando las bases de una peligrosa estrategia que produjo una fuerte exposición de la economía argentina a los shocks externos. Desde ese momento se fue tornando cada vez más dificultosa la salida del programa. Como veremos en este contexto la política fiscal cobraría un creciente protagonismo y sería el centro de las miradas en el segundo lustro de la década de los 90 del siglo pasado.

Sin embargo Teijeiro (op cit, 2001) insiste en atribuir un rol decisivo a las etapas iniciales de la política fiscal del programa particularmente a la compra de "consenso" para la continuidad del programa de reforma estructural <sup>40</sup>. Esta ganancia de consenso se vislumbró efectiva y descansó en una política fiscal expansiva que promovió un alza del consumo interno particularmente de bienes durables. Esta expansión del mercado interno redundó en un inmediato crecimiento del producto financiado con un excepcional ingreso de capitales.

---

<sup>40</sup> No deben desdeñarse las aspiraciones reeleccionistas del presidente de la Nación que debían sortear el problema de la convocatoria a una Convención Constituyente que produjese la reforma del texto constitucional.

Enançada en los buenos resultados derivados de su estrategia<sup>41</sup> la conducción económica advirtió un “sendero de expansión” en la economía argentina si profundizaba las reformas que había ensayado y que como hemos visto databan de aún antes del lanzamiento del Consenso de Washington. Sin embargo, esta política expansiva no se advirtió en las cuentas oficiales las cuales deben “ajustarse” debidamente para verificar el verdadero planteo fiscal “ofertista”<sup>42</sup>. Heymann D y otros (op cit., 2003) convienen en reputar como fuertemente optimistas las fases iniciales del programa a las que juzgan como pertenecientes a los “años del boom” del mismo e inscriptas en lo que los gobernantes dieron en llamar una nueva “tendencia de crecimiento”. Se inclinaron entonces a presumir la necesidad de optar por un “crecimiento riesgoso” con un sistema financiero dolarizado en vez de un “crecimiento modesto” con crédito restringido que pudiera en cualquier momento trocar a peligroso estancamiento. No obstante no ha sido responsabilidad exclusiva de los gobernantes pues como afirman estos autores (ibidem pg 21) “... durante la expansión tanto el sector público como los agentes privados tomaron decisiones que implicaron fuertes apuestas a la sostenibilidad del tipo de cambio real y a una tendencia creciente del producto real...”.

### **2.2.2 Maduración y fin de la convertibilidad . Responsabilidades fiscales provinciales.**

Como hemos dicho más arriba durante el segundo lustro de la década del 90 las acechanzas al programa cobraron nueva dimensión. En el sector externo, el cambio de tendencia en las tasas de interés estadounidenses menguó severamente el flujo de capital hacia la región. Sin embargo esta situación se produjo en un contexto externo favorable para las exportaciones. Pasado el episodio del “tequila” de principios de 1995 la economía de la convertibilidad

---

<sup>41</sup> El oficialismo triunfó en las elecciones legislativas y provinciales de 1991 y 1993. Ello le permitió enhebrar un acuerdo con la oposición para el llamado a una Convención Constituyente a reunirse en Santa Fe en 1994.

<sup>42</sup> La visión de Teijeiro (op cit, 1996) atribuye un incorrecto tratamiento de los ingresos por privatizaciones (computando algunos de ellos como ingresos impositivos) y también en variadas emisiones de deuda transferible (hacia las provincias, los acreedores de diferencias estimadas de liquidación con el sistema de previsión social, y también con los proveedores del sector público). Estas emisiones fueron realizadas con el objeto de apuntalar el programa de reforma estructural resultando fundamentales en la ganancia del consenso apuntada.

pareció asentarse aunque, como hemos señalado más arriba, en el marco de una mayor vulnerabilidad. La firma del Tratado de Asunción y del protocolo de Ouro Preto impulsaron el comercio exterior en el marco del MERCOSUR compensando con creces el debilitamiento de la cuenta capital. Los problemas del tipo de cambio real parecieron superarse (Sturzenegger, 1997) favoreciendo el clima inversor y la confianza en el esquema fundamental de la política económica. Sin perjuicio de ello y a pesar de esfuerzos del Banco Central para “comprar seguridad financiera” (Heymann y otros, 2003) el programa requería una política fiscal consistente. Es conocido que una economía abierta con tipo de cambio fijo propone esfuerzos fiscales permanentes para mantener equilibrios simultáneos del sector externo y los mercados de capitales domésticos. (Mundell, 1977). El planteo fiscal de la convertibilidad había redoblado su apuesta cuando en el segundo semestre de 1994 finalmente se efectivizó la reforma previsional. A partir del cuarto trimestre de ese año las cifras oficiales registraron un ascendente déficit primario que fue potenciado con las medidas de reducciones de impuestos a la nómina salarial tendientes a revertir el ascenso de la tasa de desocupación abierta.<sup>43</sup> Estas promociones fiscales iniciaron una fase de caída de la recaudación impositiva que había mostrado un interesante dinamismo en los años iniciales de la convertibilidad. Además la extensión de la reforma previsional supuso un crecimiento del gasto público por la absorción de sistemas jubilatorios provinciales con fuertes quebrantos. Todo ello se suponía constituía cancelación de futuras prestaciones y un avance hacia un futuro equilibrado de la previsión social. El déficit sobreviniente era reputado transitorio por el gobierno y podía ser financiado en un mercado de capitales que hacia 1996 mostraba creciente confianza en el modelo argentino <sup>44</sup>. Por lo expuesto tanto la expansión del gasto por mayores compromisos externos en materia de deuda pública, aumento del gasto en

---

<sup>43</sup> Si bien al inicio del programa se habían eliminado impuestos distorsivos como las retenciones a la exportación y a los débitos bancarios esta desgravación fue compensada por alzas en alícuotas y base del IVA. Ahora el hecho de que en la onda mayo de 1995 la Encuesta Permanente de Hogares exhibiera una TDA próxima al 19 % aceleró la desgravación de la nómina salarial compensada parcialmente por nuevas alzas en alícuotas del IVA.

<sup>44</sup> En el año 1993 el gobierno había logrado reprogramar el endeudamiento externo mediante un acuerdo en el marco de la estrategia de renegociación propuesta por el Secretario del Tesoro estadounidense Nicholas Brady. Muchas de las obligaciones vencidas se reprogramaron para el segundo lustro de la década de los 90.

seguridad social así como la caída de la recaudación por la reforma previsional preveían ser afrontados mediante la apelación al endeudamiento externo en el marco del regreso argentino a los mercados voluntarios de deuda.

Ahora, como hemos visto más arriba en la segunda mitad de los 90 el mercado internacional de capitales promovió un alza de las tasas de interés internacionales retrayendo el flujo de capitales hacia la región latinoamericana.<sup>45</sup> Las autoridades económicas argentinas permanecieron impasibles ante esas señales alarmantes debido a la comentada situación favorable de los términos de intercambio durante los años 1996 y 1997 que facilitaron la renovación de los compromisos a sus vencimientos.<sup>46</sup> Esta situación habría de cambiar tanto desde la crisis asiática de fines de 1997 y más aún desde la crisis rusa de agosto de 1998<sup>47</sup>. La fragilidad de la estrategia fiscal argentina comenzó a evidenciarse y la desconfianza sobre la misma impulsó un alza de las tasas de interés motorizadas por un crecimiento de la prima de riesgo sobre la deuda soberana. Desde ese momento se produjo además una contracción económica que resultaría inusualmente prolongada.

La situación económica argentina se agravó hacia principios de 1999 con la crisis de su principal socio económico y de su plan de estabilización. La devaluación brasileña y la adopción de una estrategia de "inflation targeting"<sup>48</sup> hizo suponer que se había cancelado la etapa de ventajas competitivas para la economía argentina. La argentina entonces cuando promediaba el año 1999 se enfrentaba a una crisis fiscal y una correlativa crisis cambiaria. El problema pretendió encarrilarse mediante el "forward signal" de la comentada ley de Convertibilidad Fiscal que fue votada tanto por el oficialismo como por la mayoría

---

<sup>45</sup> Debe señalarse que el programa argentino mantuvo un fuerte flujo de Inversión Extranjera Directa que respondió principalmente a señales favorables en la producción de bienes no transables y a actividades productivas conectadas a la experiencia de integración económica en curso.

<sup>46</sup> Si bien el ministro R. Fernández produjo alzas impositivas a través de sendos paquetazos en 1996 y 1998 (alzas de Ganancias del 33 al 35 %, alzas de Bienes Personales del 0,5 al 0,75 %, creación de impuesto al endeudamiento empresario y a la Ganancia Mínima Presunta) se atribuyó a esta conducción económica cierta pasividad en materia fiscal dándose llamar a esta etapa como la del "piloto automático". Esta conducción económica de raigambre monetarista procuró centrar sus esfuerzos en el saneamiento del sector financiero

<sup>47</sup> La economía argentina venía de crecer un 8,1 % en 1997 y un 6,5 % en la primera mitad de 1998. El default ruso produjo la cancelación por parte del G 7 de las estrategias de salvataje monetario internacional empleadas hasta el momento.

<sup>48</sup> Metas monetarias flexibles acompañadas con correlativas actualizaciones cambiarias.

de la oposición política a pesar del evidente carácter declarativo de la norma. Además de inoperante la norma imponía obligaciones notoriamente inconvenientes como la demorada constitución de un fondo anticíclico en momentos claramente inoportunos.

El gobierno electo en octubre de 1999 asumió el poder en diciembre de ese mismo año y ante la encerrona fiscal procuró recomponer las cuentas mediante un nuevo paquetazo Impositivo. Esta estrategia claramente profundizaba la recesión a pesar de la visión oficial y de los organismos financieros internacionales en el sentido de poder entrar en un círculo virtuoso de financiamiento hacia la meta soñada del "investment grade". Pero la sensación de los mercados era que la Argentina había llegado al límite de su endeudamiento y desde ese momento el gasto público comenzaba a comportarse como una variable endógena<sup>49</sup>. En esas circunstancias el gobierno comienza a quedarse sin instrumentos de política económica.

Ya hemos repasado la secuencia de normas que continuaron a la comentada Convertibilidad Fiscal todas fueron continuando la senda procíclica de mayor recesión para obtener menor recaudación.<sup>50</sup> Parecería que no se buscaran ajustes en las erogaciones fiscales. Sin embargo, los guarismos del gasto público primario de esos años permanecieron relativamente estable y no constituyeron el núcleo del problema fiscal. Como hemos dicho las tasas de interés motorizaron el ascenso de las erogaciones presupuestarias. De allí que hacia fines del año 2000 las expectativas frustradas, y el "frenazo" al crédito internacional, pusieron fin al inconveniente perfil de endeudamiento del país<sup>51</sup>. Aún en esas precarias condiciones y ante la proximidad de una desastrosa desarticulación contractual el gobierno fue apoyado por los organismos financieros internacionales en el controvertido intento del "blindaje" y aun más en el audaz e irresponsable "megacanje" de mayo del 2001.

---

<sup>49</sup> Situación evidentemente alcanzada hacia fines del año 2001. Véase Antonelli y Martínez (2001).

<sup>50</sup> No obstante según Frenkel y otros (2003) las políticas fiscales procíclicas produjeron un ahorro fiscal considerable en la segunda mitad de los 90. No obstante para la amplia vulnerabilidad del programa fue insuficiente.

<sup>51</sup> Además la situación política de la Argentina produjo un quiebre fundamental cuando se lesionó gravemente la coalición gubernamental en octubre de ese año ante la renuncia del vicepresidente de la Nación Carlos Alvarez.

En cuanto a la situación fiscal de las provincias debe decirse que muchas de las mismas habían incurrido en peligroso endeudamiento y habían apelado al mecanismo de garantizarlo con los ingresos por coparticipación<sup>52</sup>. De esa manera los ingresos fiscales de las jurisdicciones subnacionales quedaron seriamente lesionados en la fase contractiva del ciclo económico. Los apremios fiscales nacionales y la regla monetaria impedían el auxilio de la Tesorería nacional. Además estaba bloqueada la vía de auxilio por parte de los bancos provinciales dado que buena parte de los mismos habían sido liquidados o privatizados en la etapa previa de "saneamiento financiero". Por lo tanto gradualmente las jurisdicciones más apremiadas recurrieron al viejo mecanismo de emisión de bonos con las características de un verdadero cuasidinero. Primero fue la provincia de Corrientes que había sido intervenida por el poder central por segunda vez en los últimos cinco años y también la provincia de Catamarca hacia fines del año 2000. Durante el 2001 se sumaron varias provincias más y en el segundo semestre de ese año se incorporaron la provincia de Buenos Aires y la provincia de Córdoba<sup>53</sup> jurisdicciones de gran importancia económica que denotaban la extensión y profundidad de la crisis económica. Debe resaltarse que la mayoría de estos bonos fueron asumidos para financiar erogaciones corrientes encontrándose entre las mismas muchos sueldos y jubilaciones. Hacia fin del año 2001 se habían emitido más de 3.400 millones de pesos en bonos provinciales con características de cuasidinero y también circulaban bonos nacionales de esas características<sup>54</sup>. Cuando se produjo la renuncia del presidente De la Rúa el presidente provisional Adolfo Rodríguez Súa pensó en emitir una tercer moneda nacional no convertible<sup>55</sup> idea que pronto fue abandonada luego de su inesperada salida del gobierno. Finalmente en el año 2002 durante la presidencia de Duhalde, ya abandonada la convertibilidad y en plena crisis el stock total de

---

<sup>52</sup> Algunas provincias mantenían hacia el fin de la convertibilidad compromisos de endeudamiento de un 120 a 150 % de sus ingresos fiscales (Kopitz, Juan Pablo Jiménez y otro, 2000).

<sup>53</sup> Sobre las facultades provinciales y nacionales en materia monetaria véase Masnata (2001).

<sup>54</sup> Los denominados LECOPS que habían a ser rescatados con los fondos de un fideicomiso administrado por el Banco de la Nación y que se formaba con una parte de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.

<sup>55</sup> Por consejo de su asesor David Espósito lanzó la idea de una moneda para transacciones denominada "argentino", pero los cálculos previos de la necesidad de emisión (alrededor de 15 mil millones) aventaron esta posibilidad.



cuasimonedas en circulación alcanzó los 7.800 millones de pesos. El proceso de rescate de ese cuasidínero sin embargo fue bastante rápido comenzando en mayo del año 2003 y finalizando casi hacia fin de ese año anotando un gran logro a la administración económica del ministro Lavagna<sup>56</sup>

Las publicitadas circunstancias fiscales de las provincias exteriorizadas mediante la emisión de bonos provinciales magnificaron la influencia de su desequilibrio y la consiguiente responsabilidad en la salida de la convertibilidad. Frenkel y otros (2003) anotan que las cuentas provinciales exhibieron guarismos próximos al equilibrio en 1997 y solamente un desequilibrio del 0,9 % del PBI como promedio entre 1998-2001. Es claro que esa magnitud de desequilibrio fiscal no podría identificarse como causal de la salida del programa de convertibilidad sino evidenciar el serio cuadro de deterioro que mantenía el mencionado esquema. Probablemente la pirotecnica política haya ayudado a instalar esta noción pero no menos importante fue la permanente insistencia de los organismos financieros internacionales, en tal sentido. Principalmente el Fondo Monetario Internacional jugó un rol crucial en esta línea de acción y aún cuando había tomado distancia de las políticas cambiarias de fijación de la paridad reservó una calificación favorable para aquellas de gran rigidez institucional como el "currency board" a la que reputó como una "corner solution". (Frenkel y otros 2003). Con posterioridad a la crisis del modelo uno de los principales directivos del Fondo refrendó estas posiciones (Mussa, 2002). Sin embargo más recientemente una revisión de las actuaciones del organismo en la crisis argentina produjo apreciaciones más críticas sobre el acompañamiento al programa<sup>57</sup>

### **2.3 El Regreso de la Responsabilidad Fiscal . Sanción de la ley 25.917: su necesidad e importancia.**

La traumática salida del modelo de convertibilidad y el default a sus compromisos externos prometían colocar al país en una situación de total

---

<sup>56</sup> Mediante un Programa de Unificación Monetaria autorizado por el Congreso el Tesoro colocó en el año 2003 un Bono en el Banco Central por alrededor de u\$s 2.340 millones de dólares para rescatar las cuasimonedas

<sup>57</sup> Véase la referencia que al informe de la OECEI (Oficina Consultora Independiente) reunida ad hoc en Jesús Rodríguez (2005).

aislamiento internacional. El gobierno del presidente Duhalde procuró desde el principio acometer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El cumplimiento a las exigencias de este organismo provocaron una errática política cambiaria y una aceleración de la inflación. (Frenkel y otros, 2005) . El acuerdo con la institución financiera internacional no se había logrado al finalizar el año 2002 a pesar de variadas concesiones del gobierno<sup>58</sup> . En enero del 2003 se registró un avance al producirse un acuerdo transitorio que habilitó el refinanciamiento de variados compromisos con la institución a vencer entre enero y fines de agosto de ese año. Finalmente el 10 de setiembre del año 2003 y ya durante la presidencia del Dr. Néstor Kirchner se registró un acuerdo con la institución luego de tensas negociaciones. Entre los compromisos del gobierno argentino estaba el de girar un proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos que se hallaba en mora desde hacía más de 6 años.<sup>59</sup> El gobierno de Kirchner cumplió con lo comprometido y en marzo del año 2004 remitió un proyecto de ley de coparticipación a las provincias para ser considerado en las gobernaciones antes de cualquier tratamiento parlamentario. Dicho proyecto no pudo llegar al parlamento habida cuenta de la negativa anticipada de la mayoría de las jurisdicciones. Paralelamente en acuerdo con el FMI el gobierno había avanzado en los denominados Programas de Financiamiento Ordenado con el fin de poner en caja la situación con las jurisdicciones subnacionales de cara al nuevo ordenamiento legal <sup>60</sup>. Ante esa circunstancia y apremiado por el rechazo provincial el gobierno puso en funcionamiento un plan b que consistía en una legislación de menor rigidez pero que conformaban la mayoría de los requerimientos del FMI: la ley de Responsabilidad Fiscal.

---

<sup>58</sup> Entre ellas podemos citar la modificación de la ley de quiebras. Habilitando el cram down a los acreedores de empresas en concurso, el cuidado de la política monetaria dirigida por Mario Blejer uno de los principales economistas del Fondo y además anticipándose a refinanciamientos produjo pagos de las acreencias del organismos para con el país a sus vencimientos colocándolo en un sitial de acreedor privilegiado.

<sup>59</sup> La constitución de 1994 había previsto en su texto el dictado de una “ley convenio” antes del 31/12/1996.

<sup>60</sup> Dichos programas habían sido lanzados durante la presidencia de Duhalde y tenían por objeto encuadrar a las provincias en una meta de superávit fiscal que ayudase al acuerdo con el FMI e impedir el endeudamiento provincial por fuera de los mismos. En el acuerdo con el FMI de setiembre del 2003 se dispuso como límite para firmar el acuerdo el mes de febrero del año 2004. Los acuerdos con todas las jurisdicciones se lograron dos meses antes de la fecha límite lo que hizo suponer al gobierno un posible acuerdo futuro en coparticipación.

