

Ley de Responsabilidad Fiscal en Argentina y en Mendoza.

**Autor: Lic. Cecilia Macarena Demuru
Mendoza 2009**

ÍNDICE.

INTRODUCCION Pág. 1

ANTECEDENTES.

I. Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil.	Pág. 5
II. La Regla de Balance Estructural de Chile.	Pág. 6
III. El Tratado de Maastricht y el Pacto para el Crecimiento y la Estabilidad de la Unión Monetaria Europea.	Pág. 7
IV. Ley de Responsabilidad Fiscal en Argentina.	Pág. 8

OBJETIVOS. Pág. 10

HIPÓTESIS. Pág. 11

MARCO TEÓRICO

Capítulo I..... Pág. 12

I. Las reglas fiscales en Argentina:	Pág. 12
1. <i>La ley de "convertibilidad fiscal"</i>	Pág. 13
2. <i>La ley de "déficit cero"</i>	Pág.15
II. Una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal:	Pág. 16
1. <i>El Fondo Monetario Internacional, las provincias y la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal</i>	Pág.17
2. <i>La vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) del 2004</i>	Pág. 20

Capítulo II..... Pág. 22

Reglas de Política Fiscal.

I. Definición, características y diseño.....	Pág. 22
II. Aplicación de reglas a nivel subnacional.....	Pág. 24

Capítulo III. Pág. 26

Solvencia Fiscal

I. Definición.	Pág. 26
II. ¿Por qué es importante la Solvencia Fiscal?	Pág. 26
III. Definición de solvencia en el corto y en largo plazo.	Pág. 27
IV. Relación con la Restricción Presupuestaria.	Pág. 28
V. Relación entre solvencia de corto y largo plazo.	Pág. 29

Capítulo IV. Pág. 31

Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional y Provincial.

I. Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal N° 25.917:	Pág. 31
1. <i>Creación.</i>	Pág. 31
2. <i>Transparencia y Gestión Pública.</i>	Pág. 31
3. <i>Gasto Público.</i>	Pág. 33
4. <i>Ingresos Públicos.</i>	Pág. 35
5. <i>Equilibrio Financiero.</i>	Pág. 35
6. <i>Endeudamiento.</i>	Pág. 36
7. <i>Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.</i>	Pág. 37
8. <i>Disposiciones Varias.</i>	Pág. 38
II. Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal N° 7314:	Pág. 39
1. <i>Creación.</i>	Pág. 39
2. <i>Disposiciones.</i>	Pág. 39
3. <i>Transparencia y Gestión Pública.</i>	Pág. 41
4. <i>Gasto Público.</i>	Pág. 45
5. <i>Ingresos Públicos.</i>	Pág. 46
6. <i>Equilibrio Financiero.</i>	Pág. 46
7. <i>Endeudamiento.</i>	Pág. 49
8. <i>Órgano de Control.</i>	Pág. 50

Capítulo V. Pág. 53

Cumplimiento de la ley.

I. Indicador de endeudamiento – Artículo 21°.....	Pág. 54
II. Evolución del Gasto Público – Artículo 10°.....	Pág. 55
III. Equilibrio presupuestario – Artículo 19°.....	Pág. 59
IV. Fondo Anticíclico- Artículo N° 20.	Pág. 60

Capítulo VI...... Pág. 62

Análisis crítico de la Ley N° 25917 y Ley N° 7314 de Responsabilidad Fiscal.

I. Ley Nacional N° 25917. Contexto Económico e Institucional:.....	Pág. 62
1. <i>¿Cómo explicar entonces la aprobación de la LRF?</i>	Pág. 64
2. <i>Ley de Responsabilidad Fiscal.</i>	Pág. 65
a) <i>Aciertos de su aplicación.</i>	Pág. 65
b) <i>Falencias de su aplicación.</i>	Pág. 67
c) <i>Propuesta de índice de gestión.</i>	Pág. 72
II. Ley Provincial N° 7314. Contexto Político, Económico e Institucional:.....	Pág. 74
1. <i>¿Adherir o no a la Ley Nacional?</i>	Pág. 75
III. Disidencias entre la Ley Nacional y la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal..	Pág. 75
1. <i>Falencias de la Ley N° 7314.</i>	Pág. 77

CONSIDERACIONES FINALES..... Pág. 82

ANEXO..... Pág. 86

BIBLIOGRAFIA Pág. 89

INTRODUCCIÓN.

Para entender el funcionamiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, es necesario abordar primero el concepto de Responsabilidad Fiscal. El mismo, representa un instrumento auxiliar de los gobernantes para administrar los recursos públicos, dentro de un marco de reglas claras y exactas, aplicadas a todos los administradores y en todas las esferas de gobierno, relativas a la gestión de ingresos y gastos, de endeudamiento y del patrimonio público.

Las reglas fiscales deben contemplar un periodo de adaptación para lograr el equilibrio, ser flexibles y generales para abarcar a todos los niveles de gobierno logrando consenso y unión entre las partes para cumplir objetivos comunes. Son vistas como límites legales e institucionales que impedirían el comportamiento oportunista de políticos que buscan gastar de más. Éstas vendrían a contrarrestar el sesgo hacia el déficit fiscal que implican los problemas de propiedad común de los recursos públicos, los de principal-agente y los de inconsistencia temporal identificados en las publicaciones recientes de economía política.

Las modificaciones de las reglas durante situaciones en las cuales es óptimo seguirla son equivalentes a una ruptura de la ley, como así también, si la regla sufre cambios permanentemente no es obviamente una regla. La experiencia indica que en los casos donde prima transparencia en la gestión se recurre a modificar la ley antes de incumplir, ya que los costos por enmendar una ley en términos de publicidad y reputación generalmente son menores que los de incumplir.

El argumento es una aplicación del principio de reglas contra la discrecionalidad elaborado por Kydland y Prescott (1977), y encuentra un paralelo en el debate a favor de la independencia del Banco Central en el manejo de la política monetaria. Kopits (2001), por ejemplo, sostiene que la principal utilidad de contar con un conjunto de reglas fiscales

permanentes, bien diseñadas y adecuadamente implementadas, para evitar un sesgo deficitario es que este establece un marco despolitizado para la política fiscal, similar a la despolitización de la política monetaria bajo un régimen de metas de inflación.

Las políticas de ajuste fiscal limitan el accionar discrecional de los gobiernos en materia de gasto y endeudamiento a los efectos de lograr principalmente un marco de estabilidad macroeconómica. No obstante, la responsabilidad fiscal es un concepto amplio que se puede aplicar por medio de reglas o de una política discrecional que priorice un comportamiento prudente de la política fiscal. Su adopción puede ser formal cuando explícitamente se realiza una enmienda a la constitución, se sanciona una norma jurídica o una disposición administrativa; o bien implícita como un contrato social cuando un Estado tradicionalmente mantiene sus cuentas en equilibrio a través del tiempo.

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, cuenta, con la adhesión de 21 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, se ha avanzado en la aplicación de un régimen consolidado de reglas fiscales, normas presupuestarias y reglas de procedimiento, que brindan una mayor coordinación, previsibilidad y transparencia a las cuentas públicas de las jurisdicciones adheridas. No obstante, para que dicho sistema funcione en forma integrada, es necesario que todos los niveles de gobierno sean alcanzados por las reglas instituidas.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), ha tenido su período de adaptación y mucho se ha debatido acerca de los aciertos y falencias en su aplicación.

El argumento a favor de las leyes de responsabilidad fiscal se basa en que los países que establecen legislación sobre responsabilidad fiscal deben tener instituciones suficientemente fuertes como para que i) la formulación de las reglas fiscales sea precisa, sin dar lugar a interpretaciones que desnaturalicen sus objetivos y ii) la aplicación de tales reglas sea rigurosa y coherente con sus disposiciones, de modo que ni el Poder Ejecutivo nacional ni las autoridades jurisdiccionales menores actúen a sus espaldas.

El argumento de Kopits, por ejemplo, se refiere a este tema, pero no hace una advertencia clara de que las condiciones que describe no pueden suponerse satisfechas sin más: antes de lanzarse a aprobar una ley de responsabilidad fiscal es necesario verificar que

esas condiciones se han cumplido, y encarar las mejoras y cambios necesarios. En las páginas que siguen mostraremos con detalle que, en la época en que comenzaron a considerarse y aplicarse reglas fiscales en la región, Argentina era precisamente un caso de contexto institucional inapropiado para ponerlas en práctica con éxito.

En el caso argentino, según se mostrará, las reglas fiscales aprobadas han sido más bien una respuesta a problemas de la coyuntura político-económica antes que mecanismos destinados a contribuir de manera permanente a la solvencia fiscal. El incumplimiento de esas reglas no solo ha puesto de manifiesto la incapacidad de las leyes de responsabilidad fiscal por sí solas para mejorar el desempeño fiscal con independencia del contexto institucional, sino que ha contribuido a profundizar la fragilidad de las instituciones y el descrédito social del sistema legal.