De resultas de lo expuesto advertimos en el Fondo Monetario Internacional como un fuerte propulsor de normas de este tipo ha sido sin dudas dado que las ha propiciado como parte de las denominadas "reformas de segunda generación" en el marco del "Consenso de Washington ampliado". Así, se han sancionado leyes de este tipo en Argentina, Perú y Brasil, entre otros país latinoamericanos. Como mencionáramos, la República Argentina contaba con una ley de alcance Nacional, que seguía en parte el modelo de responsabilidad fiscal autónomo, ya que solamente abarcaba al sector público nacional y no a los provinciales, con los cuales sí se avanzó con la sanción de la ley 25917. Resultaba claro la pretensión de profundizar el ajuste fiscal en las provincias para garantizar el pago de la deuda pública tanto nacional como provincial. Sin perjuicio de ello para el gobierno la sanción de la ley además de permitir el acuerdo con el organismo se sostenía que desde el punto de vista de un país altamente endeudado con un sesgo al déficit presupuestario, resulta muy infructuoso implementar un ajuste fiscal o mantener la prudencia fiscal a nivel nacional sin restricciones que se apliquen de manera uniforme y transparente por todos los gobiernos subnacionales <sup>61</sup>

## **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.**

Es así que en agosto del 2004, es sancionada por el Congreso Nacional, a iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional la Ley 25917, por el cual se crea un del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. El régimen previsto en esta norma apunta a la adopción de reglas macrofiscales homogéneas tanto a nivel Nacional como Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires procurando, según la exposición de motivos del proyecto, consolidar y perfeccionar los principios contenidos en la Ley 24.156 (de Administración Financiera del Sector Público) y

---

<sup>61</sup> Dictamen de Comisión Honorable Senado de la Nación.

25.152 (de Administración de los Recursos públicos, también conocida como Convertibilidad Fiscal).

Se destacan así como antecedentes inmediatos las leyes antes mencionadas, así como el acuerdo suscripto en diciembre de 1999 por la nación y las provincias denominado "Compromiso Federal", ratificado por la ley 25.235 que en su artículo 6 expresa el compromiso de las provincias de impulsar en sus respectivas jurisdicciones el dictado de una legislación que adopte reglas similares a la contenidas en la Ley 25.152

Esta ley, como su antecedente inmediato, la ley de convertibilidad fiscal, a través de su articulado, introduce preceptos referidos en términos generales a: transparencia en la administración de recursos públicos y gestión pública, reglas numéricas sobre límites a la expansión del gasto y del endeudamiento y reglas de procedimiento presupuestario

Salvo las reglas numéricas sobre límites a la expansión del gasto y del endeudamiento, el resto de los principios están contenidos bajo distintas modalidades en la legislación existente sobre la materia, y que hemos desarrollados en los análisis correspondientes <sup>62</sup> por lo cual agregan poco al mejoramiento de la performance fiscal de la nación y las provincias. De esto se deduce que la mayor atención debe centrarse en las reglas numéricas, y que el objetivo básico de la ley está enfocado en las mismas.

Centralmente se observa que el texto normativo recoge un modelo de responsabilidad fiscal de coordinación, en el cual las jurisdicciones subnacionales, quedan bajo la órbita o tutela fiscal de la Nación. . Así, la disciplina fiscal de las provincias es producto de monitoreo centralmente para evitar la externalidad negativa que puede provocar la falta de disciplina fiscal de un gobierno provincial, incrementando el costo de endeudamiento de otros que han mantenido un esquema fiscal saneado.

La Ley está estructurada en ocho capítulos a saber:

Capítulo I: Transparencia y gestión pública– Artículos 2º a 9º,

---

<sup>62</sup> Ver el análisis correspondiente a las Leyes de Administración Financiera del Sector Público, Ley de Convertibilidad Fiscal, y Ley de "Deficit cero"

Capítulo II: Gasto público: Artículos 10° a 15°,

Capítulo III: Ingresos Públicos: Artículos 16 a 18°,

Capítulo IV: Equilibrio Financiero: Artículos 19° y 20°,

Capítulo V: Endeudamiento: Artículo 21° a 26°,

Capítulo VI: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal: Arts. 27° a 31°,

Capítulo VII y VIII: Disposiciones varias – transitorias: Arts. 32° a 37°.

En su capítulo I referido a “Transparencia y Gestión Pública” impone criterios de administración presupuestaria y pautas para obtener y aplicar clasificadores presupuestarios uniformes que permitan la consolidación de las cuentas públicas y la comparación de la información fiscal de la Nación con las Provincias y la de éstas entre sí. –Así, el Gobierno Nacional debe presentar antes del 31 de agosto de cada año, un marco macrofiscal proyectado para el siguiente ejercicio contemplando la siguiente información:

- El resultado previsto base devengado para el sector público de cada nivel de gobierno
- Los límites de endeudamiento para el conjunto de provincias y el gobierno nacional
- las proyecciones de recursos de origen nacional detallando su distribución por Régimen y por Provincia
- La política salarial e impositiva que espera implementar y las proyecciones de las variables: precios, Producto Bruto Interno, y tipo de cambio nominal.

Si bien en la exposición de motivos se manifiesta que esta información es a los efectos que las administraciones provinciales cuenten con la información necesaria para la elaboración de sus proyecciones presupuestarias, vemos que de antemano se determinan los límites de endeudamiento de cada jurisdicción con posible carácter imperativo.

Por su parte, en virtud del artículo 6, se establece la obligación de las provincias de presentar ante sus legislaturas antes del 30 de noviembre de cada año, las proyecciones de presupuestos plurianuales para el trienio siguiente conteniendo:

- a) Proyecciones de recursos por rubros.
- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.

- c) Programa de inversiones del período.
- d) Proyección de la coparticipación de impuestos a Municipios.
- e) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales.
- f) Perfil de vencimientos de la deuda pública.
- g) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
- h) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

En los capítulos II y III, se establecen reglas tanto numéricas como de procedimiento para el tratamiento del gasto público como de los ingresos, con el objetivo declarado de preservar el equilibrio financiero que es tratado en el Capítulo IV .

De esta forma, en el capítulo II se determina una regla primaria por la cual el aumento nominal del gasto primario, excluidos los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica, necesaria para el desarrollo social y económico, no debe superara la tasa de variación nominal del Producto Interno Bruto

El capítulo referido a los ingresos públicos hace referencia centralmente a la metodología de cálculo para su inclusión en el Presupuesto; a la necesidad de compensación en caso de modificaciones a la política tributaria que implican una merma en la recaudación de recursos, y a la obligación de formular estimaciones del Gasto Tributario.

Con relación al equilibrio financiero, la ley en su artículo 20 establece que el mismo debe transformarse en superávit en aquellas jurisdicciones que verifiquen niveles de endeudamiento que generen servicios de la deuda por valores superiores al 15% de los ingresos corrientes netos de transferencias a los municipios. Por otra parte, establece la obligación del Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de constituir fondos anticíclicos fiscales a partir de la vigencia de la presente ley *“con el objeto de perfeccionar el cumplimiento de sus objetivos”* (art. 20 in fine).

En el Capítulo V se fijan pautas con relación al endeudamiento público que deben seguir las distintas jurisdicciones provinciales y asimismo las restricciones que sufrirán en caso de no respetar los parámetros cuantitativos establecidos en el mismo. En tal sentido, impone la necesidad de tomar las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Por su parte, en el artículo 22, se determina que *“Aquellas jurisdicciones que superen el porcentaje citado en el artículo anterior no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que constituya un refinanciamiento del existente...”*

En el capítulo siguiente se establece la creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, como órgano de aplicación del Régimen establecido, y en el Capítulo VII las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento por parte de las provincias a los preceptos estatuidos en la ley. Se propicia asimismo a que las provincias inviten a los municipios a adherir a la presente norma.

Antes del tratamiento de algunos aspectos particulares de la ley, es preciso realizar ciertas consideraciones generales acerca de la necesidad del establecimiento por ley de un régimen de responsabilidad fiscal.

Cabe destacar que nuestro país ya cuenta con una norma sancionada a nivel nacional sobre esta temática (Ley 25.152), que este proyecto viene a consolidar llevando los principios establecidos en la misma a las jurisdicciones subnacionales. De todos modos, vale aclarar que si bien la ley mencionada establece reglas de presupuesto equilibrado, no condiciona a las jurisdicciones subnacionales, invitándolas solamente a adherir al régimen.<sup>63</sup>

Desde el punto de vista conceptual, este tipo de norma encuentra su fundamento en las corrientes académicas que enfatizan la superioridad de las reglas por sobre la discreción en materia de política económica. En América Latina, fueron profusamente difundidas por el FMI, como forma de lograr que los países que tenían mala reputación en el manejo discrecional de las herramientas

---

<sup>63</sup> Art. 10 Ley N° 25.152: “El Poder Ejecutivo nacional invitará a los gobiernos provinciales y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires al dictado de normas legales en concordancia con lo dispuesto en la presente ley”

habituales de política económica, la pudieran “comprar” autoimponiéndose reglas estrictas de comportamiento.

Sin desdeñar la importancia de las reglas, consideramos relevante establecer un justo equilibrio entre el establecimiento de reglas formales (fundamentalmente aquellas que garanticen transparencia, corrección y eficiencia en el manejo de los recursos públicos), y el mantenimiento de grados de libertad que nos eviten caer en esquemas de rigideces tales que impidan el diseño de cualquier tipo de política fiscal o monetaria (vale la pena recordar las consecuencias del esquema de convertibilidad monetaria, sustentando en los principios antes mencionados, vigente hasta fines del 2001 en la Argentina)

En tal sentido recordamos la una diferenciación entre el establecimiento de 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). Como hemos visto existe consenso en que, mientras las primeras no son necesarias ni suficientes para asegurar la disciplina fiscal, una mejora en los procedimientos presupuestarios puede contribuir a mejorar el comportamiento fiscal de una economía <sup>64</sup>

Ahora bien, como mencionamos anteriormente, las normas de procedimiento en términos generales están contenidas en el plexo normativo referido a la administración financiera pública, tanto a nivel nacional como en las distintas jurisdicciones provinciales, por lo cual resulta redundante reiterarlos en esta norma, mientras que las reglas numéricas aportan por un lado pérdida de flexibilidad en la política fiscal y asimismo , como ya hemos señalado, generan fuertes incentivos a la denominada “contabilidad creativa”<sup>65</sup>, procurando en definitiva un mayor descrédito del sistema.

Asimismo, se enfatiza en la necesidad de establecer un modelo de coordinación fiscal que permita superar el criterio de autonomía donde cada

---

<sup>64</sup> Nicolás Gadano (op.cit., 2003)

<sup>65</sup> Utilización de mecanismos contables que distorsionan la información brindada con el fin de alcanzar formalmente (aunque no en la realidad )ciertos parámetros numéricos.



gobierno subnacional se impone a sí mismo una restricción al endeudamiento y/o al saldo presupuestario, no existiendo una regla macrofiscal de nivel federal. El riesgo del modelo de autonomía fuerte, es que la mala performance de alguno de los gobiernos provinciales, genera una externalidad negativa sobre el resto de los gobiernos con relación al incremento del costo del endeudamiento externo. Sin embargo, se corre el riesgo que un modelo de coordinación derive en un esquema de cesión de la soberanía fiscal de los gobiernos provinciales.

Asimismo, con la sanción de esta ley, el gobierno nacional, se desentiende de la reforma al régimen de coparticipación federal de impuestos, que fuertemente había impulsado con anterioridad. Esta lógica tiene su sustento en que, con la ley de responsabilidad fiscal se logra un esquema de coordinación fiscal con las provincias, someténdolas a un estricto control de disciplina fiscal; por otra parte, la coyuntura económica determina una fuerte centralización de los ingresos públicos, ya que gran parte de la mejora recaudatoria está explicadas en buena medida por el espectacular aumento de las retenciones a las exportaciones<sup>66</sup> que no son coparticipables y que fortalecen el superávit fiscal primario nacional. Resulta evidente que este esquema determina que todas las provincias argentinas sean fuertemente dependientes de los recursos provenientes de la órbita nacional.

Como señaláramos, la ley expresa algunas reglas cuantitativas que, en determinadas coyunturas, pueden significar rigideces y limitaciones a la formulación de política económicas. Así, en algunos casos, lejos de asegurar la estabilidad macrofiscal, solo logran perturbarla, e impiden la consecución de objetivos superiores de política pública.

En tal sentido, el art. 10 impone como límite al incremento del gasto público primario la tasa de aumento nominal del Producto bruto interno<sup>67</sup>. Cuando la tasa

---

<sup>66</sup> Fueron instauradas a la salida de la convertibilidad en enero del año 2002 y ampliadas considerablemente a partir de marzo del mismo año, manteniéndose hasta la actualidad. Como todo recurso aduanero pertenece su producido totalmente al Estado Nacional.

<sup>67</sup> En el dictamen de la comisión se modificó este punto estableciendo que no se consideran los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica, quedando redactada de la siguiente forma: "La tasa nominal de incremento del gasto público primario de los Presupuestos de la Administración Nacional, Provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, entendido como la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la

nominal de variación del PBI sea negativa, el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante.

Con relación a este punto hay que considerar la rigidez que se establece al limitar el incremento del gasto a la tasa de incremento del PBI, cuando las necesidades públicas a ser financiadas con el presupuesto pueden tener un comportamiento distinto al crecimiento de la economía en su conjunto. Hasta puede ser necesario tener que aumentar el gasto en algún año que ocurra una caída del producto. Años atrás, en ocasión de discusión de esta temática, consultado el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz señaló que: "...si yo tengo un país que está entrando en recesión, quiero poder tener a mano las herramientas necesarias para reactivar las cosas. Quiero poder asumir un déficit fiscal, con gastos extras del estado que impidan que el país se caiga en un agujero negro de depresión y recesión"<sup>68</sup>

Por otra parte, hay que considerar el nivel del cual se parte del gasto público real de la Argentina con relación al PBI. Si consideramos solo el de la Administración Pública Nacional, para el presupuesto 2007 el gasto público primario representa un 17,5% del PBI <sup>69</sup>, representando uno de los niveles históricos más bajo. La misma relación ocurre a nivel provincial.

Ante el creciente nivel de demandas sociales insatisfechas, resulta atendible que en los próximos años el gasto público crezca a niveles quizá superiores que el crecimiento del PBI. Convalidar la regla impuesta en este artículo, implica cristalizar este cuadro que refleja la escasa capacidad que tiene el estado de satisfacer las necesidades públicas. Adicionalmente debemos tener presente que,

---

deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico social financiados con cualquier uso del crédito, autorizado en el caso de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la presente; no podrá superar la tasa de aumento nominal del Producto Bruto Interno prevista en el marco macrofiscal mencionado en el Artículo 2º, inciso d) de la presente norma. Cuando la tasa nominal de variación del Producto Bruto Interno sea negativa, el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante. Cuando no fuera necesario implementar las medidas previstas en el Artículo 20 de la presente, esta limitación sólo regirá para el gasto corriente primario sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 19." Si bien se flexibiliza la pauta, conceptualmente se sigue el mismo esquema.

<sup>68</sup> Diario La Nación, 30/08/98 citado por Gadano (op cit, 2003)

<sup>69</sup> Incluido los intereses de la deuda, por lo cual el Gasto Primario es aun un porcentaje menor(15,5%). Ver mensaje de Presupuesto 2007

dado el grado de evasión imperante en la Argentina, el aumento del gasto público por encima del crecimiento del PBI, puede financiarse sin tener que recurrir a una mayor presión impositiva formal, sino a través de un plan sistemático de combate a la evasión fiscal.<sup>70</sup>

Por su parte, en función de lo establecido por los art. 20 y 21 de la ley, las Provincias deberán presentar y ejecutar presupuestos con superávit primario, cuando el nivel de endeudamiento sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios<sup>71</sup>. Vemos así que se supedita la formulación presupuestaria a garantizar el pago de la deuda pública.

De la conjunción de los art.10, 20 y 21 puede resultar que en períodos recesivos, las provincias no solo no puedan aumentar el gasto, sino que tengan la obligación de generar superávit fiscal, aplicando así una política procíclica altamente recesiva. Este aspecto fue ampliamente debatido en el Congreso Nacional en ocasión del tratamiento parlamentario, pues precisamente con este tipo de normas se debería fomentar una política fiscal que amortigüe el ciclo.

El artículo 20 establece asimismo la obligación de constituir fondos anticíclicos a partir de la vigencia de esta ley. Si bien el fondo anticíclico es una herramienta de política fiscal ponderable, se debe analizar la capacidad de cada provincia de constituirlo sin caer en un ajuste fiscal que genere más perturbaciones que los beneficios de constituir el fondo. Vale la pena aclarar que

---

<sup>70</sup> Por otra parte, se toma como parámetro el PBI nacional y no el crecimiento de la economía provincial que puede tener una performance significativamente diferente del nacional.

<sup>71</sup> Art. 20 del Proyecto de Ley : “ Cuando los niveles de deuda generen servicios superiores a los indicados en el primer párrafo del Artículo 21 de la presente ley, deberán presentarse y ejecutarse presupuestos con superávit primario (nivel de gasto neto del pago de intereses) acordes con planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda y la consiguiente convergencia a los niveles antes definidos. Asimismo el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES constituirán fondos anticíclicos fiscales a partir de la vigencia de la presente ley con el objeto de perfeccionar el cumplimiento de sus objetivos”.

Art. 21 Primer párrafo del Proyecto de Ley: “Los Gobiernos de las Provincias y de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus Jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el QUINCE POR CIENTO (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.”

la ley nacional 25.152 establecía ya la obligación para la Nación de constituir un Fondo Anticíclico, norma que fue sistemáticamente suspendida desde el año 2000 (primer año de vigencia) hasta el presente.

Entre las restricciones que mencionamos, las más relevantes están impuestas por el artículo 22 que prohíbe a las provincias en los cuales los servicios de la deuda superen el 15% de los recursos corrientes (netos de la coparticipación a los municipios), acceder a nuevo endeudamiento y el artículo 25 por el cual los gobiernos provinciales y municipales, para acceder a operaciones de endeudamiento, deben elevar la solicitud al Ministerio de Economía, efectuará un análisis a fines de evaluar tales operaciones conforme a los principios de la ley Este texto también fue ampliamente debatido en el parlamento, pues fue criticado ya que podía ser "malutilizado" por el poder central para "disciplinar" a las provincias.

El artículo 27 crea el Consejo Federal de Responsabilidad fiscal, como órgano de aplicación de la Ley, que estará integrado por todos los ministros de hacienda o economía de las provincias y del gobierno nacional. Entre otras atribuciones, en el art. 31 se lo faculta a evaluar el cumplimiento del Régimen y aplicar las sanciones derivadas de su incumplimiento. En el artículo 32 se fijan las sanciones, y aquí surge la inquietud, ya que algunas de ellas son de tal magnitud que deberían ser resorte exclusivo del Congreso implementarlas, como: establecer restricciones en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales destinados al sector privado ubicado en la jurisdicción que haya incumplido; o la limitación de las transferencias presupuestarias del Gobierno Nacional con destino a las jurisdicciones.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Art. 32 de la ley reza: "El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley dará lugar a sanciones, las cuales podrán consistir en lo siguiente, sin perjuicio de otras que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pudiera fijar al efecto:

- i. Divulgación de la situación en todas las páginas web de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gobierno nacional, en un apartado especial creado a tales efectos;
- ii. Restricción del derecho a voto en el Consejo;
- iii. Restricciones en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales destinados al sector privado ubicado en la jurisdicción que haya incumplido;
- iv. Limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del Gobierno nacional;
- v. Denegación de autorización para las operatorias de nuevos endeudamientos en los términos del artículo 25 de la presente ley;

El proyecto no avanza sobre la necesidad de establecer sanciones a los funcionarios públicos que incumplan con los preceptos de la ley, en el entendimiento que dichas sanciones ya están establecidas la propia Constitución Nacional, en los códigos vinculados a las materias específicas y particularmente en la legislación financiera vigente.

Específicamente, la ley 24156 establece el principio de responsabilidad de los funcionarios y agentes que intervienen en el manejo de la hacienda al disponer que toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontraren comprendidos en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial. Por su parte, en virtud de la ley 24629, se establece la obligación del funcionario que autorice o concrete actos sin cumplir con las disposiciones de la Ley 24.156 a responder por sus propios bienes.