En el presente trabajo se pretende analizar si la aplicación de la LRF, tanto para la Argentina como para Mendoza, es una herramienta útil que permita enfrentar el desafío de contener las pujas distributivas, aumento del gasto corriente, endeudamiento, inflación, etc. E inevitablemente surge la pregunta de si la LRF fue una buena medida tomada en un momento de crisis y si post crisis puede seguir aplicándose

El primer capítulo trata sobre las Reglas Fiscales en Argentina, comenzando con la descripción de la Ley de Convertibilidad (que después se convertiría en la primer LRF) y luego con la Ley de Déficit Cero, la cual derivó en el abandono del régimen de convertibilidad. A partir de ahí surge una nueva ley de responsabilidad fiscal N° 25917, que fue aprobada en agosto de 2004, y la ley N° 7314 de adhesión de la Provincia de Mendoza a la ley Nacional.

El segundo capítulo hace referencia a las reglas de política fiscal, su definición, características y diseño.

El tercer capítulo, desarrolla el concepto de Solvencia Fiscal, necesaria para que se logre el equilibrio y así se puedan cumplir las metas de Responsabilidad que impone la Ley tanto a nivel Nacional como Provincial.

El cuarto capítulo, hace un análisis detallado de la Ley de Responsabilidad Fiscal tanto a nivel nacional como provincial, tomando como referencia provincial a la Provincia de Mendoza.

El quinto capítulo, se muestra el informe de cumplimiento por parte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, donde se evalúa las metas de gasto público, endeudamiento equilibrio presupuestario y fondo anticíclico.

En el último capítulo se realiza un análisis crítico tanto de la ley nacional como de la provincial, el contexto político, económico, institucional. Se exponen, cuales han sido los aciertos y las falencias en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Además se verán algunas sugerencias que se pueden tener en cuenta para el futuro de la Ley. Por último se plantean las consideraciones finales.

ANTECEDENTES.

En América del Sur se han dictado Leyes de Responsabilidad Fiscal, por ejemplo, en Brasil, Chile y Argentina. En Brasil y Chile han sido --al menos hasta ahora-- relativamente exitosas en materia de solvencia fiscal, lo que sus partidarios consideran una comprobación de sus argumentos.

En Europa también se ha dictado la Ley de Responsabilidad Fiscal, denominada “El Pacto de la estabilidad y de crecimiento” es un acuerdo de los Estados miembro de la Unión Europea en relación con su política fiscal, su objetivo básico es facilitar y mantener la unión económica y monetaria de la región.

I. Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil.

La norma es obligatoria para todos los niveles de gobierno y para todos los poderes del Estado y tiene un rango casi constitucional (Ley complementaria 101 dictada en 2000) y está relacionada con otra ley que establece penas físicas y pecuniarias por incumplimiento.

Los aspectos más salientes de la ley son los siguientes:

- Incluir al presupuesto un apéndice con las metas fiscales.
- Evaluar el impacto de las exenciones tributarias, subsidios y aumentos del gasto.
- Restringir la masa salarial como porcentaje de los ingresos corrientes (a un plazo de 2 años) al 50% para el Gobierno federal, 60% para los estados y 60% para los municipios. La meta se evalúa cada cuatro meses y se activan otras restricciones cuando el porcentaje supera el 95% del límite.

- El Senado establece los límites de la deuda estadual y el Ministerio de Finanzas es responsable del control. El ratio deuda neta-ingresos corrientes tiene que ser 1% transcurridos 15 años de la sanción de la ley. Se aplica la regla de oro: ninguna deuda puede financiar gasto corriente. Prohibición de créditos del Banco central y de créditos intergubernamentales para financiar gasto corrientes o reestructurar deudas.
- Los Gobiernos estaduais no pueden dar discrecionalmente garantías o asumir nueva deuda, salvo con autorización del Ministerio de Finanzas. Restricciones al endeudamiento en los últimos seis meses de mandato, se permite solamente si se reembolsa. Los contratos de deuda que son inconsistentes con los principios de la ley pierden toda validez, asumiendo los costos los acreedores.
- Publicar toda información referida a la gestión fiscal; incluyendo los planes, presupuestos y reportes que consolidan todo el universo de las agencias gubernamentales.
- Las sanciones institucionales involucran la suspensión de las transferencias, prohibición para obtener garantías y la no autorización para contratar nuevos endeudamientos. Las sanciones personales son civiles y penales y van desde multas hasta el encarcelamiento.