A modo de conclusión podemos indicar en primer lugar que es necesario indagar la validez del establecimiento de este tipo de reglas como instrumento para el logro de una correcta performance fiscal. En tal sentido hemos señalado que las reglas numéricas aportan más rigideces que beneficios en el comportamiento económico. La resultante de esto son dos opciones, ambas sumamente negativas. O se cumple la ley y la rigidez establecida hace que los objetivos conseguidos con su cumplimiento sean diametralmente opuestos a los deseados, o se incumple con la ley considerándola letra muerta, con lo cual la credibilidad en materia fiscal que se quiere proteger con la sanción de este tipo de normas, decrece aun más.

En tal sentido es válido analizar el antecedente de la Ley 25.152 (de Responsabilidad Fiscal a nivel Nacional o Convertibilidad Fiscal). Según la exposición de motivos, el presente proyecto "...consolida y perfecciona los principios contenidos..." en esa norma. Se habla de consolidar una ley que, a

---

vi. Limitación de las transferencias presupuestarias del Gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática"

cuatro años de su sanción, ha sido modificada, incumplida, y suspendida en numerosas oportunidades, como lo hemos señalado en el punto correspondiente al análisis específico de dicha ley. No ha logrado realizar ningún aporte al mejoramiento del desempeño fiscal, resultando irrelevante como institución económica, por lo cual su balance ha sido francamente negativo.

En lugar de tratar de imponer una nueva ley de similares características para las jurisdicciones subnacionales, debería hacerse primero un análisis crítico de la utilidad y aplicabilidad pasada, presente y futura, de la ley nacional vigente. Por otra parte, como a priori no podemos suponer que se sancionará una ley para incumplirla, la misma impone restricciones cuantitativas que limitan la escasa autonomía en el diseño de política fiscal de las provincias, con el objetivo en definitiva de lograr la "sustentabilidad" de la deuda pública. Este hecho, sumado a la falta de sanción de un nuevo régimen de coparticipación, en el marco de una coyuntura en la cual los recursos propios de la Nación han crecido a niveles muy superiores que los provinciales, profundiza la dependencia de las jurisdicciones al poder central.

Asimismo cabe mencionar la problemática de los municipios, ya que en el art. 33 se encomienda a las provincias a invitar a los municipios a adherir al régimen propuesto. En este caso se debe evaluar puntualmente las exigencias que se imponen a los municipios términos de responsabilidad fiscal, cuando son doblemente dependientes de los recursos nacionales y provinciales.

A dos años largos de su sanción la ley de Responsabilidad Fiscal ha dominado el esquema fiscal nacional y subnacional proveyendo un marco que a simple vista ha reforzado el centralismo fiscal alejando aún más el tratamiento del imperativo constitucional por una ley convenio de reparto de impuestos. Institucionalmente ello representa un serio reparo al camino trazado por las leyes fundamentales pero mientras resulte efectivo en el concurso hacia una eficaz política fiscal conjunta no parece ser objeto de reparos por sus principales perjudicados. La coyuntura económica ha sido favorable a tal conjunción mas ello deberá probarse cuando sobrevengan las "vacas flacas" y comiencen a advertirse las rigideces impuestas.

## **2.4.2 La normativa y la institucionalidad derivada a nivel de provincias**

La Ley Nacional 25.917 de creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal<sup>73</sup> invita en su artículo 34 a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al mencionado régimen, que entraba en vigencia a partir del 1 de enero de 2005, o, para las jurisdicciones que adhieran con posterioridad, a partir de la fecha de adhesión (Art. 35). Además, establece en su artículo 33 que los gobiernos provinciales deben convocar a sus Municipios para que adhieran y proponerles que utilicen en su ámbito principios similares, al mismo tiempo que determina que los gobiernos provinciales deberán coordinar la difusión de la información de los municipios.

En ese marco se analizará en esta parte del trabajo de forma resumida cuáles fueron las jurisdicciones que adhirieron al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, en qué momento lo hicieron, mediante qué normativas y los contenidos de éstas.

De tal manera que se resumirán las leyes con las que cada jurisdicción adhiere a la Ley Nacional sin profundizar en las normas vigentes en cada jurisdicción antes de la adhesión, ni tampoco las dictadas con posterioridad o como complementarias, ya que por la considerable cantidad de leyes sobre el tema nos estaríamos desviando del objetivo principal del trabajo.

Actualmente sólo tres son las provincias que no adhirieron al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal: San Luis, La Pampa y Salta. En este último caso, mientras se discutía la adhesión de las distintas jurisdicciones, el Gobernador Romero dirigió una carta pública al por entonces Ministro de Economía de la Nación Roberto Lavagna, en la cual describe las distintas medidas tendientes a la disciplina y transparencia fiscal que se fueron implementando durante sus diferentes mandatos para lograr "una saludable combinación entre sucesivos resultados fiscales favorables, disminución constante de la deuda y el mayor nivel de inversiones en obra pública y desarrollo económico que se

---

<sup>73</sup> Sancionada el 4 de agosto de 2004, promulgada por el Decreto del poder Ejecutivo Nacional N° 1079 del 24 de agosto de 2004 y publicada en el boletín oficial el 25 de agosto de 2004

recuerde"<sup>74</sup>, por lo que el gobernador aclara que si bien coincide con los objetivos de la ley 25.917, considera innecesaria la adhesión porque la legislación vigente en Salta ya cubre esos postulados.

El resto de las jurisdicciones se fueron incorporando paulatinamente al mencionado régimen, haciéndolo en su mayoría desde la fecha de promulgación de la ley (agosto de 2004) hasta enero de 2005, incorporándose más tarde las provincias de Santa Fe y Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en marzo, mayo y julio de 2005 respectivamente, las dos últimas jurisdicciones en suscribir el acuerdo fueron Neuquén y Tierra del Fuego, y lo hicieron recién en mayo de 2006.

Para sintetizar el marco jurídico por el cual las jurisdicciones se incorporan a la mencionada ley se agruparán a las provincias en grupos por la similitud de sus leyes de adhesión.

Un primer grupo lo conforman las jurisdicciones que adhieren al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en un todo pero no hacen explícita la invitación a los municipios, esas son las provincias de Chaco, Formosa y Río Negro. A este grupo habría que sumar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque obviamente en este caso no se realiza invitación ya que no existen otros niveles de gobierno.

Otro grupo lo conforman las jurisdicciones que dictan una norma donde adhieren a la Ley 25.917 e invitan a los municipios a realizar lo mismo, éste es el caso de las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán.

Un tercer conjunto lo componen las jurisdicciones que a la adhesión y la invitación a los municipios le suman alguna salvedad u otro tipo de reserva, es el caso de las provincias de La Rioja, Neuquén, Santa Fe y Tierra del Fuego.

La provincia de La Rioja deja establecido en el Art. 2 de su ley de adhesión que las reglas que se asumen no implican desconocer las normas vigentes en el ámbito provincial, por lo que se aclara que esa ley complementa las anteriores.

---

<sup>74</sup> [www.salta.gov.ar/ministerios/textos/CartaLavagnadeJcRomero.doc](http://www.salta.gov.ar/ministerios/textos/CartaLavagnadeJcRomero.doc)



La provincia de Neuquén establece que además adhiere al Régimen de Saneamiento Definitivo de la Situación Financiera entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme lo establece el Decreto nacional 1382/05.

Santa Fe aclara en el Artículo 5 de la ley provincial N° 12.402 que la adhesión establecida "en ningún caso implicará cercenamiento ni disminución de las potestades o prerrogativas contempladas en la Constitución Provincial".

La Provincia de Tierra del Fuego se reserva lo establecido en el artículo 21 de la ley 25.917 (los servicios de la deuda no deben superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios), en razón de lo establecido en el artículo 70 de la Constitución de la Provincia. Además, se hace idéntica reserva a lo estipulado en el inciso III) del artículo 32 de la ley (el incumplimiento de las obligaciones dará lugar a restricciones en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales destinados al sector privado), en relación a los beneficios vigentes al amparo del Régimen de Promoción Económica para la Provincia de Tierra del Fuego, establecido en la Ley nacional 19.640.

El resto de las jurisdicciones que suscriben el acuerdo, además de adherir a la ley nacional e invitar a los municipios y comunas a hacerlo, manifiestan de forma explícita reglas numéricas y de procedimiento a cumplir por éstos, sin embargo, por lo extenso de la explicación de cada una de las leyes provinciales mencionaremos aquí los aspectos más importantes.

En el caso de la provincia de Buenos Aires se puede decir que básicamente mantiene la línea de la norma nacional, dispone por ejemplo la elaboración de presupuestos plurianuales para el trienio siguiente, obliga a los municipios a la publicación de la información en páginas web, crea el Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal, detallando en 11 puntos cuáles son las funciones, las misiones y los objetivos del consejo..

Por otro lado, y también en concordancia con la ley nacional, limita el crecimiento del gasto público de los Presupuestos de la Administración Municipal, no debiendo superar el incremento nominal del PBI, salvo en el caso que el

incremento nominal de los recursos supere el incremento del PBI y los servicios de la deuda no superen el 15% de los recursos corrientes netos de afectación del ejercicio. Asimismo, cuando la variación del PBI nominal sea menor a cero, el gasto primario deberá como máximo permanecer constante.

Una ley muy similar a la de Buenos Aires tiene la provincia de Chubut, con creación del Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal, poniendo los mismos límites a los servicios financieros y al Gasto Público Primario que los existentes en la norma nacional, sin embargo la ley de la provincia de Chubut es más extensa ya que desarrolla algunas normas fundamentalmente de procedimiento, buscando metodologías que tiendan a mantener una política fiscal uniforme en todo el ámbito provincial.

En la provincia de Jujuy el aspecto a destacar de su ley de adhesión es que se establece como límite máximo al gasto en el Rubro Personal de la Administración Central y Organismos Descentralizados del Sector Público Provincial para cada Ejercicio fiscal el 65% del ingreso corriente. Para el caso de los Municipios se determina que para cada Ejercicio Fiscal y para cada Jurisdicción, el gasto total en Personal no podrá superar el 70% del Ingreso Corriente.

Una de las leyes más completas es la que rige en la provincia de Mendoza, en donde además de la adhesión se establecen principios complementarios con el objetivo de "la consecución del equilibrio presupuestario y el crecimiento económico, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de dichos principios y de la responsabilidad de los funcionarios en la gestión fiscal, y en su caso, la imposición de sanciones "(art. 2), detallando en otro artículo quienes son los sujetos responsables en virtud de la ley y enumerando desde el Titular del Poder Ejecutivo Provincial hasta las personas que tienen como responsabilidad preparar y publicar la información que se determina en la ley.

Mendoza crea en la misma ley un fondo anticíclico tanto para la provincia como para los municipios <sup>75</sup>, esos fondos podrán destinarse a la cancelación de pasivos sólo cuando superen el monto de una nómina salarial. A su vez los fondos se integraran hasta alcanzar el 2% del Producto Bruto Geográfico y el 8 % de los ingresos corrientes municipales respectivamente, luego de alcanzado ese máximo, el sobrante durante ese ejercicio se podrán aplicar a la cancelación de deuda publica y/o a obra publica. Los fondos se utilizarán únicamente en la etapa recesiva<sup>76</sup> del ciclo económico, y se dejará sin efecto su integración mientras la misma perdure, pero los recursos no podrán destinarse a la financiación de aumentos permanentes del nivel de gastos corrientes primarios en ningún área.

Otro aspecto a destacar de la ley de responsabilidad fiscal de la provincia de Mendoza es que expresa que al finalizar una gestión, el stock de deuda consolidada de la provincia y los municipios tiene que ser igual o menor al que existía cuando comenzó la gestión, sin embargo las excepciones a ese límite<sup>77</sup> pueden hacerlo fácil de sobrepasar.

Un aspecto llamativo es que la ley fija restricciones adicionales para los años de elecciones para gobernador y/o intendentes:

- Por un lado “durante los dos (2) últimos trimestres del año, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa que implique un aumento en las erogaciones corrientes de tipo permanente”, si bien las excepciones con respecto a nombramientos de personal flexibilizan esa restricción.

- Por otro, “durante los tres últimos trimestres del año, estará prohibido cualquier disposición legal o administrativa que implique un aumento en el costo fiscal teórico de tipo permanente”.

---

<sup>75</sup> Dicho fondo anticíclico estará compuesto con un mínimo del 50 % del excedente con respecto a lo presupuestado de los recursos corrientes de rentas generales, de la misma forma se formará el de los municipios pero con un 10% del excedente. Ese excedente se distribuirá entre los municipios según el índice que establece la Ley Nº 6396 o la que la sustituya.

<sup>76</sup> Se entiende por recesión a la caída, con respecto a igual mes del año anterior y por 3 meses consecutivos, en la recaudación del impuesto a los Ingresos Brutos o en los recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal mayor al 5 %.

<sup>77</sup> Las excepciones serán por variaciones en el tipo de cambio, en el nivel de precios, etc, y/o porque el aumento de deuda haya sido destinado al financiamiento de proyectos que al momento del endeudamiento se encontrasen a nivel de proyecto ejecutivo.

- Por último, "durante los tres últimos trimestres del año, estará prohibido cualquier disposición legal o administrativa que implique la donación de activos del estado provincial y/o municipal".

En el final de la ley se establece que el tribunal de cuentas aplicará a los sujetos incluidos en la ley, independientemente de la responsabilidad civil y penal que le correspondiere, una multa equivalente de hasta un 10% de la remuneración mensual y habitual del funcionario público de que se trate.

Por último, el análisis de la ley mediante la cual adhiere la provincia de San Juan establece junto con la adhesión al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal un fondo de reserva anticíclico, por una suma equivalente a 2 nóminas salariales mensuales del Poder Ejecutivo Provincial, para, de ser necesario, utilizarlo en aquellos meses en que los fondos percibidos por coparticipación sean inferiores al promedio móvil de los últimos 12 meses.

Con respecto a la responsabilidad fiscal, San Juan estaría dentro del grupo de jurisdicciones que adhieren bajo la condición de que eso no implica desconocer las normas vigentes en el ámbito provincial. En otro capítulo, dentro de la misma ley, se establecen sanciones para aquel poder u órgano que supere el máximo establecido para el gasto total y que no eliminase el excedente en los dos cuatrimestres siguientes, dichas sanciones implican que el poder u órgano no pueda recibir transferencias voluntarias, tampoco pueden obtener garantía directa o indirecta de otro ente y, por último, tienen vedada la posibilidad de contratar operaciones de crédito, con excepción de las que tengan por objeto la reducción de los gastos en personal.

	<b>Provincia</b>	<b>Norma Legal</b>	<b>Fecha de Promulgación</b>
1	Buenos Aires	Ley 13.295- Dto. 49/05	13/01/2005
2	Ciudad Autónoma. De Bs As	Ley 1.726 - Dto. 992/0	08/07/2005
3	Catamarca	Ley 5.144 - Dto. 05/05	07/01/2005
4	Chaco	Ley 5.483 - Dto. 2569/04	17/12/2004
5	Chubut	Ley 5.257 - Dto. 2298/0	16/12/2004
6	Corrientes	Ley 5.639 - Dto. 2843/04	13/12/2004
7	Córdoba	Ley 9.237 - Dto. 415/05	16/05/2005
8	Entre Ríos	Ley 9.592	05/11/2004
9	Formosa	Ley 1.461 - Dto.1110	22/10/2004
10	Jujuy	Ley 5.427	10/09/2004
11	La Rioja	Ley 7.763 - Dto. 1498/04	22/11/2004
12	Mendoza	Ley 7.314 - Dto. 7/05	07/01/2005

13	Misiones	Ley 4.166 - Dto. 1742/04	30/12/2004
14	Neuquén	Ley 2.514	
15	Río Negro	Ley 3.886 - Dto. 1294/04	11/11/2004
16	San Juan	Ley 7567	23/12/2004
17	Santa Cruz	Ley 2.733 - Dto. 3676/04	10/12/2004
18	Santa Fe	Ley 12.402 - Dto. 338/05	04/03/2005
19	Santiago del Estero	Ley 6.697	28/12/2004
20	Tucumán	Ley 7.442	04/10/2004
21	Tierra del Fuego	Ley 694	24/04/2006

### **2.4.3 Los indicadores de Responsabilidad Fiscal**

Con fecha 30 de junio de 2005 el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina presentó a consideración del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal una propuesta de plan de trabajo de indicadores de gestión pública.

La propuesta abordaba de forma integral el tratamiento de lo dispuesto por el artículo 8 ° de la ley 25.917 y su reglamentación, consignando aspectos conceptuales inherentes a la construcción de indicadores así como los referidos a la situación institucional vigente en las jurisdicciones, tanto a nivel normativo como de desarrollo de procedimientos y bases de información necesarias para su cálculo y previo diagnóstico del estado de situación presentando una propuesta conformada por tres etapas.

La primer etapa constituida por un grupo de 18 indicadores fiscales y financieros agregados fue aprobada por el Consejo de Responsabilidad Fiscal mediante resolución n° 9. La segunda etapa avanzaba en la estructuración de un grupo relevante de indicadores sectoriales de gasto público que debían ser perfeccionados y ampliados al área de recaudación de ingresos. Finalmente para la tercera etapa el documento proponía dejar abierta una línea de trabajo permanente para construir indicadores de mayor complejidad que permitan medir la gestión en la prestación

La primer etapa como dijimos focalizó su interés en la selección de indicadores fiscales y financieros agregados de fácil disponibilidad y básicamente referenciales. La base de cálculo de esos indicadores sería la información disponible en las Direcciones Provinciales de Presupuesto, en la Oficina de

Gestión Pública y Presupuesto de la C.A.B.A. y en la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Adicionalmente se incluyó a unos pocos indicadores básicos demográficos sociales y económicos – producidos sistemáticamente en los lugares que se consignan – y que dan cuenta de las asimetrías existentes en las Provincias en tales aspectos. Podemos entonces mencionar:

- a) Gasto primario de la Administración Pública No Financiera Neta de Instituciones de la Seguridad Social (APNFNIS) por habitante (indicador referencial). Para la definición de APNFNIS según decreto n° 1731/04 y proyecciones de población del INDEC convalidadas por las Direcciones de Estadísticas Provinciales)
- b) Gasto en personal respecto del Gasto Primario en la APNFNIS (indicador referencial)
- c) Participación del gasto en inversión real directa respecto del gasto primario en la APNFNIS (indicador referencial). Aquí deben incluirse las transferencias de la APNFNIS a empresas estatales y a municipios con ese fin, aclarando los casos.
- d) Ingresos Tributarios de orden provincial de la APNF por habitante (indicador referencial). En el ámbito nacional se corresponde con el total de recursos tributarios que incluye a la recaudación de impuestos coparticipados y las contribuciones de la SS. En el caso de las jurisdicciones se incluyen aquellos ingresos tributarios que se presupuestan aclarándose los casos de delegaciones de facultades fiscales en Municipios.
- e) Ingresos Tributarios de origen provincial o nacional percibidos respecto a los ingresos tributarios provinciales o nacionales incluidos en cálculo de recursos del presupuesto original de la APNF. El ingreso percibido se corresponde con los conceptos presupuestados. En la Nación se incluye la recaudación de impuestos coparticipados.