II. La Regla de Balance Estructural de Chile.

La regla se estableció tanto por factores estructurales, volatilidad histórica de los ingresos fiscales (elasticidad recaudación-PBI y precio del cobre), como por cuestiones coyunturales, debilidad de las finanzas hacia fines de los 90s. El proceso de reglamentación comenzó en mayo de 2000 con su anuncio por parte del Presidente Lagos. En septiembre de 2001 el Ministerio de Hacienda publica el documento técnico, "Balance estructural del Gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000". Hacia agosto de 2001 se crea el comité consultivo del precio del cobre de largo plazo y a mediados de 2002 se crea el comité consultivo del PBI tendencial.

En la segunda mitad de 2005 se incorpora el ajuste cíclico por tributación minera privada y precio del molibdeno. Finalmente en agosto de 2006 se sanciona la ley que establece que el Poder ejecutivo debe fundamentar su política fiscal y presentar balance estructural. La regla limita el gasto que se determina según el nivel de ingresos estructurales, fija una meta de superávit estructural del 1% del PBI ya que 0,5% se destina a cubrir el déficit del banco central y el 0,5% restante para cubrir pasivos contingentes, particularmente del sistema de jubilaciones y pensiones y por garantías a las empresas concesionarias de obras de infraestructura. El resultado fiscal estructural se estima excluyendo no solo los efectos generados por los cambios en el precio del cobre sobre los ingresos públicos sino también los de la fase del ciclo económico. Para que la regla alcance credibilidad se ha ido fortaleciendo el marco analítico e institucional de estimación del producto potencial, del precio del cobre de largo plazo y las elasticidades de los ingresos. El gobierno tiene que generar superávits superiores al 1% del PBI cuando el precio del cobre se encuentre por encima de su precio de largo plazo o cuando la economía se encuentre en una expansión, mientras que se podrá incurrir en déficits cuando el precio del cobre es inferior al de largo plazo o cuando la economía se esté contrayendo. La regla dio señales solvencia fiscal a los mercados fijando un límite a las presiones políticas que persiguen utilizar el superávit o incrementar el déficit permitiendo la aplicación de políticas anticíclicas. La respuesta de Chile a las crisis externa de 2001-02 fue muy positiva contrariamente a la crisis externa de 1982-83.

La regla chilena de balance estructural es exitosa, en gran medida, porque los actores se comprometieron a mantener superávits fiscales en las bonanzas, con un fuerte marco institucional que establece altos costos por incumplimiento. En este sentido los déficits incurridos en las recesiones son predecibles por la regla y existirán fondos para su financiamiento.

III. El Tratado de Maastricht y el Pacto para el Crecimiento y la Estabilidad de la Unión Monetaria Europea.

La implementación de las reglas fiscales en los países de la UME se origina porque se incurrieron en continuos déficit con un crecimiento de la deuda pública en los 70s y 80s, la

prociclicidad de la política fiscal y las altas imposiciones tributarias generadas por la política del Estado de Bienestar.

La UME se constituyó con fuertes requerimientos de estabilidad macroeconómica. Para ello se negoció entre 1990-91 el Tratado de Maastrich que finalmente fue suscripto el 7 de febrero de 1992. Se otorga el mandato de autoridad monetaria independiente al Banco Central Europeo (BCE) para preservar la estabilidad de precios. Las reglas fiscales que se establecieron como condicionamiento para ingresar a la zona del euro eran necesarias para que la estabilidad de precios. El artículo 121 del Tratado establece el grado de convergencia para admitir a un país a la Unión. El cumplimiento se mide por las fluctuaciones de precios y tipo de cambio, resultado fiscal y de las tasas de interés de largo plazo. El artículo 104 establece que "...los estados miembros deben evitar incurrir en excesivos déficit...". La medición se hace fijando un límite al déficit del 3% del PBI, permitiendo excesos a dicho porcentaje de carácter temporal bajo situaciones excepcionales y siempre que los valores sean cercanos a la meta del 3%. En cuanto a la deuda se fijó que no puede superar el 60% del PBI y en los casos en que se supere el ratio se debe disminuirlo progresivamente. Asimismo el Tratado prohíbe el financiamiento monetario de déficit como así también créditos privilegiados a entidades públicas. El comité europeo es responsable del monitoreo y supervisión e impone las sanciones. Las metas fiscales se complementaron con la adopción de esquemas de contabilidad compatibles y homogéneos capaces de ser controlados. El Tratado presionó políticamente a los gobiernos, cumplir era una política central ya que los déficits y el ratio deuda-PBI cayeron significativamente desde 1993. El ajuste fiscal se logró principalmente por recortes en los gastos y no por aumentos en los ingresos. Los incentivos del Tratado son claros. La sanción política por incumplimiento es significativamente alta ya que dispone la exclusión del país del área del euro, mientras que los incentivos del mercado vienen por la baja de las tasas de interés y prima de riesgo. Los países cuyos indicadores no convergían a las metas no ingresaban a la UME. La simplicidad de la regla de déficit permitió un efectivo monitoreo de la Comisión Europea como agente externo.