- f) Ingresos tributarios de origen nacional con distribución automática respecto a los ingresos tributarios provinciales totales SPNF. Indicador no aplicable al Gobierno Nacional.
- g) Ingresos tributarios provinciales respecto a los ingresos tributarios totales SPNF. Este indicador no se aplica al Gobierno Nacional.
- h) Indicador de solvencia de la APNF; gastos corrientes respecto a los ingresos corrientes provinciales o nacionales, según corresponda. (indicador referencial)
- i) Gasto en Personal de la APNFNISS respecto a recursos corrientes netos de participación de impuestos a Municipios o a provincias según corresponda.
- j) Resultado financiero respecto de los gastos totales de la APNF (indicador referencial)
- k) Servicios de deuda de la APNF respecto de los ingresos corrientes netos de coparticipación de impuestos a Municipios o Provincias según corresponda (indicador referencial). Incluye los pagos en intereses y amortizaciones según decreto 1731/04
- l) Stock de deuda al 31/12 de cada año de la APNF respecto de los ingresos corrientes netos de coparticipación de impuestos a Municipios o Provincias según corresponda (indicador referencial)
- m) Stock de deuda al 31/12 de cada año por habitante (indicador referencial)
- n) Número de cargos a diciembre de cada año ocupados en el SPNF por cada 1000 habitantes (excluyendo contratados) (indicador referencial)
- o) Relación ingresos por contribuciones y aportes respecto al gasto en jubilaciones retiros y pensiones de las instituciones de Seguridad Social (indicador referencial).
- p) Número de beneficiarios con pensiones retiros y jubilaciones a diciembre de cada año (indicador de producto).

- q) Número aportantes activos a las Instituciones de la Seguridad Social respecto al número de beneficiarios con pensiones, retiros y jubilaciones. Información a diciembre de cada año (indicador referencial)

Los últimos 3 indicadores se computarán solamente para aquellas jurisdicciones que no hayan transferido las instituciones de la Seguridad Social.

La resolución del CRF también hace referencia a especificaciones para el cálculo de cada uno de estos indicadores estableciendo la unidad de medida, la periodicidad con que deben darse a conocer, el rezago con que puede proporcionarse la información y la forma y definición de las variables que los constituyen.

Además debemos señalar que todos estos indicadores de gestión económico financieros deberán ser considerados con un conjunto de Indicadores Básicos Demográficos, Sociales y Económicos que la misma Resolución nº 9 del CRF da a conocer en forma taxativa. Ellos son:

- Porcentaje de población urbana y población rural
- Densidad poblacional
- Porcentaje de población sin cobertura de salud
- Porcentaje de población con 19 ó más años en condición de analfabetismo.
- Población con NBI como porcentaje de la población total
- Tasa de desocupación en aglomerados
- Participación en el total de exportaciones
- Remuneración bruta promedio y puestos de trabajo del sector privado.

Los 4 primeros indicadores con clara referencia demográfica fundarán su información en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001.

Los indicadores sociales tanto de NBI como de empleo serán tratados conforme la información provista por la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos sólo para aglomerados urbanos. La información relativa a comercio exterior será la disponible también en INDEC. Por



último la información sobre retribución laboral y ocupación privada será la que provee el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PARA SEGUNDO CAPITULO**

- **Atchabahian Adolfo** "Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública". Ediltorial Depalma , segunda edición.(1999)
- **Braun M y Gadano N** "Para que sirven las reglas fiscales?". Documento de programa de Política Fiscal de Cippec. agosto de 2006
- **CEPAL, Naciones Unidas:** "Las Finanzas Públicas Provinciales: Situación actual y perspectivas". Serie Estudios y Perspectivas Nro. 12. Santiago de Chile 2002.
- **CEPAL, Naciones Unidas:** "Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal". Documentos presentados en el XV seminario regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 2003
- **Consejo de Responsabilidad Fiscal.** Actas 1 a 5. Buenos Aires 2005.
- **Frenkel Roberto, Damill Mario y Juvenal Luciana.** "Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina". Desarrollo Económico nº 170 . Buenos Aires, Julio-Setiembre 2003.
- **Frenkel Roberto, Damill Mario y Rapetti Martín** " Deuda Externa: historia, default, y reestructuración". Centro de Estudios para el Desarrollo y Económico y Sociedad. Buenos Aires, 2005.
- **Gadano, Nicolás:** "Rompiendo las reglas: Argentina y la ley de Responsabilidad Fiscal". Desarrollo Económico vol. 43 Nro. 170 (julio-setiembre 2003)
- **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.
- **Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos:** " Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos" . 2001
- **Kopitz George, Jiménez Juan Pablo y Manoel Alvaro.** "Responsabilidad Fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil". Criterios Tributarios. Santiago de Chile, 2000.
- **Ley Nacional 25.917** de "Responsabilidad Fiscal".

- **Martirene Roberto** . "Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública". ILPES - Cepal. Santiago de Chile, Julio 2006
- **Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Secretaría de Hacienda**, "El Sistema de Presupuesto Público en Argentina". 1996
- **Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación** "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental". Buenos Aires 1992.
- **Mundell Robert** "International Economics". Macmillan New York , 1977.
- **Porto, Alberto (director)**: "Disparidades regionales y federalismo fiscal". Editorial Universidad Nacional de La Plata, 2004
- **Rodríguez Jesús** "La salida de la convertibilidad en Argentina y el FMI". Revista Escenarios Alternativos. Buenos Aires, 2005.
- **Sturzenegger Adolfo** "Se supera el atraso cambiario". La Nación. 10/09/1997.
- **Teijeiro Mario** " Otra vez la política fiscal". En "La Economía Argentina hoy" por Marcelo R Lascano (comp.) Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 2001.
- **Teijeiro Mario**. "La política fiscal y la convertibilidad". Centro de Estudios Públicos. Buenos Aires, 1996.

## **CAPITULO 3 LA EXPERIENCIA SANTAFESINA EN RESPONSABILIDAD FISCAL.**

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

Con anterioridad al dictado de la ley 25.917 en la provincia de Santa Fe el marco normativo de la responsabilidad fiscal era brindado principalmente por la Constitución Provincial. La misma resguardaba para la legislatura en su artículo 55 la facultad de aprobación y control del presupuesto público (incs. 8º y 9º) , el arreglo de la deuda interna y externa (inc. 10º) y la autorización al Poder Ejecutivo para la celebración de contratos y aprobar o desechar los concluidos ad referendum del órgano legislativo (inc. 12 º). También en este último inciso se incluye una limitación al endeudamiento el cual no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial. La Constitución no establece otras limitaciones a la utilización del endeudamiento como sí surgen de otras constituciones provinciales. (Kopitz, Juan P Jiménez y otros, op. cit. 2000).

El panorama ha cambiado desde la sanción de la ley nacional de Responsabilidad Fiscal que como hemos señalado indujo la sanción de instrumentos derivados en la gran mayoría de las jurisdicciones subnacionales. Es así que en la provincia de Santa Fe la ley que en la actualidad regula los aspectos financieros y presupuestarios del Estado provincial, el de los municipios y comunas, y las relaciones entre los distintos niveles del Estado es la Ley 12.397.

En lo que se refiere a las modificaciones al presupuesto, la norma autoriza al Poder Ejecutivo de la provincia a realizarlo "siempre que siempre que el comportamiento esperado en la percepción de los recursos permita garantizar su atención, sin alterar el resultado financiero del cuadro de ahorro-inversión-financiamiento, o en su caso con destino a la atención del servicio de la deuda" (Ley 12.397, Artículo 2, Provincia de Santa Fe), además lo faculta para la ampliación del Presupuesto cuando se la recaudación sea mayor a la presupuestada o cuando lo realmente efectivizado y su proyección posibilite

prever una recaudación superior a la estimada en el cálculo original (Ley 12.397, Artículo 3, Provincia de Santa Fe).

Por otro lado, se establece que el Poder Ejecutivo, la Honorables Cámaras del Poder Legislativo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia y la Defensoría del Pueblo podrán realizar cambios en sus presupuestos y/o modificaciones en su planta de personal siempre que no aumenten los créditos totales asignados ni el total de cargos de los mismos (Ley 12.397, Artículo 9, Provincia de Santa Fe). Para el Poder Judicial se determina que podrá introducir modificaciones en su presupuesto siempre que respete el principio de equilibrio presupuestario jurisdiccional y podrá modificar su planta de personal dentro de lo normado en el artículo 11 (Ley 12.397, Artículo 10, Provincia de Santa Fe).

En lo que se refiere a los Municipios y Comunas la ley 12.397 incluye varias reglas de procedimiento tendientes a mejorar la transparencia fiscal:

- En primer lugar dispone que "Los presupuestos de los Municipios y Comunas deberán contener la autorización de la totalidad de las erogaciones y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de la administración central, organismos descentralizados y cuentas o fondos especiales que los componen. Los recursos y erogaciones figurarán por sus montos íntegros sin compensaciones entre sí, mostrando los resultados económicos y financieros esperados y los recursos humanos a utilizar en el ejercicio" (Artículo 59).

- En segundo lugar establece que el Poder Ejecutivo buscará clasificadores presupuestarios homogéneos todas las Municipalidades y Comunas de la Provincia, siendo los mismos compatibles con lo establecido a nivel nacional y provincial (Artículo 60).

- En tercer lugar impone a las Municipalidades de 1º y 2º categorías, que, al elevar sus presupuestos, presenten proyecciones plurianuales (tres años) que incluyan como mínimo recursos por rubros, erogaciones por objeto y finalidad, y los programas de inversiones, de operaciones de crédito, de vencimiento de la deuda pública, y los resultados económicos y financieros esperados (Artículo 62).

- En cuarto lugar solicita información sobre: Ejecución Presupuestaria por rubros de recursos, discriminando el presupuesto vigente y la ejecución por el criterio del percibido y en las etapas del devengado y pagada, desagregando, en el caso que corresponda, la fuente de financiamiento; Planta del personal permanente, transitorio o contratada, desagregada por categorías o niveles; estado de la Deuda Pública Total; Relación emisión-recaudación de las tasas y contribuciones emitidas por los municipios y comunas (Artículo 63).

- Por último, expresa que los Municipios y Comunas deben sus presupuestos preservando el equilibrio financiero, midiendo dicho equilibrio tal cual lo establecido por Artículo 19 de la Ley Nacional 25.917.

### **3.2 El contexto de sanción de la ley 25.917 y la economía provincial**

Durante el período inmediato posterior a la salida del régimen de convertibilidad las finanzas públicas de todas las provincias atravesaron una enorme crisis. Como hemos señalado precedentemente su desequilibrio había sido injustamente responsabilizado como causante del quebrantamiento del programa monetario. Aún exculpándolas del desastre la recuperación de la competitividad y los correlativos estímulos a la inversión en el sector industrial y en las actividades exportadoras reclamaron un ajuste cambiario significativo. El impulso del cambio de paridad a un importante proceso inflacionario en ciernes implicó la necesidad de corregir las cuentas públicas a fin de no proveer presiones adicionales. La incertidumbre que brindó al cuadro la frágil situación política generó un proceso recesivo extendido por todo el primer semestre del año 2002<sup>78</sup>. Es por ello que se impuso un saneamiento de las cuentas fiscales provinciales a cambio del cual se fue refinanciando por parte del gobierno nacional el endeudamiento provincial acaecido durante el programa de convertibilidad y también facilitando el canje del cuasidinero emitido por algunas jurisdicciones.<sup>79 80</sup>

---

<sup>78</sup> La caída del PBI al 2do semestre del año 2002 ascendía al 16 %. En el mes de diciembre del año 2001 se alternaron en el ejercicio del gobierno 4 presidentes.

<sup>79</sup> Todas estas decisiones fueron acordadas por acuerdo entre los gobernadores y el Poder Ejecutivo Nacional en Febrero del año 2002 que fue ratificado legislativamente por ley 25570 de ese mismo año . Los canjes de deuda importaron la emisión del bonos del Gobierno Nacional por casi 12 mil millones de dólares (Damill, Frenkel y otros, 2005).

De resultados de este compromiso entre los años 2001 y 2004 tal como se exhibe en el cuadro siguiente ( Damill Frenkel y otros 2005) el ajuste presupuestario del conjunto de provincias fue contractivo en casi un 4 % del PBI .

**Cuadro 7**  
**Ajuste fiscal: Resultado del Sector Público Consolidado (SPC)**  
**(en % del PIB)**

Concepto		2001	2004 (*)	Variación (2004-01)
Sector Público Nacional	Recaudación Tributaria	13,8	18,6	4,7
	Impuesto s/export.	0,0	2,3	2,3
	Imp. al cheque (**)	0,0	1,4	1,4
	IVA	3,1	3,4	0,3
	Impuesto a las Gcia.	2,5	3,4	0,9
	Otros Impuestos	8,2	8,1	-0,1
	Otros ingresos	5,0	4,8	-0,2
	Ingresos totales	18,8	23,3	4,6
	Gasto Total	22,0	20,5	-1,6
	Gasto Primario	18,2	19,1	0,8
Intereses	3,8	1,4	-2,4	
Resultado Primario	0,6	4,3	3,7	
Resultado Total SPN	-3,2	2,9	6,1	
Provincias (***)	-2,4	1,6	3,9	
Resultado Total del SPC	-5,6	4,5	10,1	

(\*) Estimado a partir de datos para el período enero-septiembre.

(\*\*) Impuesto sobre débitos y créditos bancarios

(\*\*\*) Incluye a la Ciudad de Buenos Aires.

La provincia de Santa Fe había mantenido en los años recesivos que precedieron a la salida de la convertibilidad un desequilibrio financiero muy razonable con perspectivas de restablecimiento del equilibrio financiero. No se había producido la emisión de cuasidinero y por lo tanto el ingreso a los programas de refinanciamiento no ofrecía dificultad. De todos modos la comentada caída del nivel de actividad económica en el primer semestre del año 2002 afectó la recaudación con una reducción de casi un 25 %. La estabilización

<sup>80</sup> Por cuasidinero nos referimos a los bonos de aceptación forzada que emitieron casi 10 jurisdicciones provinciales en los años 2000 y 2001 y también el gobierno nacional en este último año. La emisión se practicaba con características parecidas al numerario y se hacía aún cuando las provincias estaban impedidas constitucionalmente de hacerlo, sobre este particular véase ( Masnatta, 2000).

macroeconómica comenzó a evidenciarse en el segundo semestre del año 2002 y el rebote productivo específicamente en el 4to trimestre de ese año. Los sectores que se destacaron en la performance fueron los sectores exportables y las industrias sustitutivas de importaciones en su mayor parte desvinculados de la tributación de Ingresos Brutos que es el recurso financiero más importante de las arcas santafesinas. Igualmente ya durante el año 2003 se produjo una gradual extensión de la estabilización macroeconómica y comenzó una sostenida recuperación de las finanzas públicas con una mayor respuesta de los tributos asociados al crecimiento de los precios. Este comportamiento fue parecido en muchas jurisdicciones lo que llevó al Ministro de Economía de la Nación a aceptar la incorporación de una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en la Agenda del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional <sup>81</sup>. Dicho proyecto fue enviado a consideración de los gobernadores a principios del año 2004 pero la mayoría de ellos rechazó la propuesta. El régimen contenía el consenso sobre principios de responsabilidad fiscal en el marco de un consenso general sobre la coordinación de relaciones fiscales intergubernamentales. El fundamento del rechazo por parte de la mayoría de los gobernadores lo constituyó la ampliación del margen de participación del gobierno nacional en la distribución primaria. Esta ampliación era consecuencia de la instauración por parte de la ley de un denominado Fondo de Equidad Social a constituirse con una fracción del progreso en la recaudación para los años venideros tomando como base el año 2004. El fondo sería administrado por el Gobierno Nacional y sería para el financiamiento de proyectos de gasto social preanalizados y con debida rendición de cuentas por parte del ente subnacional recipiente de la transferencia <sup>82</sup>. Tanto estas medidas como también el requerimiento de colaboración en el financiamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos promovieron el rechazo subnacional y ante la imposibilidad de cumplir con la agenda convenida en la negociación con el Fondo Monetario Internacional se logró reemplazar el requisito de la ley de

---

<sup>81</sup> La ley debía estar aprobada para cumplir con la negociación a fines de marzo del año 2004.

<sup>82</sup> Figuraban como prioridades del régimen el gasto social en las provincias del NEA y NOA, aunque también se mencionaba a los grandes aglomerados urbanos. A partir del 6to año de vigencia de la ley se estaría a la jerarquización de los proyectos que fijase el denominado Consejo de Coordinación Fiscal y Financiera.



Coparticipación Federal por la sanción de una ley de Responsabilidad Fiscal. Es así que se produjo la comentada sanción de la ley 25.917.

Debe subrayarse que la recuperación evidenciada en el 2003 y consolidada en el 2004 aún suponía un PBI en moneda constante inferior al de 1998. No obstante el punto de partida "macro" en materia fiscal y monetaria era mucho más consistente que el evidenciado en las décadas del 80 y 90. La economía mantenía una menor exposición a los movimientos de capitales y en consecuencia era más flexible ante la aparición de shocks externos. Sin embargo, la confianza permanecía retraída debido a la pendiente negociación de la deuda externa y ello impactaba en un bajo coeficiente de inversión<sup>83 84</sup>. En el caso particular de la provincia de Santa Fe esta se hallaba particularmente favorecida porque la adoptada política de tipo de cambio alto implicaba aliento a las inversiones en las actividades exportables y en algunas ramas industriales sustitutivas de producción importada cuyas plantas mantenían localizaciones en su jurisdicción. Las exportaciones provinciales ascendieron desde un 16,3 % del total nacional en el 2001 a un 22,7 % en el año 2004. El "derrame" de los ahorros rurales sobre el sector urbano implicó un ascenso muy sostenido en la industria de la construcción en los años 2004 y 2005 y acompañó una recuperación salarial en el consumo urbano de ese mismo período. Para apreciar más cabalmente la situación de la hacienda pública santafesina en esos días vamos a transcribir el reportaje que hicimos al Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe en este período el Cont. Walter Agosto el 21-12-2006. En esa entrevista se respondieron por parte del ministro algunas preguntas sobre el conjunto legislativo en materia fiscal nacional y el impacto del mismo en las finanzas y la economía santafesina. Como se apreciará los textos a continuación de los números indican las preguntas que se le formularon al Cont. Agosto y las frases indicadas en bastardilla identifican las respuestas formuladas por el Sr. Ministro a los autores de este trabajo:

---

<sup>83</sup> El cociente de la inversión y el PBI representó en 2004 un 17,5 % del PBI, si bien fluctuante en algunos años de los 90 superó el 22 % del PBI.

<sup>84</sup> A la época de sanción de la ley de responsabilidad Fiscal la provincia de Santa Fe ostentaba la 2da menor deuda per cápita de todo el país y la tercer menor relación Deuda / Producto Bruto Geográfico.

“ 1- Cuando se produjo la sanción de la ley 25.917 Ud. ya se hallaba en funciones, podría referirnos brevemente como percibió el contexto de la sanción de dicho instrumento.?”

*El sector público argentino se encontraba, desde el año 2002, en un fuerte proceso de reordenamiento de sus finanzas, luego de la profunda crisis del 2001 que derivó en el incumplimiento de las obligaciones de pago a los acreedores del Estado Nacional y Provincial. Los desequilibrios macroeconómicos acumulados durante la década de los 90 fueron uno de los factores de generación de déficits fiscales recurrentes y consecuentemente de acumulación de deuda.*

*Los intentos previos que apuntaron a reducir los desequilibrios fiscales, como por ejemplo la Ley 25.152 conocida como ley de “Convertibilidad Fiscal” o la “Ley de Déficit Cero”, no alcanzaron a ser cumplidos ni siquiera durante el primer año de vigencia.*

*Sin embargo, con posterioridad a la crisis se obtuvieron resultados favorables en las cuentas públicas. Por ello, en el contexto del reordenamiento fiscal resultaba importante la adopción de reglas macrofiscales y de transparencia de la información de la gestión pública, tal que permitieran obtener una perspectiva de mediano plazo con algún grado de certidumbre para el desempeño de las cuentas fiscales nacionales y provinciales.*

*Asimismo, los organismos de crédito internacionales planteaban la necesidad de alcanzar reformas estructurales que evitaran repetir los errores del pasado.*

*De este modo, en agosto de 2004 fue sancionada la Ley de Responsabilidad Fiscal (ley N° 25.917) con el fin de consolidar ciertas conductas macro-fiscales (control del gasto público, preservación del equilibrio presupuestario, límites al endeudamiento) y de exposición financiera-contable tendientes a lograr el saneamiento de las finanzas públicas de los tres niveles de Gobierno buscando lograr solvencia fiscal sostenible en el tiempo, favorecer la transparencia de la gestión y, por lo tanto, facilitar el control ciudadano sobre el accionar público.*

2- Considera Ud. que la ley 25.917 conforma un remedio eficiente a la postergada sanción de una ley de coparticipación federal de impuestos.?”

*La Ley N° 25.917 no conforma un remedio eficiente a la sanción de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, más bien constituye una solución alternativa que*

*apunta a contener el crecimiento desmedido de los gastos del Sector Público en su conjunto que no tengan financiamiento genuino de recursos y a mantener dentro de niveles aceptables el peso del endeudamiento sobre los ingresos corrientes.*

- 3-** Desde la óptica de la provincia de Santa Fe cómo vio el proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos enviado por el ex ministro Roberto Lavagna a principios del año 2004.?

*El Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos impulsado por el ex Ministro de Economía Lavagna a principios del año 2.004 aumentaba la discrecionalidad de la Nación con la creación del Fondo de Infraestructura Social y la Provincia de Santa Fe perdía posiciones en el reparto de los recursos respecto de las demás Provincias. Además no se discutía cuales tributos se coparticipaban y cuales no serían coparticipados*

- 4-** Cuales serían los lineamientos que debería mantener un gobierno provincial santafesino en un eventual debate sobre la coparticipación federal de impuestos?

*Creemos que la eventual reformulación del régimen de distribución de recursos federales debería ponderar no solo un componente redistributivo que posibilite asistir a las regiones o Provincias que acusan un menor desarrollo relativo, sino también otro ponderador basado en el principio de correspondencia fiscal que guarda una correlación directa entre el gasto público y la recaudación tributaria en todos y cada uno de los distintos niveles del Estado y considerando las asimetrías existentes en la distribución de las bases tributarias en un país que concentra gran parte de los recursos en determinadas zonas geográficas. En la construcción de este último ponderador se debería necesariamente tener en cuenta la relación que existe entre la recaudación propia (Ingresos Brutos, Patente sobre Vehículos, Impuesto Inmobiliario) y el total consolidado provincial; el aporte de cada una de las jurisdicciones provinciales a la recaudación de Recursos Federales; y por último la compensación de la pérdida de capacidad fiscal derivada de las exenciones de los impuestos provinciales a los productos, de origen agropecuario e industrial.*

- 5-** Desde la sanción de la ley 25.917 se han desempeñado al frente de la cartera nacional de Economía dos ministros, en la presente se le pregunta

si Ud. ha advertido diferencias apreciables en cuanto a la búsqueda de los objetivos de la ley 25.917 en uno u otro ministro?

*No he advertido diferencias en la búsqueda de los objetivos de la Ley N° 25.917 por parte de los dos Ministros de Economía que se han desempeñado desde la sanción de dicha ley. Debe tenerse presente que se trata del cumplimiento de una ley nacional cuyos objetivos se encuentran implícitos en la normativa y cuyo control de cumplimiento la propia ley puso en manos de un órgano federal como lo es el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal que integran -además del Ministro de Economía y Producción de la Nación-, todos los Ministros de Economía y Hacienda de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

6- Uno de los objetivos de la ley de Responsabilidad Fiscal es procurar una mayor Transparencia de la Gestión Pública. A un año y medio de su sanción cual es desde su perspectiva el avance que se ha registrado en el orden nacional y provincial para la materia?

*En cuanto al objetivo de procurar una mayor transparencia de la gestión pública hay avances significativos. En el caso de Santa Fe la Provincia ya publicaba un conjunto de indicadores fiscales relevantes. A partir de la vigencia de la Ley publica indicadores similares de acuerdo a esta última normativa. La Provincia trata de mantener esta información con adecuado grado de actualización. En el orden nacional también han existido avances pero el consolidado se publica con retraso*

7- El Consejo de Responsabilidad Fiscal a fines del año 2005 produjo un informe sobre el cumplimiento de metas de la ley 25.917 en todas las jurisdicciones provinciales. Las conclusiones de dicho informe eran bastante optimistas para la mayoría de las jurisdicciones. Podría afirmarse lo mismo hacia fines del año 2006?

*Las perspectivas para el año 2.006 serán de menor superávit para la mayoría de las jurisdicciones y déficit para la Provincia de Buenos Aires.*

8- El régimen de Responsabilidad Fiscal adolece de normas tendientes a monitorear el comportamiento de las haciendas municipales cuál es su opinión sobre la necesidad de producir avances provinciales en ese sentido?

*En virtud del ordenamiento normativo provincial y el grado de autonomía que tienen los 363 Municipios y Comunas de Santa Fe, la Ley Provincial N° 12.402 de adhesión a la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal, propone invitar a las Municipalidades y Comunas a adherir a la norma. El grado de adhesión ha sido bajo.*

*Al mismo tiempo en la Ley N° 12.397 se sancionó un régimen informativo amplio hacia la Provincia, de cumplimiento obligatorio por los Municipios y Comunas. En un proceso de implementación gradual de dicho régimen informativo, las Municipalidades y las Comunas ya presentan regularmente dicha información a la Provincia que aguarda avanzar en el proceso para la publicación del agregado fiscal consolidado de Municipalidades y Comunas de la Provincia.*

- 9- Los Directores de Presupuesto de la Nación y las provincias han elaborado para el Consejo de Responsabilidad Fiscal un conjunto de Indicadores de Gestión precisando una serie de procedimientos para su confección. Los citados indicadores parecen muy numerosos, cuál es su opinión al respecto o en todo caso a su entender cuales indicadores resultaría relevante revisar a la hora de evaluar estándares de cumplimiento en la ley de Responsabilidad Fiscal por parte de las jurisdicciones subnacionales.

*En cumplimiento del cometido que le encomendara la Ley N° 25.917, el Foro Permanente de Directores de Presupuesto y Finanzas elaboró y fueron aprobados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, un conjunto de indicadores de desempeño fiscal que como fuera previsto por la ley, posibilitarán efectuar comparaciones interjurisdiccionales. Dichos indicadores consisten en 20 indicadores agregados fiscales y financieros que se obtienen a partir de información presupuestaria, 54 indicadores sectoriales y 9 indicadores de la recaudación. Todos ellos brindan información relevante dependiendo su utilización de la perspectiva del análisis específico que se pretenda realizar."*

Como podrá apreciarse de la lectura de las respuestas del Cont. Agosto el favorable impacto del nuevo marco macroeconómico sumado al tradicional orden de las finanzas públicas provinciales favorecieron la evolución progresiva de la intervención gubernamental en la economía subnacional. El molde legislativo de la responsabilidad fiscal no constituye para las finanzas santafesinas ningún compromiso exagerado ni promueve ninguna acechanza sobre su futuro comportamiento. El carácter superavitario de sus cuentas presupuestarias y el

bajo endeudamiento que caracteriza a esta jurisdicción hacen prever un cómodo funcionamiento fiscal en el marco de la ley 25.917. Por ejemplo en el año 2006 los servicios de la deuda pública provincial sobre los recursos financieros corrientes netos importaron un guarismo del 10,7 % bastante por debajo del límite del 15 % señalado por la ley 25.917 y sus reglamentaciones. Para el ejercicio 2007 el proyecto de presupuesto pretende reducir este indicador a 8,4 %. El diseño del presupuesto 2007 prevé una observancia estricta de los artículos 3, 6, 7, 12, 13, 16, 18, y 20 de la ley 25.917<sup>85</sup>. Esta circunstancia particularmente favorable para Santa Fe, como podrá apreciarse más adelante, no será de tan sencillo cumplimiento para otras provincias algunas de las cuales rozarán la trasgresión de la citada norma.

### **3.3 El contexto de sanción de la ley 25.917 y los municipios santafesinos: el caso de la Municipalidad de Rosario**

Como podrá apreciarse de la lectura de las respuestas del Cont. Agosto el favorable impacto del nuevo marco macroeconómico sumado al tradicional orden de las finanzas públicas provinciales favorecieron la evolución progresiva de la intervención gubernamental en la economía subnacional. El molde legislativo de la responsabilidad fiscal no constituye para las finanzas santafesinas ningún compromiso exagerado ni promueve ninguna acechanza sobre su futuro comportamiento.

En cuanto a la ciudad de Rosario el Municipio mantenía para la época de sanción de la ley de Responsabilidad Fiscal (año 2004) un presupuesto de ingresos de 408,11 millones de pesos constituyendo los ingresos tributarios un 40.96 % de ese total y dentro de ellos los de jurisdicción municipal un 3,41 % mientras que los procedentes de la coparticipación provincial de impuestos nacionales y provinciales constituyen un 96,59 %. De resultados de lo expresado el Municipio percibe recursos en un 41.39 % aproximadamente de procedencia

---

<sup>85</sup> Exposición del sr. Ministro de Hacienda en el Foro de Federaciones organizado por la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral el 23 de marzo del 2007.

extraterritorial. A continuación se expone el cuadro con la estructura de ingresos de la Municipalidad de Rosario para los años 2002/2004

**Datos de la Estructura Fiscal de la Municipalidad de Rosario**  
(En Millones de Pesos)

<b>Concepto</b>	<b>Año 2002</b>	<b>Año 2003</b>	<b>Año 2004</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>257.34</b>	<b>316.96</b>	<b>404.41</b>
<b>Ingresos de capital</b>	<b>1.26</b>	<b>2.65</b>	<b>3.70</b>
<b>Total Ingresos Municipales</b>	<b>258.61</b>	<b>316.62</b>	<b>408.11</b>
<b>Transferencias de otros niveles de gobierno (coparticipación y otras transferencias)</b>	<b>105.76</b>	<b>116.10</b>	<b>168.95</b>
<b>Ingresos propios</b>	<b>152.85</b>	<b>200.52</b>	<b>239.16</b>
<b>Relación Transferencia Sobre Recursos Totales</b>	<b>40.89%</b>	<b>36.66%</b>	<b>41.39%</b>
<b>Ingresos municipales per. Cápita</b>	<b>255.76</b>	<b>313.17</b>	<b>403.66</b>
<b>Transferencias per capita</b>	<b>104.61</b>	<b>114.83</b>	<b>167.11</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario

El déficit previsto por la Administración Municipal para el ejercicio 2004 era de 10.865.000 pesos un poco menos de un 3 % del total presupuestado. No parece extraño suponer un comportamiento en sentido contrario al de la línea de responsabilidad fiscal que veíamos presidía el esquema fiscal nacional y las relaciones con las jurisdicciones subnacionales. No obstante lo exiguo del desequilibrio debe subrayarse que los entes municipales constituyen fundamentalmente haciendas de servicio y es una tendencia mundial la de ampliar enormemente sus facultades en materia fiscal (Finot, 2002). En una realidad social como la de Argentina con una enorme deuda social esta impone desafíos políticos

permanentes a las jurisdicciones locales que se constituyen en los primeros recipientes de los reclamos ya no circunscriptos a lo edilicio y urbano sino también a cuestiones antes marginadas de sus atribuciones <sup>86</sup>. Es por ello que aún manteniendo el criterio musgraviano de centralizar los poderes redistributivos y limitando al municipio a un rol de principal agente los recursos para cumplimentar su agencia debieran asegurarse. En el cuadro que se detalla a continuación observamos la estructura de Gastos de la Municipalidad de Rosario, y a su vez el peso del rubro remuneraciones, que reafirma la característica antes mencionada. Asimismo, la problemática de la incidencia de las remuneraciones, tanto en las haciendas municipales como provinciales, genera un fuerte desequilibrio con relación a la Nación en términos de cumplimiento de algunos preceptos de la Ley de Responsabilidad Fiscal Federal

**Estructura de Gastos de la Municipalidad de Rosario**

(En millones de Pesos )

<b>Concepto</b>	<b>Año 2002</b>	<b>Año 2003</b>	<b>Año 2004</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>252.61</b>	<b>299.27</b>	<b>361.02</b>
<b>Gastos de Capital</b>	<b>16.95</b>	<b>33.64</b>	<b>57.20</b>
<b>Total Gastos</b>	<b>269.56</b>	<b>332.92</b>	<b>418.22</b>
<b>Resultado Financiero</b>	<b>(10.95)</b>	<b>(13.31)</b>	<b>(10.11)</b>
<b>Remuneraciones</b>	<b>123.79</b>	<b>133.04</b>	<b>157.17</b>
<b>Remuneraciones/Gastos Corrientes</b>	<b>49.00%</b>	<b>44.45%</b>	<b>43.53%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario

La ciudad de Rosario percibe fondos de coparticipación nacional a través de la aplicación de la ley 7457/75 que establece la obligación del Poder Ejecutivo

<sup>86</sup> El modelo normativo de funcionamiento de la Hacienda Pública fundado en las recomendaciones de Musgrave (1969) desconocía para los gobiernos locales atribuciones en materia de redistribución del ingreso y estabilización económica. Sin embargo la evolución del tamaño de las ciudades y su carácter estratégico en el concierto social ha producido una creciente asunción de responsabilidades en esa materia (Finot, op.cit.2002). A esta tendencia no ha escapado el funcionamiento de Rosario y otros municipios santafesinos.



Provincial de distribuir a los Municipios y Comunas la porción de "... todos los gravámenes nacionales incluido el régimen de coparticipación federal de impuestos". Según el texto de esta ley con las modificaciones que importa a la misma la ley 8437/79 la distribución de los recursos se haría conforme las pautas que se detallan en tabla I. Como vemos operando los números previstos en la coparticipación provincial del total de recursos federales enviados a la provincia para el año 2005 tendríamos una participación efectiva de la ciudad de Rosario próxima al 33 %.<sup>87</sup> Esta participación se calcularía sobre el total que distribuye la provincia de los recursos coparticipables a los Municipios y Comunas que suma un 13,5 % frente al 86,5 % que permanece en arcas provinciales. El porcentual transferido por la provincia de Santa Fe es inferior al de la provincia de Buenos Aires (16,14 %) y también inferior al de Córdoba (20 %).

**Tabla I – Coparticipación Provincial**

<b>Coeficientes de Distribución</b>		
<b>Coparticipación Federal</b>	8 % a Municipios	40 % según población 30 % según Recursos Propios 30 % en partes iguales
	3 % del remanente a Comunas (2,76 % del total)	80 % según Población 20 % en partes iguales
	3 % del remanente a Municipios de 1° categoría (2,6772 % del total)	40 % según población 30 % según Recursos Propios 30 % en partes iguales

Debe subrayarse que el Municipio rosarino para ese momento y aún más en el tiempo presente mantenía gastos en rubros como Salud y Promoción Social que juntos representaban un 32 % del gasto presupuestado. Si bien puede argüirse que algunas de estas erogaciones mantienen beneficios para residentes claramente debemos indicar que todas ellas, acorde al preseñalado argumento normativo, podrían resultar competencia de jurisdicciones de mayor tamaño

<sup>87</sup> Las cifras fueron extraídas de la conferencia dictada por el Secretario de Hacienda de la Municipalidad Cont. Carlos Fernández el día 09/10/06 en el Concejo Municipal de Rosario.

presupuestario y de mayor competencia territorial. Otro argumento a resaltar es que paralelamente al avance en los requerimientos de servicios municipales se ha dado un proceso de reducción de recursos coparticipables. Las notables tendencias a la exclusión y a la marginación de la década de los 90 desembocaron hacia el fin de ese período en crecientes demandas sociales que impactaron inicialmente en los municipios. Cuando se produjo la traumática salida del programa de convertibilidad algunas de las dependencias del gobierno municipal actuaron como agentes en planes del gobierno central para la atención de tales cometidos <sup>88</sup>. Sin embargo, la tendencia a la reducción de los recursos coparticipables provinciales de manos de los Pactos Fiscales I (1992) y II (1993) resultó más acentuada para los ingresos municipales dado que estos convenios en algunas de sus cláusulas prevén detracciones por suma fija de la masa coparticipable para distribuir posteriormente entre el conjunto de provincias en forma de compensaciones no coparticipables a los municipios. Además el pacto del 93 aprobó el aseguramiento de una suma fija de 745 millones de pesos y el condicionamiento de que cuando la participación al conjunto de provincias supere los 800 millones mensuales el excedente distribuido a las provincias se empleará en acelerar planes de reforma del Estado, o gastos de capital. Con esa excusa (denominada "techo" a la coparticipación provincial) el gobierno de Santa Fe no coparticipó a los municipios en los excedentes obtenidos desde 1993 al presente alegando el compromiso de reformas estatales o planes de obras reclamados derivando en una sustracción a la coparticipación provincial de impuestos. Además cuando se produjo la crisis de la convertibilidad en el año 2001 a los efectos del refinanciamiento de los pasivos provinciales el gobierno nacional dedujo de la coparticipación federal un 13 % que afectó entonces la masa coparticipable a provincias. Ahora, como hemos visto al no haber apelado la provincia de Santa Fe a ese refinanciamiento la Nación compensó al gobierno provincial con la devolución del 13 % detraído , y este reconoce a los municipios su parte mediante decreto 3113 de noviembre del año 2002 aunque regresando a

---

<sup>88</sup> En el caso de la Municipalidad de Rosario la difícil misión de coordinación en la asignación de los planes Jefes y Jefas de Hogar nacionales distribuidos en el año 2002 fue encomendada a la Secretaria de Promoción Social.

su interpretación de la vigencia del “techo” a la coparticipación provincial no lo distribuye. Parece advertirse como enfoque subyacente del gobierno provincial la aplicación del concepto de “residuo fiscal neto”. Este concepto se ha utilizado principalmente por IERAL (2005) indicando para el espacio nacional que la intervención fiscal del gobierno nacional en las provincias dista bastante de ser neutra y por tanto las erogaciones y transferencias por el estado nacional para un territorio jurisdiccional rara vez se compensan con los recursos que aquel sustrae del territorio provincial mediante las potestades tributarias que el sistema fiscal federal le asigna. Se genera así un residuo o balance llamado residuo fiscal neto (rfn). para la jurisdicción provincial y resultante del accionar del estado nacional será medido como: residuo fiscal neto; =tr;+gn;-in.

Entonces, el nivel de gobierno superior (en este caso provincial) mediante su política fiscal , igualaría los residuos fiscales en todos los territorios de gobierno jurisdiccionales que le siguen de manera inmediata. si esto no es así, se alienta un ineficiente (respecto de una optima asignación de recursos) movimiento migratorio entre jurisdicciones.

Todos los mecanismos precedentemente expuestos han importado para el municipio rosarino una pérdida de recursos hasta el año 2002 de alrededor de 65 millones de pesos <sup>89</sup>. Para desterrar esta dificultad se sancionó en el año 2004 la ley 12.292 que procuró un refuerzo en las transferencias a municipios de 432 millones de pesos pero en el año 2005 retrocedió en esa línea volviendo a los cánones del “techo” de coparticipación al incorporar para la distribución primaria de la coparticipación provincial las pautas del presupuesto 2001.<sup>90</sup>

Ahora, es claro que la concepción del “residuo fiscal neto” resulta inaceptable para un verdadero respeto de la autonomía municipal inserta en la Constitución Nacional de 1994 y difícilmente una interpretación tan centralista y vinculada al modelo “principal agente” se aceptaría si se viera menoscabada la autonomía provincial en medida semejante a lo que es la autonomía de los municipios santafesinos.