IV. Ley de Responsabilidad Fiscal en Argentina.

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, es un régimen de adhesión voluntaria para las provincias, que tiene por objeto transparentar la gestión pública y lograr solvencia

fiscal sostenible en el tiempo en los distintos niveles de la administración pública (Nación, Provincias, Municipios)

Las normas que regulan esta regla de política fiscal son: en todo el ámbito Nacional Ley Nacional N° 25917, "Régimen de Responsabilidad Fiscal"; el decreto 1731/2004, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal; en la Provincia de Mendoza, Ley Provincial N° 7314 (que adhiere a la Ley Nacional N° 25917); el acuerdo N° 3949, del Tribunal de Cuentas.

A este régimen de Responsabilidad Fiscal se han adherido 21 provincias, entre ellas se encuentra la Provincia de Chaco con la ley N° 5483, la Provincia de Buenos Aires con la ley N° 13295, la Provincia de Entre Ríos con la ley N° 9592, Córdoba con la Ley N° 9237. Pero cabe mencionar que la Provincia de Mendoza es la única que cuenta con un Régimen Propio ya que las demás provincias sólo han hecho adhesión a la Ley Nacional y no han dictado su propia ley. Por lo tanto Mendoza, cuenta con un Régimen de Responsabilidad Fiscal, compatible a sus necesidades y requerimientos tanto económicos financieros como institucionales.

OBJETIVOS.

- Analizar la calidad de la ley respecto a su contenido, su aplicación en el Presupuesto Nacional, y obtener conclusiones respecto a sus resultados.
- Analizar en forma paralela la Ley de Responsabilidad Fiscal en la Provincia de Mendoza, a la luz de las experiencias en los cuatro años de vigencia, obtener un análisis crítico en el sentido de formular propuestas para mejorarla y consecuentemente contribuir a mejorar la situación fiscal de Mendoza, como asimismo la transparencia de las cuentas.
- Evaluar si las leyes de Responsabilidad Fiscal, han contribuido a la creación de una conciencia y voluntad política de los gobernantes respecto a la importancia de la solvencia fiscal.
- Analizar en forma paralela la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal, su carácter y las limitaciones que le impone a la Provincia, y el cumplimiento de la misma en el ámbito Nacional.
- Proponer diversos indicadores a incluir en la evaluación, que tiendan a la eficiencia y eficacia del gasto y a mejorar la calidad de información fiscal de Mendoza. Como asimismo evaluar la incidencia del nuevo contexto económico que al momento de la sanción de la Ley no fue tenido en cuenta.
- Analizar las diversas variantes tanto económicas, financieras y de oportunidad en la constitución y uso de los recursos que componen el Fondo Anticíclico Provincial (FAP).

HIPÓTESIS.

- “La Ley de Responsabilidad Fiscal, en Argentina, ha sido un avance en el establecimiento de reglas fiscales, y también ha sido una respuesta a problemas de la coyuntura político-económica antes que mecanismos destinados a contribuir de manera permanente a la solvencia fiscal. El incumplimiento de las reglas contenidas, no solo ha puesto de manifiesto la incapacidad de las Leyes de Responsabilidad Fiscal por sí solas para mejorar el desempeño fiscal con independencia del contexto institucional, sino que ha contribuido a profundizar la fragilidad de las instituciones y descrédito del sistema legal.”
- “La Ley de Responsabilidad Fiscal, una herramienta útil para una sana administración de la Hacienda Pública, en Mendoza, no ha cumplido con la totalidad de los objetivos propuestos para la que fue sancionada, lo que resulta un instrumento perfectible y a su vez un avance importante para la solvencia fiscal.”

MARCO TEÓRICO.

Capítulo I.

El análisis del presente capítulo se ha basado en los siguientes autores: M. Braun y N. Gadano, R. Lavagna y R. Ruiz del Castillo, en los trabajos citados en la bibliografía.