---

<sup>89</sup> Cifras extraídas de la conferencia pronunciada por el Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Rosario Cont. Carlos Fernández el 09/10/06 en el Concejo Municipal de Rosario.

<sup>90</sup> Esta incorporación fue practicada mediante ley complementaria al presupuesto 2005.

Por lo tanto la emergencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal ha encontrado al Municipio de Rosario con un presupuesto ligeramente desequilibrado pero muy comprometido en tareas de acción social por las cuales no recibe correlativo financiamiento. Los mecanismos de afectación a la coparticipación provincial de impuestos que podrían proveer al municipio los recursos financieros necesarios para el sostenimiento de las funciones señaladas fueron afectados conforme criterios pretéritos claramente superados por los acontecimientos económicos y sociales de la Argentina de fin del siglo XX . No obstante lo cual ellos permanecen incólumes acechando al presupuesto del municipio más importante de la provincia de Santa Fe.

Transcribimos a continuación la entrevista que produjeron los autores del trabajo al ex Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Rosario Cont. Carlos Fernández, identificándose preguntas y respuestas del mismo modo que en la entrevista anterior

**Respuestas al Cuestionario del Cont. Carlos Fernandez** (Secretario de Hacienda y Economía Municipalidad de Rosario 2003-2006. Subsecretario de Hacienda Municipalidad de Rosario 1999-2003)

- 1) **Cuando se produjo la sanción de la ley 25.917 Ud. ya se hallaba en funciones, podría referirnos brevemente como percibió el contexto de la sanción de dicho instrumento?**

*En el momento de sanción de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, en octubre del año 2004, el país había superado la crisis macroeconómica del período 2001/2002 y atravesaba un fuerte proceso expansivo, aunque cargado de incertidumbres acerca de la sostenibilidad del mismo en el tiempo. Por otra parte, desde el sector público, se enfrentaban crecientes demandas de expansión del gasto ante reclamos contenidos por la crisis del período anterior. Por otra parte, resultaba evidente, que la sanción de esta norma marginaba el debate más trascendente para las finanzas subnacionales como era la sanción de una nueva ley de coparticipación Federal de impuesto.*

*Asimismo también nos preocupaba central la problemática de los municipios, ya que por la ley se encomendaba a las provincias a invitar a los municipios a adherir al régimen propuesto. En este caso se les impondrán a los municipios términos de responsabilidad fiscal, con la exigencia posterior de los ajustes correspondientes, cuando son doblemente dependientes de los recursos nacionales y provinciales.*

*Muchos municipios, entre ellos el nuestro, se encontraban endeudados en dolares (Promudi, BID, etc); y aun no se les había dado respuesta a nuestros reclamos para el tratamiento de dicho endeudamiento. En este sentido los municipios que pudieron acceder a financiamiento internacional para obras de infraestructura, producto de la dolarización de dichas deudas, amén de los esfuerzos que deben hacer para cumplir con dichos compromisos, se verían expuestos a indicadores de relación deuda/ingresos que las colocaría en peor situación frente a los parámetros de esta ley, recayéndoles todas las exigencias y sanciones que pudieran corresponder producto de su falta de encuadramiento a estos preceptos normativos.*

- 2) **Cuando se produjo la sanción de la ley 25.917 Ud. ya se hallaba en funciones, podría referirnos brevemente como percibió el contexto de la sanción de dicho instrumento?**

*La ley 25917 no es un remedio eficiente a la postergada sanción de una ley de coparticipación federal y es importante que así se la conciba:*

- *Porque la Ley 25917 tiene por fin “disciplinar” a las finanzas públicas (en los distintos niveles de gobierno); sus objetivos no se vinculan a la resolución del problema de reparto*
- *La contención del gasto que la Ley 25917 no debe ser visualizado como un mecanismo alternativo a la sanción de una nueva ley de coparticipación. Caso contrario nunca se logrará enfrentar, discutir y solucionar el problema del reparto y el equilibrio fiscal solo se alcanzará a costa de una reducción en el gasto (que, en ultimo termino, será por reducción en la calidad / cantidad de los servicios prestados) de los gobiernos subnacionales*

**3) Desde la óptica de la provincia de Santa Fe cómo vio el proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos enviado por el ex ministro Roberto Lavagna a principios del año 2004.?**

*Si bien era un proyecto que fue escasamente debatido; a pesar de la oportunidad de su puesta en discusión, adoptaba un mecanismo que en principio parecía apropiado para superar la trampa de jurisdicción ganadora – jurisdicción perdedora. De todos modos también generaba un grado mayor de discrecionalidad por parte del poder central.*

**4) Cuales serían los lineamientos que debería mantener un gobierno provincial santafesino en un eventual debate sobre la coparticipación federal de impuestos?.**

*Conforme a la Constitución Nacional las provincias argentinas tienen a su cargo la potestad de recaudar impuestos directos e indirectos en forma conjunta con la Nación.*

*La Nación reservó para si la posibilidad de cobrar tributos a las exportaciones e importaciones, tributos directos por tiempo determinado proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan y como se dijo anteriormente tributos indirectos en forma conjunta con las provincias.*

*Pero en las últimas décadas se ha marcado una fuerte asimetría entre las funciones que han quedado bajo la responsabilidad del gobierno nacional y de las provincias; respecto a la proporción de los ingresos tributarios que cada uno de los niveles de gobierno obtiene para su financiación.*

*Mientras el gobierno nacional tiene bajo su responsabilidad una cada vez menor proporción de los gastos, obtiene sin embargo una porción mayoritaria de los recursos tributarios que recauda, los que son distribuidos a las provincias a través de un complejísimo sistema de coparticipación federal.*

*Dicha distribución si bien tiene rango constitucional a partir de la reforma del año 1994, no se ha instrumentado tal como se prevé sino que se realiza bajo los términos de la Ley 23548. ( Régimen transitorio de coparticipación federal de impuestos).*

*El análisis efectuado sobre el régimen en vigencia evidencia la inexistencia de pautas claras y sostenibles en el tiempo, resultando permanentemente modificado de acuerdo a las angustias financieras del gobierno nacional y las presiones de los gobiernos provinciales. Gracias al margen de discrecionalidad con que se opera, ha sido utilizado permanentemente como elemento de negociación y presión política por parte del gobierno central.*

*Para revertir esta tendencia, y garantizar a las provincias y municipios el genuino financiamiento de sus gastos, la Provincia de Santa Fe debería proponer ante la discusión del Régimen de Coparticipación los siguientes puntos:*

- Reforzar las potestades tributarias subnacionales.*
- Garantizar que en el nuevo régimen la transparencia en el proceso de distribución de recursos y estar basado en criterios de equidad y solidaridad, asegurando un sistema de redistribución para nivelar las oportunidades de desarrollo de las diferentes regiones del país*

*Los cambios tributarios de índole nacional sufridos en los últimos años (Impuesto a los débitos y créditos, retenciones al sector agropecuario, etc) han puesto en evidencia que Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires constituyen la fuente principal que allega recursos al estado nacional; en especial a partir de las retenciones al sector agropecuario. Esto hace importante pensar en la conformación de un bloque regional a efectos de crear un polo regional productivo y de desarrollo como ya lo han hecho otras regiones del país y en cuyo*

*marco se discuta este tema. En lo inmediato y en la medida que se mantengan las retenciones al agro sería importante pensar en una asignación específica de la Nación a la provincia para el sector y a efectos de dar una solución a los graves problemas que se atraviesan ( zonas inundadas, rutas deterioradas, accesos interrumpidos, etc.).*

- 6 y 8. Uno de los objetivos de la ley de Responsabilidad Fiscal es procurar una mayor Transparencia de la Gestión Pública. A un año y medio de su sanción cual es desde su perspectiva el avance que se ha registrado en el orden nacional y provincial para la materia.? La Fundación Mediterránea ha publicado una investigación sobre el acceso a la información fiscal por parte de todas las jurisdicciones subnacionales. En dicha publicación la provincia de Santa Fe se halla en los primeros lugares dentro de los índices construidos para tal medición. Sin embargo los municipios santafesinos no presentan un posicionamiento similar a qué atribuye Ud. esta brecha .?**

*Acerca de la transparencia: es importante distinguir transparencia de accesibilidad, No es suficiente (y no debería limitarse a esto el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal) mostrar MUCHA información; la misma debe ser clara y accesible al ciudadano común. No debería limitarse a transcribir documentos presupuestarios o estados de ejecución presupuestaria tal cual los formula cada institución, sino avanzar en su publicación en términos "accesibles". El mismo principio (accesibilidad) debe aplicarse a los criterios de búsqueda de información.*

- 7) El Consejo de Responsabilidad Fiscal a fines del año 2005 produjo un informe sobre el cumplimiento de metas de la ley 25.917 en todas las jurisdicciones provinciales. Las conclusiones de dicho informe eran bastante optimistas para la mayoría de las jurisdicciones. Podría afirmarse lo mismo hacia fines del año 2006?**

*Da la sensación que claramente la situación de las finanzas públicas provinciales se ha deteriorado hacia finales del año 2006. Si bien con disparidades entre las distintas jurisdicciones, el panorama agregado es altamente desalentador. Esto claramente se relaciona con la estructura fiscal de las provincias. Por un lado la merma en la participación relativa en los ingresos fiscales totales, y por otra en la composición del gasto, en el cual, dentro de los presupuestos provinciales, más de un 50% corresponden a*



*erogaciones en salarios, cuya recuperación relativa en el último año impactó diferencialmente en los presupuestos de la Nación y de las Provincias afectando claramente en mayor medida a estas últimas.*

**9. El régimen de Responsabilidad Fiscal adolece de normas tendientes a monitorear el comportamiento de las haciendas municipales cuál es su opinión sobre la necesidad de producir avances provinciales en ese sentido?**

*La necesidad de incorporar a los Municipios en todos los temas vinculados al federalismo fiscal, es indiscutible, Ello se aplica tanto a la discusión de un futuro régimen de coparticipación, como a los temas relativos a la disciplina fiscal.*

*No incorporarlos, implica desconocer la importancia de este actor y profundizar la incapacidad de contar, alguna vez, con información fiscal agregada del sector público (nacional, provincial y municipal) confiable y actualizada*

*En rigor, el verdadero avance en terminos, por ej, de homogeneización de clasificadores presupuestarios, sería incluir a Municipios, puesto que a nivel provincial la labor realizada por el Foro de Directores de Presupuesto previo a la sanción de la Ley 25.917 ya había sido importante.*

**10. Los Directores de Presupuesto de la Nación y las provincias han elaborado para el Consejo de Responsabilidad Fiscal un conjunto de Indicadores de Gestión precisando una serie de procedimientos para su confección. Los citados indicadores parecen muy numerosos, cuál es su opinión al respecto o en todo caso a su entender cuales indicadores resultaría relevante revisar a la hora de evaluar estándares de cumplimiento en la ley de Responsabilidad Fiscal por parte de las jurisdicciones subnacionales.**

*La labor de los Directores de Presupuesto es esencialmente técnica, y así debe entenderse, reconocerse y evaluarse. En tal sentido, ellos pueden sugerir más o menos indicadores, de distinto grado de complejidad en términos de su elaboración, lectura y comprensión. Corresponde al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal definir cuales priorizar, como analizar los resultados en términos políticos, etc*

- 11) El gobierno provincial ha desarrollado buena parte de su estrategia económica coordinando su accionar dentro de la denominada Región Centro. Se observa cierta disparidad en el comportamiento fiscal de las jurisdicciones componentes de la citada Región. Se le pregunta si han registrado avances con las provincias integrantes de la región en cuanto a una coordinación fiscal interprovincial y qué importancia le atribuye a la misma?**

*En este sentido, y desde la perspectiva de la Secretaría de Hacienda Municipal, quisiera referirme esencialmente a la problemática de armonización fiscal a nivel municipal. Desde la Municipalidad de Rosario se ha sufrido particularmente esta temática en el Derecho de Registro e Inspección, que por la normativa particular que posee, ha generado conflicto con otras localidades generando una suerte de "competencia fiscal", a nuestro entender altamente dañina. En tal sentido resulta indispensable avanzar no solo a nivel provincial, sino también municipal en la armonización fiscal a fin de evitar estos conflictos que solo operan en detrimento de las arcas fiscales.*

- 12) Habida cuenta que el tema de la Seguridad Social toca de manera dispar al conjunto de provincias cual es su visión en relación a la probable influencia futura de dicho régimen en las cuentas públicas santafesinas?**

*Si bien se ha establecido un mecanismo de compensación de la nación para paliar el déficit de la caja previsional de la provincia, sin duda su situación es comprometida y genera un importante impacto en las arcas provinciales. Frente a este difícil diagnóstico, consideramos que es necesario mantener a la Caja de Jubilaciones y Pensiones en el sistema de reparto y como organismo descentralizado del gobierno de la provincia pero resulta necesario comenzar a recorrer un camino que permita sanear el sistema ya que no es justo que todos los santafesinos paguemos con impuestos los déficit de la caja productos de una mala administración. Entonces es necesario:*

- *Profundizar el control interno no sólo en materia de erogaciones sino en cuanto a la integridad de sus ingresos.*
- *Adecuar al organismo de equipamiento informático necesario.*
- *Auditar en forma permanente a través de alguna de nuestras universidades.*

- *Reformular la conducción del organismo incorporando un representante de los activos y a un representante por los pasivos que deban actuar en forma conjunta en la adopción de medidas tendientes a reducir el déficit.*

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PARA TERCER CAPITULO**

- **Consejo de Responsabilidad Fiscal.** Resolución nº 9 año 2005.
- **Constitución de la Provincia de Santa Fe.** Editorial Fundación Ross. Rosario, 2000.
- **Finot Iván** “Descentralización y participación : una mirada desde la economía” Revista de la CEPAL nº 78. Santiago de Chile, Diciembre del 2002.
- **Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina** “Propuesta de Indicadores de Gestión Pública”. Buenos Aires. Abril 2006.
- **Frenkel Roberto, Damill Mario y Rapetti Martín** “ Deuda Externa: historia, default, y reestructuración”. Centro de Estudios para el Desarrollo y Económico y Sociedad. Buenos Aires, 2005.
- **IERAL** .“Documento sobre competitividad fiscal nº 2”. Buenos Aires , 2005.
- **Concejo Municipal de Rosario.** “Jornada de debate sobre Coparticipación a municipios y comunas de la Provincia de Santa Fe: exposición Cont. Carlos Fernández”. Rosario, octubre 2006.
- **Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Litoral.** “Foro de Federaciones organizado por la Maestría en Administración Pública”. Exposición del Cont. Walter Agosto. Santa Fe marzo 2007.
- **Kopitz George, Jiménez Juan Pablo y Manoel Alvaro.** “Responsabilidad Fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil”. Criterios Tributarios. Santiago de Chile, 2000.
- **Ley Nacional 25.917** de “Responsabilidad Fiscal”.
- **Ley Provincial (Santa Fe) 12.397** de “Administración Financiera del Sector Público Santafesino”.
- **Ley Provincial (Santa Fe) 12.402** de “Adhesión a la ley nacional 25.917”.
- **Ley Provincial (Santa Fe) 12.403** de “Creación del Fondo Fiscal de Estabilización y de los Fondos de Equipamiento Vial , Hospitalario, y Equipamiento para Obras Hídricas”.

## **CAPITULO 4 EL FUTURO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA ARGENTINA Y LA PROVINCIA DE SANTA FE.**

### **4.1 Los probables caminos de la responsabilidad fiscal en Argentina**

Como hemos advertido a través de la lectura de los párrafos precedente lo que surgió como una alternativa ante el incumplimiento del programa de obligaciones con el Fondo Monetario Internacional se ha impuesto como el molde sobre el cual se ha edificado la relación Nación-Provincias pos convertibilidad. Muy pocas jurisdicciones no han adherido al régimen y el beneficio ha sido la normalización de la política fiscal argentina. La trasposición de la etapa de default y el exitoso canje de deuda externa de principios del año 2005 promovió otro escenario internacional para la economía del país. Los cambios en las finanzas públicas nacionales desde la sanción del instrumento de Responsabilidad Fiscal y de sus motivaciones iniciales han sido fundamentales. El extremo se da por haberse cancelado en forma anticipada a principios del año 2006 la deuda con el Fondo Monetario Internacional con lo cual el organismo ha quedado prácticamente sin influencia en la política fiscal argentina. No obstante el gobierno nacional y los provinciales mantienen las instituciones derivadas de la ley de Responsabilidad Fiscal . Es así que el Consejo de Responsabilidad Fiscal como entidad creada por la ley para observar el cumplimiento de la legislación con las funciones comentadas ha producido un reciente informe sobre el estado de las finanzas provinciales conversión de deuda produjo otra situación internacional del país Cumpliendo con lo establecido en el artículo 31 de la ley 25.917, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, como órgano de aplicación, presentó en junio de 2006 la evaluación de los Presupuestos ejecutados durante el ejercicio fiscal 2005 por las Administraciones Públicas no Financieras del Gobierno Nacional, de cada Provincia adherida y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esa primera evaluación se realizó en base a los indicadores establecidos en la mencionada ley:

- El indicador de endeudamiento, ya que los servicios de la deuda no deben superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios (artículo 21).

- La tasa nominal de aumento del gasto público primario<sup>91</sup> (artículo 10).

- El resultado financiero, entendido como la diferencia entre recursos percibidos (corrientes y de capital) y gastos devengados (artículo 19).

- El resultado primario, ya que la norma establece que cuando no se cumple con el indicador de endeudamiento la jurisdicción debe presentar superávit primario (artículo 20).

Comencemos analizando el indicador de endeudamiento. Como se aclaró más arriba el Artículo 21 de la ley 25.917 establece que los servicios de la deuda no deben superar el 15% de Ingresos Corrientes Netos de transferencias por coparticipación a municipios.

<u>Jurisdicción</u>	<u>Servicios de deuda/Ingresos Corrientes</u>
Buenos Aires	12%
Catamarca	11,4%
C.A.B.A.	4,3%
Córdoba	12,6%
Corrientes	14,3%
Chaco	18,3%
Chubut	6,7%
Entre Ríos	14,8%
Formosa	19,6%
Jujuy	26,4%
La Rioja	9,2%
Mendoza	12,5%
Misiones	14,6%
Rio Negro	20%
San Juan	15,2%

<sup>91</sup> Se entiende como gasto público primario a la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica.

Santa Cruz	2%
Santa Fe	9,6%
Santiago del Estero	1,4%
Tucumán	18,8%

Si bien son 6 provincias (Chaco, Formosa, Jujuy, Río Negro, San Juan y Tucumán) sobre un total de 19 jurisdicciones las que sobrepasan el límite, hay otro grupo importante que está por debajo del límite pero muy cerca del mismo. Ese grupo está compuesto por las provincias cuyo indicador supera el 10% (Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza y Misiones) que como advertimos son provincias de gran importancia económica. Por lo que la suma de ambos grupos sería de las dos terceras partes de las jurisdicciones evaluadas, fracción que debería ser analizada con atención dada la importancia socioeconómica de las jurisdicciones involucradas.

En el resumen ejecutivo del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal se establece solamente que las jurisdicciones que exceden el límite deberán presentar planes quinquenales que tiendan a ubicarlo dentro de los parámetros especificados. Según lo normado el Gobierno Nacional asume el compromiso de, al finalizar el proceso de reestructuración de su deuda pública, reducir el porcentaje de la misma respecto del Producto Bruto Interno, en los ejercicios fiscales subsiguientes, considerando períodos trienales. Para reafirmar ese compromiso el Resumen Ejecutivo expresa: "El ratio Deuda Pública Total/PIB era del 120,9% al mes de diciembre de 2004, tomado como referencia, en tanto al cierre del ejercicio fiscal 2005, es de 73,5%". La composición en moneda local de la deuda pública fue ganando importancia a partir del proceso de reestructuración, igualmente debe tratarse con prudencia este proceso de reducción relativa habida cuenta del fuerte componente indexatorio involucrado en los bonos emitidos.