I. Las reglas fiscales en Argentina.

Durante la década de 1990, Argentina pasó por un proceso de transformación de su sistema de administración financiera pública, cuyo elemento principal fue la sanción de una nueva Ley de Administración Financiera Pública (la ley 24.156 de septiembre de 1992), que redefinió los roles y procedimientos en la Hacienda Pública Nacional, así como el funcionamiento de los organismos de fiscalización. Estructurada sobre la base del principio de centralización normativa y descentralización operativa, la reforma estableció el rol rector de la Secretaría de Hacienda, delegando al mismo tiempo en las distintas jurisdicciones y entidades el proceso cotidiano de gestión presupuestaria

El proceso de reforma impulsado por la Ley 24.156 no incorporó reglas fiscales cuantitativas a la administración financiera pública, sino que se concentró en las llamadas "reglas de procedimiento", es decir, en la normativa que regula los procesos presupuestarios y de administración de los recursos públicos.

La introducción de reglas fiscales de carácter numérico comenzó a discutirse en la segunda mitad del decenio de 1990, como consecuencia de dos fenómenos convergentes. Por un lado, el amplio desarrollo de la literatura sobre reglas fiscales contribuyó a generar una visión favorable sobre la conveniencia de sancionarlas. Este consenso favorable alcanzó a los organismos multilaterales de crédito, reflejándose en los listados de reformas estructurales sugeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial a los países con programas de asistencia y financiamiento.

Simultáneamente, el deterioro de las condiciones financieras internacionales observado hacia finales de la década puso mayor presión sobre el desempeño de las economías emergentes, aumentando la preocupación por la evolución de las finanzas públicas y, muy especialmente, del endeudamiento.

En Argentina, el Congreso había sancionado legislación complementaria de la Ley de Administración Financiera de 1992. La Ley 24.629, promulgada en febrero de 1996, estableció restricciones al incremento de gastos sin financiamiento expreso, requisitos más exigentes de transparencia de las cuentas presupuestarias, y la obligación del Poder Ejecutivo de presentar al Congreso una vez por trimestre el estado de la ejecución presupuestaria y cada 30 de junio un informe de avance sobre el presupuesto del año siguiente. Como novedad, esta ley incluyó un tema característico del debate sobre las reglas fiscales: las penalidades por incumplimiento. De acuerdo con la nueva ley, la violación de las normas implicaba responsabilidad personal de los funcionarios involucrados frente a terceros.

1. La ley de “convertibilidad fiscal”.

En 1998 comenzó a discutirse en el Congreso lo que luego se convertiría en la primera Ley de Responsabilidad Fiscal en Argentina, la ley 25.152. Bautizada inicialmente como Ley de Administración de los Recursos Públicos, fue conocida públicamente como la Ley de Convertibilidad Fiscal.

La discusión del proyecto de ley en el Congreso demoró poco más de un año, período en el que el cambio abrupto de las condiciones macroeconómicas argentinas terminó influyendo significativamente en su contenido.

En marzo de 1998, cuando fue presentado el proyecto original, ya aparecían los nubarrones de la crisis internacional que afectaría a las economías emergentes, pero la Economía Argentina venía de crecer un 8,1% en el año 1997 y un 6,5% en la primera mitad de 1998. Un año después, tras el impacto de la Crisis Rusa y la Devaluación Brasileña, Argentina estaba en recesión, las presiones deflacionarias se hacían cada vez más explícitas, y la preocupación por la sustentabilidad de las cuentas públicas se extendía dentro y fuera del país. La robustez de la convertibilidad era puesta en tela de juicio y la cuestión fiscal aparecía como uno de sus eslabones más débiles. Con una economía que no podía crecer y con dificultades para acceder a financiamiento, el Gobierno debía asegurar que ajustaría las cuentas en el futuro todo lo que fuera necesario, y la aprobación de la ley 25.152 era una buena oportunidad para hacerlo.

Las reglas numéricas fueron el aspecto más conocido de dicha ley. Para el resultado financiero, la regla del proyecto original (un tope de 1% al déficit financiero) fue reemplazada por un cronograma de reducción gradual del déficit a partir de 1999, para llegar al equilibrio fiscal en el 2003. El crecimiento del gasto público quedó supeditado al crecimiento del producto interno bruto (PIB), obligando a no aumentar el gasto primario corriente en el caso de caídas de la actividad económica. Se dispuso también la creación de un Fondo Anticíclico Fiscal (FAF), que se constituiría con ingresos extraordinarios provenientes de concesiones y privatizaciones y con un porcentaje definido de la recaudación de impuestos. La ley incluyó también algunas consideraciones sobre transparencia fiscal y reforma del Estado.

Las reglas fiscales suelen incluir cláusulas de escape que permitan evitar, o al menos amortiguar, el efecto procíclico que una regla rígida podría tener sobre la política fiscal, especialmente durante una recesión. El proyecto original de la ley 25.152 contenía una cláusula de escape que aceptaba el incumplimiento de los límites numéricos "... en casos de severa crisis internacional, catástrofe o emergencia interna determinada por el Poder Ejecutivo". Esta cláusula contingente, sin embargo, desapareció de la versión final de la ley. A mediados de 1999, las características del régimen de convertibilidad y la dificultad para conseguir financiamiento público hacían imposible pensar que Argentina pudiera ampliar su déficit fiscal como respuesta anticíclica a la recesión que afectaba a su economía. Por el contrario, todas las señales debían apuntar a confirmar el compromiso de las autoridades con el ajuste inmediato de las cuentas públicas, aun en un contexto macroeconómico

adverso. Sin cláusula contingente, la regla forzaba no solo a eliminar el déficit fiscal incluso en períodos de recesión y deflación, sino también a formar un Fondo Anticíclico Fiscal con parte de los ingresos fiscales.

Los resultados de la ley 25.152 fueron decepcionantes. Su entrada en vigor a principios de la década del 2000 coincidió con los fallidos intentos por evitar el desplome del régimen de convertibilidad, que fue finalmente abandonado a principios de 2002, en medio de una profunda crisis política, económica y social.

Los límites al déficit previstos en la ley fueron modificados en su primer año de vigencia y luego incumplidos. El tope al crecimiento del gasto se respetó en los años de recesión (cuando no había recursos para aumentar el gasto), pero no en los de recuperación. El Fondo Anticíclico Fiscal llegó a constituirse, pero nunca tuvo recursos que le permitieran actuar en el sentido con el que fue concebido. Aunque la ley 25.152 nunca fue derogada formalmente, su rotundo fracaso inicial la llevó al olvido.

2. La ley de "déficit cero"

En la segunda mitad del 2001, pocos meses antes del desenlace de la crisis política y económica que derivó en el abandono del régimen de convertibilidad, las autoridades ensayaron la puesta en práctica de una regla fiscal extrema, mucho más ambiciosa que la incumplida ley 25.152. La nueva regla, conocida públicamente como "Ley de Déficit Cero" e instrumentada formalmente a través de una reforma a la Ley 24.156 de Administración Financiera, se propuso llevar a la práctica un principio muy simple: no gastar cada mes más que lo que podía financiarse con los recursos corrientes del Estado.

Aunque sencilla en su concepción, la ley resultó absolutamente impracticable. El Poder Ejecutivo extendió a las jubilaciones y pensiones un recorte hasta ese momento aplicado solo a los salarios públicos, pero no alcanzó el tan mentado "déficit cero". Si bien la norma contemplaba incrementar el coeficiente de ajuste hasta equilibrar las cuentas, la inviabilidad política y social del esquema obligó a mantener el descuento sobre salarios y jubilaciones en el nivel inicial. Tiempo después, habiendo caído el régimen de convertibilidad, la Ley de Déficit Cero sería declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

La ley de déficit cero más que una convicción de política económica fue el resultado de una realidad inmodificable: ni los inversores externos, ni los ahorristas locales estaban dispuestos a seguir prestando su dinero al gobierno. Ante la muerte del endeudamiento como fuente de financiamiento, no pudiendo emitir y no teniendo nada para vender, la situación se tornaba explosiva.

La fugaz y estertórea vida de la extremista ley de déficit cero demostró de manera dramática que era inviable descargar todo el peso del ajuste de las cuentas públicas en una simple norma escrita. Como la ley 25.152, la ley de déficit cero pasó a engrosar el creciente listado de leyes incumplidas en Argentina. En esa ocasión extrema, el país no pudo cumplir con las leyes fiscales, con reglas financieras y bancarias.

II. Una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal.

El interés público por la suerte de las reglas fiscales fue prácticamente nulo luego de la crisis de fines del 2001. La magnitud de los problemas que había que resolver (suspensión del pago de la deuda pública, reprogramación de depósitos bancarios, ruptura de contratos en los servicios públicos, alto desempleo) convertía el incumplimiento de las reglas aprobadas por ley en 1999 en un tema no prioritario, al que pocos prestaban atención. No se discutía el decepcionante desempeño de la ley 25.152, y mucho menos se hablaba de su eventual reforma, ni en el Congreso ni en ámbitos del Poder Ejecutivo. La norma seguía vigente, pero sus prescripciones eran incumplidas, o dejadas en suspenso mediante artículos incluidos en las leyes de presupuesto de cada ejercicio.