Otro aspecto a considerar son las disposiciones en relación al aumento del Gasto Público Primario. Como hemos dicho el Artículo 10 de la normativa del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, establece que la tasa nominal de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento del

producto bruto interno, o bien, cuando el la tasa de incremento del producto bruto interno sea negativa el gasto público primario permanecerá como máximo constante. Además se expresan dos excepciones: cuando el incremento nominal de los recursos supere el del producto bruto interno y/o cuando el indicador de endeudamiento no supere el 15%, el límite se aplicará al gasto primario corriente, por lo que en esos casos puede aumentar el gasto de capital (Ley 25917, Artículo 10).

El CRF dio a conocer la evaluación correspondiente para las provincias que se encontraban adheridas al Régimen al 1º de enero de 2005: Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, Mendoza y Tucumán.

	<i>Variación Gasto Corriente Primario</i>	<i>Variación Gasto de Capital</i>	<i>Variación Gasto Primario Total</i>
<i>Buenos Aires</i>	17,4%	-25,6%	14,7%
<i>Corrientes</i>	17,9%	-7,3%	15%
<i>Jujuy</i>	18,1%	-4%	15,7%
<i>Mendoza</i>	17%	19,6%	17,1%
<i>Tucumán</i>	18,9%	-18%	8,6%

Habiendo extendido el universo de provincias adheridas examinamos el incremento nominal del Producto Bruto Interno argentino que fue del 18,9% para el año 2005 <sup>92</sup>. Todas las provincias tuvieron un incremento de su gasto público primario menor, por lo que cumplieron con el indicador. Además, si tomamos el gasto corriente primario, ninguna superó el incremento del 18,9% y con los gastos de capital todas las provincias, con excepción de Mendoza, presentaron una variación porcentual negativa.

Si examinamos el denominado " Resultado Financiero" tenemos que la regla establecida por la norma es que tanto el gobierno nacional, como las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben preservar el equilibrio financiero, entendido este como la diferencia entre ingresos percibidos y gastos

<sup>92</sup> Según la información del INDEC presentada en el Resumen Ejecutiva el PBI de 2005 fue de 532.268,2 millones de pesos corrientes y el PBI de 2004 fue de 447.643,4 millones de pesos corrientes.



devengados <sup>93</sup> (Ley 25917, Artículo 19). Como se puede apreciar en el siguiente cuadro el requisito del superávit financiero lo cumplen tanto el estado nacional como el total de las jurisdicciones adheridas. Sin embargo, es preciso observar que en algunos casos el resultado positivo es pequeño, resultando lo ideal observar esos valores con algún parámetro porcentual para poder realizar análisis en términos relativos.

<u>Jurisdicción</u>	<u>Resultado Financiero Ajustado</u> (en millones de pesos)
Buenos Aires	34,5
Catamarca	74,5
C.A.B.A.	443,2
Córdoba	285,9
Corrientes	91,5
Chaco	149,6
Chubut	38,9
Entre Ríos	251,6
Formosa	11,3
Jujuy	14,2
La Rioja	34,9
Mendoza	245,1
Misiones	58,9
Río Negro	41,2
San Juan	209,1
Santa Cruz	69,1
Santa Fe	787,1
Santiago del Estero	168,5
Tucumán	118,7
<b>Total Provincias y C.A.B.A.</b>	<b>3.127,8</b>
Nación	5.296,7
<b>Total</b>	<b>8.424,5</b>

<sup>93</sup> Los gastos devengados incluyen los gastos corrientes netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social.

Por último nos detendremos en el examen del requisito denominado “Resultado Primario” o Superávit Primario (Ley 25917, Artículo 20) aplicable a aquellas jurisdicciones que no cumplieron con el indicador de endeudamiento (servicios por encima de la pauta del 15%).

<u>Jurisdicción</u>	<u>Resultado Primario</u> (en millones de pesos)
Chaco	253,1
Formosa	83,5
Jujuy	83,2
Río Negro	123,3
San Juan	246,8
Tucumán	213,5

Como muestra el cuadro las seis jurisdicciones cumplen con el indicador de resultado primario positivo a pesar de que los servicios de sus deudas superan el 15% de los recursos corrientes netos.

Como vemos este último informe del Consejo de Responsabilidad Fiscal pone de relieve una situación de cierta holgura para las finanzas públicas argentinas. Sin embargo de su atenta lectura surge que para ciertas jurisdicciones subnacionales existe un ajustado cumplimiento de la legislación aquí comentada. Debemos advertir además que la predominante holgura actual puede revertirse dramáticamente atento a que el fundamento de estas finanzas lo constituyen recursos financieros públicos poco flexibles como las retenciones a la exportación que en este momento proporcionan un muy buen rendimiento fiscal. El gobierno ha dejado a la discrecionalidad la constitución de un fondo anticíclico que hoy mantiene 3.600 millones de pesos esperando llegar a los 5000 millones a fin de este año<sup>94</sup>. La recaudación por impuestos al comercio exterior anualmente suma

<sup>94</sup> Daría la impresión de que el gobierno “ahorra” en otras partidas sin producir ampliaciones explícitas del Fondo Anticíclico. Por ejemplo es manifiesta la acumulación en el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional que habida cuenta de su escasa utilización habría ascendido a poco más de 4.200 millones de pesos a fines del año 2006.

mucho más que este importe y sobre esa relación debería trabajarse a los fines de flexibilizar algo que asoma como peligrosamente rígido en el aparentemente holgado esquema fiscal argentino de la pos convertibilidad.

En adelante analizaremos en base a la información disponible el desempeño esperado del gobierno nacional y de las jurisdicciones provinciales según lo presupuestado jurisdiccionalmente para el año 2006.

Comenzando con el *indicador de endeudamiento*, como lo establece el artículo 21 de la ley 25.917, los servicios de la deuda no deben superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

<u>Servicios de deuda/Ingresos Corrientes</u>			
	Ejecutado 2005	Presupuestado 2006	Incremento / Disminución
Buenos Aires	12%	15,8%	3,8%
Catamarca	11,4%	12,7%	1,3%
C.A.B.A.	4,3%	10,8%	6,5%
Córdoba	12,6%	14%	1,4%
Corrientes	14,3%	21,1%	6,8%
Chaco	18,3%	20,9%	2,6%
Chubut	6,7%	11%	4,3%
Entre Ríos	14,8%	14,7%	-0,1%
Formosa	19,6%	22,8%	3,2%
Jujuy	26,4%	33,7%	7,3%
La Rioja	9,2%	11,2%	2,0%
Mendoza	12,5%	18,5%	6,0%
Misiones	14,6%	21,2%	6,6%
Río Negro	20%	18,7%	-1,3%
San Juan	15,2%	17,8%	2,6%
Santa Cruz	2%	4,4%	2,4%
Santa Fe	9,6%	7,2%	-2,4%
Santiago del Estero	1,4%	7,5%	6,1%
Tucumán	18,8%	24,4%	5,6%
<u>Promedio</u>	12,8%	16,2%	3,4%
<i>Fuente:</i> Elaboración Propia en base a información del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.			

Como se observa en el cuadro, mientras en 2005 fueron 6 las provincias (Chaco, Formosa, Jujuy, Río Negro, San Juan y Tucumán) que superaron el máximo establecido por la ley, en el año 2006 se presupuestaba no sólo que estas jurisdicciones mantuvieran el exceso sobre el límite legal, sino que además todas ellas, con excepción de Río Negro, aumenten el porcentaje de intereses sobre los ingresos corrientes.<sup>95</sup>

Pero además debemos poner de relieve que otras 4 provincias: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza y Misiones, a las que antes consideramos en un grupo de riesgo, ahora según los presupuestos de 2006 excederán lo fijado por el indicador y por último, tanto Córdoba con 14%, como Entre Ríos con 14,7%, estarían al borde de lo permitido por la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal.

En segundo lugar, según lo establecido en el artículo 10 de la mencionada ley, la tasa nominal de aumento del gasto público primario<sup>96</sup> no podía superar la tasa de aumento del producto bruto interno, o bien, cuando el la tasa de incremento del producto bruto interno fuera negativa el gasto público primario debía permanecer como máximo constante. Asimismo la cláusula se aplicaría solamente al gasto corriente en los casos en que el incremento nominal de los recursos superase la tasa de crecimiento del producto bruto interno y/o cuando el indicador de endeudamiento no supere el 15% preestablecido.

Entonces realizando la comparación con la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno nominal estimado en las pautas macrofiscales del Presupuesto General de la Administración para el año 2006, esta resulta del 13,1%.

Por un lado, para las jurisdicciones que se mantuvieron dentro del límite establecido por el indicador de endeudamiento, basta con analizar el crecimiento de su gasto corriente primario, resultando que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Entre Ríos son las únicas que excederían el 13,1%,

---

<sup>95</sup> El indicador de endeudamiento habría a su vez aumentado un 30 % para la provincia de Buenos Aires, un 15 % para Córdoba, un 20 % para Formosa, un 30 % para Jujuy un 400 % para Santiago del Estero y un 120 % para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>96</sup> Se entiende como gasto público primario a la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica.

aunque son varias las jurisdicciones que estarían cerca o sobre el valor del indicador: Catamarca, Chubut, Córdoba y Santa Fe.

Por otro lado, entre las provincias que sobrepasaron el ratio de endeudamiento solamente en el caso de Buenos Aires el incremento del Gasto Corriente Primario supera el 13,1%, sin embargo todas, incluida Buenos Aires, tienen variaciones del gasto de capital negativa y en ninguna el incremento del gasto primario total supera el crecimiento esperado del PBI nominal, por lo que se cumpliría con lo requerido, por lo que el total de las jurisdicciones cumplen con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 25.917.

	Gasto Corriente Primario (Variación en %)	Gasto de Capital Primario (Variación en %)	Gasto Primario Total (Variación en %)
Buenos Aires	14,7	-14,4	13
CABA	21,5		
Catamarca	13		
Chaco	10,8	-4,2	8,6
Chubut	12,8		
Córdoba	13,1		
Corrientes	-7,3	-36,7	-12,7
Entre Ríos	14,4		
Formosa	5,6	-49,3	-7,7
Jujuy	12,4	-12,4	9,8
La Rioja	0,3		
Mendoza	8,5	-17,6	3,3
Misiones	1,3	-14,7	-2,9
Nación	10,4		
Río Negro	-1,6	-5,9	-2,2
San Juan	12,4	-4,6	8,4
Santa Cruz	10,4		
Santa Fe	13,1		
Santiago del Estero	8,8		
Tucumán	9,1	-30,3	0,9
<i>Fuente:</i> Elaboración Propia en base a información del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.			

Si bien el resultado de estas evaluaciones puede tornarse abstracto atendiendo a un crecimiento nominal del PBI de 2006 que superó con creces el 13,1%, sirven para observar que el crecimiento planeado del gasto público en la mayoría de las provincias se mantiene dentro de los parámetros establecidos, aunque con menor holgura que en los períodos anteriores.

En tercer término debemos evaluar el cumplimiento de la regla establecida en el artículo 19 de la mencionada ley que establece que tanto el gobierno nacional, como las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben preservar el equilibrio financiero, entendido este como la diferencia entre ingresos percibidos y gastos devengados (descontando de los gastos corrientes aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y de los gastos de capital los destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social).

<i>Resultado Financiero</i>			
	Ejecutado 2005	Presupuestado 2006	Variación Porcentual
Buenos Aires	34,5	83,7	142,6
Catamarca	74,5	10,2	-86,3
C.A.B.A.	443,2	134,8	-69,6
Córdoba	285,9	175,8	-38,5
Corrientes	91,5	43,1	-52,9
Chaco	149,6	67,4	-54,9
Chubut	38,9	20,2	-48,1
Entre Ríos	251,6	58,9	-76,6
Formosa	11,3	57,3	407,1
Jujuy	14,2	6,0	-57,7
La Rioja	34,9	23,7	-32,1
Mendoza	245,1	3,9	-98,4
Misiones	58,9	29,4	-50,1
Río Negro	41,2	84,3	104,6
San Juan	209,1	59,0	-71,8
Santa Cruz	69,1	6,7	-90,3
Santa Fe	787,1	282,8	-64,1

Santiago del Estero	168,5	4,4	-97,4
Tucumán	118,7	120,3	1,3
<b>Total Pcias y C.A.B.A.</b>	<b>3.127,8</b>	<b>1271,9</b>	<b>-59,3</b>
Nación	5.296,7	11.643,6	119,8
<b>Total</b>	<b>8.424,5</b>	<b>12915,5</b>	<b>53,3</b>
<i>Fuente:</i> Elaboración Propia en base a información del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.			

Como se muestra en el cuadro el requisito del superávit financiero lo cumplen tanto el Estado Nacional como la totalidad de las jurisdicciones, tanto para lo ejecutado en 2005 como para lo presupuestado para 2006. Los resultados siguen siendo positivos aunque se observa una reducción del superávit del consolidado de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un aumento en el superávit del Gobierno Nacional. Esta situación paradójica se explica, no por diferencias en la calidad de gestión de los distintos niveles de gobierno, sino a partir de las ampliadas diferencias entre ambos en cuanto a los recursos tributarios percibidos ( Informe Economía y Regiones, 2007)<sup>97</sup> y las mayores responsabilidades de gasto en las provincias a partir de las transferencias de servicios educativos y de salud durante la década pasada.

Este deterioro en los resultados fiscales de las jurisdicciones subnacionales se viene registrando después de haber alcanzado el más alto superávit en el año 2004, y tal es así que luego de varios resultados financieros positivos se estiman déficit para 2006 y 2007.

Resultado para el consolidado de Provincias.		
Millones de pesos.		
	Primario	Financiero
2003	3.438	1.630
2004	6.762	4.954
2005	3.789	1.845

<sup>97</sup> Como ya hemos puntualizado la Nación cuenta con mayores ingresos desde el año 2002 por el aumento de la alícuota de las retenciones a las exportaciones que no se coparticipa y por el impuesto a las transacciones financieras que creado en 2001, fue ampliado en el 2002 y del que solo se coparticipa efectivamente a provincias un 14.6%

2006e	2.099	-436
2007e	408	-2.634
Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y de la Consultora Economía y Regiones		

Como vemos estos resultados difieren de los exhibidos anteriormente porque como hemos señalado en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal el resultado financiero se calcula descontando a las erogaciones propiamente financieras los financiados por organismos internacionales y aquellos destinados a infraestructura social básica. Esta circunstancia provee cierto margen a la "Contabilidad Creativa" en una eventual sobreestimación de estas partidas.

Con todo, es claro el detrimento en el resultado primario subnacional se explica porque el incremento del gasto primario viene siendo superior a la tasa de crecimiento de los ingresos de cada jurisdicción. La expansión de las erogaciones primarias se debe en parte al gasto en personal, el cual viene aumentando en cada período fiscal impulsado por los aumentos salariales y el crecimiento de la planta de personal de las provincias, otra parte a la recuperación de la obra pública, y en tercer lugar, por el incremento del gasto con relación a los compromisos asumidos bajo la Ley de Financiamiento Educativo.<sup>98</sup>

Con respecto al resultado financiero, el saldo negativo se debe al incremento en el pago de intereses de la deuda, quedando sin financiamiento más del 90% de las amortizaciones, por lo que las provincias debieron hacer frente al faltante con excedentes de ejercicios anteriores, con nuevo endeudamiento bajo el Programa de Asistencia Financiera (PAF) del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, con colocaciones de deuda en los mercados internacionales y con otras fuentes de financiamiento (Economía y Regiones, op. cit. 2007).

El aumento de las necesidades de financiamiento de las provincias generó, a nivel consolidado, un aumento en el stock de deuda que alcanza los \$81.900 millones a fines de 2006, con una estructura de vencimientos de mediano plazo,

<sup>98</sup> El problema financiero estructural de la Provincia de Buenos Aires determina buena parte de este comportamiento habida cuenta que para el año 2007 su déficit financiero explicaría más del 90 % del déficit financiero global de todas las provincias. (W. Agosto, 2007).



cuya mayor parte, un 70%, está en manos del Gobierno Nacional, está denominada en pesos y es ajustada por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), llevando a las provincias a asumir intereses y amortizaciones cada vez mayores por el efecto de la inflación.

Es en ese contexto es que el Gobierno Nacional hizo caso a los reclamos de los mandatarios provinciales y durante 2006 eliminó el ajuste por CER a los préstamos otorgados en el marco del PFO 2005 y los otorgados bajo el Programa de Asistencia Financiera (PAF), aunque, la deuda por BOGAR 2018, que es el componente más significativo del endeudamiento de las provincias, seguiría sin solucionarse, continuando en ese aspecto la demanda de los gobernadores.

Sin embargo, la mencionada medida atenúa pero no resuelve la problemática financiera de las provincias que puede generar complicaciones presupuestarias en el futuro y seguir aumentando la dependencia de los fondos provenientes desde el gobierno nacional.

En síntesis, los datos oficiales confirman la tendencia al deterioro en la solvencia de las cuentas provinciales, generada principalmente por la acelerada expansión del gasto salarial y por el alto nivel de endeudamiento, y no por una merma en el ingreso de recursos.

Para el ejercicio fiscal 2007 no se esperan cambios profundos ni en la política económica ni en la tributaria, por lo que se espera que las cuentas provinciales consolidadas sigan profundizando el déficit fiscal e incrementando las necesidades de financiamiento.

De esta forma, si bien en los dos primeros periodos de vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal se cumplieron las metas cuantitativas, podemos presumir que aumente el número de jurisdicciones con complicaciones para satisfacer esos requerimientos de dicha norma y correlativamente se incremente la dependencia financiera hacia el Estado Nacional. por lo que es indispensable, en el probable escenario de superávit a nivel nacional y déficit en las provincias, por lo menos discutir un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

#### **4.2 Responsabilidad Fiscal y coparticipación federal de impuestos**



La Coparticipación Federal de Impuestos es un sistema de distribución de recursos entre distintos niveles de gobierno, en el cual la República Argentina tiene vasta experiencia. El reparto de impuestos en base a este sistema se practica en nuestro país desde mediados de los años 30 del siglo pasado. No obstante en los últimos 25 años el sistema ha virado a un creciente proceso de recorte de las autonomías provinciales que algunos especialistas han denominado como "federalismo coercitivo". Paralelamente a ese paulatino retroceso de las potestades fiscales provinciales se ha dado una jerarquización constitucional del régimen que para producir modificaciones al actual estado de situación deviene necesario el dictado de una ley nacional convenio conforme las previsiones del art 75 inc. 2º y la cláusula transitoria sexta del texto constitucional de 1994. Esa ley posteriormente debe ser ratificada por las legislaturas de 23 provincias y también en caso de interpretarse transitivamente el procedimiento por la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La existencia de tantos actores de veto torna muy improbable la posibilidad de sanción de un instrumento legal de esas características y la mora en la sanción del régimen lleva más de 10 años<sup>99</sup>. Como sabemos el sistema cubre el reparto de la recaudación de la mayor parte de los impuestos entre el Estado Nacional y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se practica en dos etapas primeramente se da la distribución primaria (entre nación y provincias) y con posterioridad la distribución secundaria (entre todas las provincias incluyendo la C.A.B.A. ). Desde el punto de vista de las jurisdicciones subnacionales, el destino de los fondos debe ser la provisión de manera regular de un conjunto de bienes como justicia, seguridad, educación, salud, servicios urbanos, etc.

El régimen de coparticipación, actualmente en vigencia es el previsto en la ley 23.548 que viene reconduciéndose desde hace más de 15 años por no haberse sancionado ninguno que lo haya sustituido. Ante tal atraso se le han practicado numerosas modificaciones que promueven una desfiguración muy palpable de sus previsiones originales. Por eso es que frecuentemente al trazado

---

<sup>99</sup> La mencionada cláusula transitoria sexta disponía la obligatoriedad de la sanción antes del 31/12/1996.

de sus disposiciones actuales se lo denomina gráfico de destilería como el que se presenta en el cuadro I al final del presente capítulo.

El sistema históricamente fue cuestionado por su distribución secundaria, no sólo por el contenido de los indicadores – prorrateados utilizados, que no responder a parámetros objetivos tales como población, pobreza, desarrollo económico etc., sino también por la rigidez de los mismos, que no permiten ajustar el reparto en función de los cambios socioeconómicos de las distintas regiones y provincias.

Como expresamos en el punto anterior, en los años posteriores a la salida de la convertibilidad se produjo una profundización del denominado “federalismo coercitivo” y en consecuencia se sumaron críticas al sistema extendiéndose a la distribución primaria, debido a la creación de nuevos impuestos a las transacciones financieras <sup>100</sup>, de baja coparticipación <sup>101</sup> y el incremento de las alícuotas de los derechos de exportación de productos agropecuarios directamente no coparticipados. Al mismo tiempo puede observarse una gran responsabilidad en las erogaciones de los gobiernos subnacionales, principalmente es destacable la participación del gasto provincial en los desembolsos para salud pública y para educación básica los cuales mantienen un alto potencial redistributivo (Ministerio de Economía Dirección del Gasto Social, 2002). La coparticipación en su evolución de los últimos años derivó en una estructura fiscal que funcionando normalmente arrojaría un gobierno nacional superavitario y gobiernos provinciales deficitarios. No obstante después de la crisis del 2001 la caída de las remuneraciones reales de los agentes públicos permitió una transición por la crisis con relativo superávit de las jurisdicciones subnacionales que como hemos visto resultó gradualmente reducido en algunas y tendió a tornarse peligrosamente deficitario en otras.<sup>102</sup>

Una de las explicaciones a la conformación de esta estructura fiscal más centralizada es la alta inestabilidad macroeconómica exhibida en nuestro país en

---

<sup>100</sup> Sancionado en el año 2001 y ampliado en el año 2002.

<sup>101</sup> Las provincias participan de su recaudación solamente en un 14,16 %

<sup>102</sup> Es el caso de la provincia de Buenos Aires cuyo déficit primario supera los 1.600 millones en el año 2006 pero si consideramos las amortizaciones de deuda pública treparía a los 5.000 millones de pesos.

los últimos 25 años. El régimen de coparticipación federal debería facilitar la política fiscal conjunta pero ello ha sido de difícil concreción y la asignatura pendiente en esta materia sumada a otras dificultades han generado un período de inestabilidades macroeconómicas con un saldo de estancamiento muy palpable.<sup>103</sup>

Entonces, debemos prestar especial atención a la problemática actual dado que el régimen de coparticipación federal de impuestos no debe ser solamente un mecanismo administrativo de distribución de fondos sino que, además, debería convertirse en un valioso instrumento de armonización de las políticas fiscales entre gobiernos de distinto nivel. En nuestro caso se advierten incongruencias entre las pautas de racionalidad previstas en el Régimen de Responsabilidad Fiscal y las complejas disposiciones del vetusto Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos pudiéndose desembocar en problemas de sustentabilidad del primero que, vista nuestra reciente historia macroeconómica, deben evitarse.

Uno de los elementos que juega a favor del estancamiento del régimen de coparticipación federal es la potestad redistributiva residente en la división política jurisdiccional de nuestro territorio. Ya habíamos señalado el carácter estratégico que en ese sentido mantenía la potencia redistributiva de los gastos a cargo de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, el profesor Jorge Macón (2005) opina que la pretensión redistributiva del actual régimen de coparticipación es engañosa. Debe avanzarse más allá del análisis a nivel de división política jurisdiccional. Esto porque no sólo existen provincias ricas y provincias pobres sino también personas ricas y personas pobres. En las provincias pobres hay personas ricas que pueden tributar y en las provincias ricas hay personas pobres que deben ser subsidiadas. Por lo tanto la equidad del sistema a construir debe revisar cuidadosamente la

---

<sup>103</sup> Debe reflexionarse que desde 1980 hasta el presente la Argentina ha vivido 4 reformas monetarias, 3 defaults externos (2 virtuales y uno declarado), 2 procesos hiperinflacionarios, crisis cambiarias y del sistema financiero, etc. Algunos autores (Carciofi, 1986) han advertido al problema como la consecuencia de una ruptura del pacto fiscal prevaleciente hasta esa fecha y de muy dificultosa recomposición. El producto bruto por habitante de la Argentina en el año 2004 era el mismo que el de 1974.

distribución del ingreso intra jurisdiccional a fin de posibilitar una acción de igualación eficaz.<sup>104</sup>

Otro examen útil es el que puede hacerse mediante el análisis de un ranking de población con Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>105</sup> porque la construcción del mismo evidencia la importante diferencia en la situación de los hogares de las distintas provincias. Las conclusiones son similares a las de línea de pobreza. Las zonas con mayores NBI se concentran en las provincias del N (Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Salta y Jujuy). En cambio, las provincias de la región patagónica -particularmente Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut- así como las de la región pampeana -como La Pampa, Córdoba y Santa Fe- sufren menos privaciones. Contrasta fuertemente la ciudad de Buenos Aires, que muestra el menor porcentaje de NBI, frente a la provincia de Buenos Aires, en una situación significativamente más desfavorable. Díaz Frers (op.cit. 2003) observa una incorrecta acción redistributiva del Estado Nacional al proveer gasto focalizado con dicho propósito el cual ignora el mapa de NBI que hemos trazado.

Ahora, a pesar de las urgencias redistributivas es opinión de los autores asignar al cuidado de la solvencia del estado, un carácter de objetivo privilegiado dado que los distintos episodios de inestabilidad macroeconómica acaecidos en el último cuarto de siglo han indefectiblemente redundado en creciente compromisos públicos que terminan derrumbándose sobre el sector privado, la sociedad civil y las instituciones, y resultando siempre los sectores más vulnerables quienes terminan asumiendo la mayor parte de los costos. Algo de eso ya pasó con las comentadas hiperinflaciones, las crisis externas y las consecuentes devaluaciones del signo monetario. De allí entonces la necesidad de fortalecer y procurar la solvencia intertemporal del Sector Público Argentino, poniéndole

---

<sup>104</sup> El mismo autor previene que el dato del ingreso personal por jurisdicción no se halla disponible y no es perfectamente reemplazable a estos fines por el denominado Producto Bruto Geográfico.

<sup>105</sup> Las necesidades básicas insatisfechas se visualizan usualmente examinando las cifras de los Censos de Población Familia y Vivienda (en la Argentina el último disponible año 2001). Consiste en observar los hogares con hacinamiento crítico, aquellos con vivienda de tipo inconveniente o con condiciones sanitarias insuficientes. También debe atenderse a inasistencia escolar de menores en edad de hacerlo obligatoriamente y finalmente aquellos hogares con baja capacidad de subsistencia por mantener cuatro o más personas por miembro ocupado (Díaz Frers , 2003)

límites al gasto y al endeudamiento, fijando reglas sanas para todos los actores del sistema y generando incentivos hacia la buena gestión fiscal.

De todas estas consideraciones emerge la necesidad de discutir una nueva ley o un nuevo sistema de coparticipación federal<sup>106</sup> que contemple por un lado el objetivo de garantizar una oferta mínima de bienes por parte de todos los estados provinciales atendiendo a la corrección de disparidades fiscales regionales. Asimismo deberían incluirse en la nueva legislación medidas como: la devolución de algunas facultades tributarias de la Nación a las Provincias, tendientes a lograr un mayor grado de Correspondencia fiscal; una distribución de la masa de recursos coparticipables sobre la base de parámetros técnicos objetivos y dinámicos en el tiempo; y un período de transición para que los nuevos prorrateadores no alteren la distribución absoluta actual (Arlía, 2005).

Pero, por otro lado, el nuevo régimen de coparticipación debe ser coherente con las metas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal: la contención del gasto improductivo, la eliminación del déficit y la autolimitación en el endeudamiento, la reestructuración del perfil de la deuda, la difusión de la información financiera y la incorporación de más responsabilidades para las provincias en los aspectos de distribución y el control del sistema.

Se podrían agregar otros múltiples objetivos que tuvieran relación con las variables fiscales, tales como promover la competitividad y el crecimiento económico, pero se debería tener en cuenta que un régimen de coparticipación es una herramienta de distribución de recursos que debe ser diseñada para alcanzar determinados objetivos y no para resolver todos los problemas fiscales de la Argentina y, además, agregaría dificultades a la hora de lograr un mínimo de acuerdo, lo que derivaría en proyecto de ley imposible de sancionar.

A pesar de que parecieran existir actualmente condiciones políticas y económicas favorables para una reforma del régimen de coparticipación, la pregunta es en qué medida esta reforma es observada como un tema prioritario en la agenda de políticas públicas, ya que actualmente los niveles de transferencias

---

<sup>106</sup> Macón (op. cit. 2005) sostiene que el texto constitucional no impide la coexistencia de varios sistemas de coparticipación o transferencias intergubernamentales y cita el caso de Estados Unidos donde asciende a casi seiscientos.

aseguran el financiamiento necesario para todos, aún a sabiendas de que ese financiamiento no está bien redistribuido entre las partes y se asignan transferencias de modo discrecional.

#### **4.3 Responsabilidad Fiscal y coparticipación provincial de impuestos**

La provincia de Santa Fe consta de diecinueve departamentos con gran diversidad en cuanto a población, nivel de desarrollo y riquezas naturales. En cuanto a la organización de las localidades, de acuerdo a la Constitución Provincial (que data de 1962) está compuesta por municipios (con más de 10.000 habitantes) y comunas (con población inferior) de acuerdo a lo expresado en el art. 106º.

La ley orgánica de Municipalidades nº 2756 texto ordenado en 1986<sup>107</sup>, fija en su artículo 1º dos categorías de municipalidades, las de primera que tengan más de doscientos mil habitantes y las de segunda que tengan entre diez mil y doscientos mil habitantes.

La ley orgánica de Comunas nº 2439, texto ordenado 1986<sup>108</sup>, crea en su artículo 3º dos categorías de comunas, las de 5 miembros titulares (igual número de suplentes) cuando su población haya alcanzado los 1.500 habitantes, y de 3 miembros (e igual número de suplentes) cuando la población sea inferior a 1.500 habitantes.

Actualmente el número de municipios y comunas de la provincia de Santa Fe es de 363 donde observamos 2 municipalidades de primera categoría, 47 municipalidades de segunda categoría 142 comunas de 5 miembros y 173 comunas de 3 miembros.

Como hemos dicho más arriba la provincia de Santa Fe parece haber sido una de las que mejor se ajustaron al molde de las relaciones financieras Nación Provincias en la posconvertibilidad. También había asignado un rol central en dicho formato a la ley de Responsabilidad Fiscal 25.917. En otro pasaje habíamos

---

<sup>107</sup> La redacción original data de 1939 con sucesivas modificaciones, inclusive por la necesidad de adecuarla a la adopción de una nueva constitución en 1962.

<sup>108</sup> La redacción original data del año 1937 con sucesivas modificaciones, inclusive por la adopción de la nueva constitución provincial.

dado cuenta de la situación de la Municipalidad de Rosario muy representativas sus Finanzas de la moderna tendencia a participar de la "contención" social a través de diversos gastos que en el tradicional modelo normativo mantienen la características de redistributivos. En el capítulo anterior en el reportaje efectuado al ex Secretario de Hacienda del municipio Cont. Fernández este desarrolló fuertes argumentos a favor de una mayor descentralización fiscal en la provincia y es también conocido el amplio debate en pos de una mayor autonomía de los municipios conforme a la invitación formulada por el art. 123 de la Constitución Nacional de 1994.

En materia de coparticipación de impuestos advertimos ya la conocida tesis del "techo" de coparticipación directamente aplicado por el gobierno provincial desde 1996 hasta el año 2003 y vuelto a esgrimir bajo la figura de las "proporciones del año 2001" a partir del presupuesto del año 2005. Durante el año 2006 el debate volvió a ponerse muy álgido habida cuenta de la interpretación restrictiva al reparto de fondos, esgrimido por el gobierno provincial, ante la aplicación de la ley de Financiamiento Educativo nacional. En la práctica en materia de fondos nacionales el gobierno provincial coparticipa conforme la ley 12.397 anexa al presupuesto 2005 un 90,5 % de lo que recibe en materia de impuestos nacionales. En esa misma legislación se establece en su artículo 48 que en materia de Impuesto a los Ingresos Brutos (el recurso financiero más importante del sector público santafesino) un 90 % ingresará a la coparticipación a municipios y comunas y lo hará de conformidad a las previsiones de las leyes 7.457 y su modificatoria la ley 8.437. En suma por agregación de todas estas normas el saldo es un creciente desfinanciamiento de los municipios santafesinos. Entonces advertimos que mientras el Estado provincial se constituye en uno de los mejores exponentes de responsabilidad fiscal conforme lo indican las disposiciones de la ley 25.917, los municipios de la provincia asisten a dificultades de financiamiento que son atendidas en base a criterios de discrecionalidad creciente.

Además puede observarse crecientes inequidades en la distribución del gasto provincial entre los distintos departamentos de la provincia por ejemplo en



áreas de gran impacto social como el gasto de salud. Este caso es paradigmático por representar en el Municipio de Rosario una ingente erogación con una gran dinámica de crecimiento. La provincia destinaría para la atención de sus efectores en el departamento Rosario casi tres veces menos por habitante que los que destina al Departamento La Capital. Es muy claro que esta situación deviene de que el Municipio rosarino destina 139 millones de pesos para la Secretaría de Salud y posibilita que la provincia destine 116 millones para atender su sistema del departamento Rosario.

Es evidente que la tendencia impuesta al sistema de coparticipación provincial deviene en una menor proporción de destino de la recaudación hacia los municipios y comunas. A cambio de ello es creciente la cantidad de trabajos públicos urbanos que resultan a cargo del gobierno provincial. Constituye un modo de actuación muy similar al ofrecido por el gobierno nacional. Creemos que esta tendencia debería revertirse y procurar una menor ingerencia del gobierno provincial en la obra pública urbana e incluso suburbana<sup>109</sup> abordar una creciente participación en el gasto social<sup>110</sup>. Sin embargo no debe dejar de reconocerse la fuerte tendencia al requerimiento de servicios sociales de “contención” por parte de los distritos urbanos. A esa tendencia debe ponerse especial atención en orden al perfeccionamiento del sistema fiscal santafesino y su régimen municipal.

#### **4.4 Conclusiones finales**

En el presente trabajo hemos pasado revista a la moderna fundamentación de la responsabilidad fiscal y a las razones de su amplia extensión en América Latina y Argentina. En nuestro caso particular hemos atendido a la evolución del régimen legislativo y su amplia influencia en el federalismo fiscal argentino de la posconvertibilidad. El default externo argentino y la necesidad de reconstruir un esquema fiscal confiable produjo un afianzamiento del régimen en el marco de un ajuste fiscal de gran envergadura.

---

<sup>109</sup> Exceptuando los grandes proyectos de infraestructura que requieren fuerte coordinación con el gobierno nacional y donde se apela frecuentemente al financiamiento exterior.

<sup>110</sup> Lo que significa absorber o coordinar el financiamiento de algunas funciones de este orden desarrolladas por los municipios.

También debimos prestar atención a la evolución institucional del régimen con el objeto de comprender sus posibilidades de afianzamiento futuro. Particularizamos especialmente la experiencia santafesina revisando sus fundamentos legislativos y las tendencias sobrevinientes a la aplicación de los mismos. En la tarea hemos procurado asimismo dejar constancia de las distintas posiciones oficiales en torno a la actualidad fiscal provincial y comunal.

Nuestro análisis refiere como positiva la experiencia que en materia fiscal ha propuesto el Régimen de Responsabilidad Fiscal nacional y su correlato a nivel de provincia. No obstante llama la atención sobre tendencias inmersas en las finanzas públicas modernas que tienden a presionar su diseño. La preocupación fiscal de natural lógica preeminencia en un determinado momento de la vida institucional argentina no debe ser óbice para la consideración de la búsqueda de un esquema de coordinación fiscal en el marco de nuestras instituciones federales. En el texto se advierten algunas acechanzas a este esquema provisorio que alberga la ley de Responsabilidad Fiscal, ello denota la necesidad de contener esas dificultades en un nuevo marco de debate.

Sobre todos estos temas también pone su acento nuestro análisis para la realidad provincial. Tanto el esquema de división política como el marco de reconocimiento de la autonomía de los municipios serán objeto de estudio y debate cuando se arribe al "momento constitucional" que amenaza con declararse desde hace varios años. Las transferencias nacionales y los "derrames" interjurisdiccionales merecerán amplia atención. El "calco" del sistema nacional no parece ser un buen ejemplo y deberá meditarse sobre variantes imaginativas desarrolladas sobre un conocimiento exhaustivo de la situación presente. Tenemos confianza que este esfuerzo contribuirá al mismo.

## Bibliografía Consultada Cuarto Capítulo

- **Arlia, Alejandro:** *"Reforma de la Coparticipación en el Escenario de la Responsabilidad Fiscal"*. Centro de Estudios Federales. Diciembre de 2005. Disponible en: [www.cefed.com.ar](http://www.cefed.com.ar)
- **Concejo Municipal de Rosario** "Jornadas de debate sobre coparticipación a Municipios y comunas". Rosario, 2006.
- **Carciofi Ricardo** "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas". CEPAL, Oficina Buenos Aires. Documento de trabajo n° 36. Buenos Aires, 1986.
- **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal:** *"Evaluación del cumplimiento del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Ejercicio Fiscal 2005"*. Junio de 2006.
- **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal:** *"Informe de Evaluación de los Presupuestos Anuales. Presupuestos Ejercicio 2006"*. Agosto de 2006.
- **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal:** *"Informe de seguimiento del Resultado Fiscal. Ejercicio Fiscal 2005. Ejecución Presupuestaria 1º trimestre 2006"*. Agosto de 2006.
- **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal:** *"Informe de seguimiento del Resultado Fiscal. Ejercicio Fiscal 2005. Ejecución Presupuestaria 2º trimestre 2006"*. Noviembre de 2006.
- **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal:** *"Informe de seguimiento del Resultado Fiscal. Ejercicio Fiscal 2005. Ejecución Presupuestaria 3º trimestre 2006"*. Enero de 2007.
- **Díaz Frers Luciana** "Los datos oficiales muestran que hay un injusto reparto del Gasto Público Social". En La Nación 10/08/2003.
- **Economía y Regiones.** Informe Especial: *"Boletín Regional N° 92: Las Finanzas Provinciales al cierre del ejercicio 2006"*. Enero de 2007.
- **Economía y Regiones.** Informe Especial: *"Boletín Regional N° 92: Perspectivas Fiscales para el 2007"*. Enero de 2007.

- **Economía y Regiones.** Informe Especial: "*Finanzas Provinciales: el cierre del ejercicio 2005*". Julio de 2006.
- **Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Litoral.** "Foro de Federaciones organizado por la Maestría en Administración Pública". Exposición del Cont. Walter Agosto. Santa Fe marzo 2007.
- **Francomano, Alberto:** "*Instituciones Federales Fiscales*". Centro de Estudios Federales. Diciembre de 2006. Disponible en: [www.cefed.com.ar](http://www.cefed.com.ar)
- **Macon Jorge.** " El Sistema de Coparticipación Federal Argentino en el largo plazo". Jornadas del Plan Fénix . Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005.
- **Porto Alberto** "Etapas del Federalismo Fiscal Argentino". Documento de Federalismo Fiscal nº 2. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. La Plata mayo 2003.