En el año 2004, sin embargo, el Congreso sancionó con el número 25.917 una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). El proyecto fue remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso el 15 de junio de 2004, ingresando en la Cámara de Senadores. Menos de dos meses después, había sido aprobado por ambas cámaras del Congreso y era promulgado por el Poder Ejecutivo. Argentina tenía una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal.

Los contenidos de esta ley atendieron a varios objetivos. En materia de transparencia fiscal, se establecieron obligaciones de estandarizar, elaborar y difundir la información presupuestaria de la Nación y las provincias, con un horizonte plurianual. El gobierno

nacional quedó encargado de presentar todos los años un marco macrofiscal que seña utilizado como insumo para elaborar el presupuesto de todas las jurisdicciones.

La ley 25.917 fijó el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) como límite a la expansión del Gasto Primario y prescribió la ejecución equilibrada del presupuesto una vez descontados ciertos gastos. Para las Provincias, se estableció un límite al endeudamiento de forma tal que los servicios de la deuda no superasen el 15% de los recursos corrientes (deducidas las transferencias por coparticipación a municipios) de la jurisdicción. Todas las jurisdicciones fueron instadas a crear fondos fiscales de carácter anticíclico.

El Gobierno Nacional quedó facultado para concordar programas de financiamiento con las provincias que lo requiriesen, siempre y cuando se cumplieran las pautas definidas en la LRF. Se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, un organismo destinado a fiscalizar la aplicación de esta ley, integrado por representantes de la Nación y las provincias, y facultado para imponer sanciones por incumplimiento que iban desde la divulgación pública de los desvíos hasta la limitación de transferencias presupuestarias de origen nacional (excluida la coparticipación).

Además de reflejar cierta deficiencia en términos de técnica legislativa, el carácter redundante de varias de las disposiciones de la nueva LRF confirma otro fenómeno: una débil conexión de la nueva ley con una reflexión crítica respecto del desempeño de las reglas fiscales vigentes hasta ese momento. Teniendo un antecedente tan reciente y traumático en materia de reglas fiscales, era de esperar que la discusión de una nueva norma de responsabilidad fiscal se concentrara en las lecciones de la experiencia anterior, intentando distinguir al menos las causas de los incumplimientos. Entendidos de esa forma, los cambios en la legislación hubieran sido probablemente instrumentados a través de una reforma de las leyes existentes y no mediante la creación de una nueva norma. Sin embargo, la experiencia con la ley 25.152 no estuvo presente en la elaboración y debate parlamentario de la LRF, en cuyo texto no hay mención alguna a la ley anterior. Otros factores, vinculados a la coyuntura económica y política del año 2004, determinaron la génesis y los contenidos de la LRF.

1. El Fondo Monetario Internacional, las provincias y la nueva ley de responsabilidad fiscal.

Dos fenómenos convergentes asociados a la coyuntura de la Argentina post-crisis sobresalen a la hora de explicar el proceso de sanción de la nueva LRF: las vicisitudes de la compleja relación de Argentina con el Fondo Monetario Internacional, y la asistencia financiera condicionada de la Nación a las provincias, que influyó fuertemente en los contenidos.

La dinámica de las relaciones entre Argentina y el FMI desempeñó un papel decisivo al momento de votarse una nueva regla fiscal. El programa de financiamiento del FMI a Argentina negociado en el 2001 por el ex ministro Domingo Cavallo concluyó abruptamente con la crisis desatada a finales de ese año. Luego de un acuerdo "corto" firmado por el presidente provisional Eduardo Duhalde en enero de 2003, en septiembre del mismo año el gobierno de Néstor Kirchner suscribió un acuerdo de derechos de giro (stand-by) a tres años, con desembolsos orientados a cubrir los vencimientos de la deuda argentina con el propio Fondo.

En la visión del FMI la reforma fiscal--principalmente un nuevo régimen de coparticipación federal--debía ser uno de los ejes centrales del programa acordado. Dentro de las reformas estructurales que debían llevarse a cabo, el gobierno argentino se comprometía a enviar al Congreso dos proyectos de ley: una revisión de la ley de coparticipación de impuestos y nueva legislación sobre responsabilidad fiscal. El acuerdo establecía un cronograma preciso para las iniciativas: antes de marzo de 2004 se debía llegar a acuerdo con una "masa crítica" de gobernadores en torno a los principios de la legislación por aprobarse.

El Fondo seguía esperando el envío al Congreso de los dos proyectos de ley, el de reforma a la ley de coparticipación y la nueva ley de responsabilidad fiscal. Las metas estructurales revisadas del programa incluían un ambicioso cronograma: el ingreso de ambos proyectos en el Congreso antes del fin de mayo, y su aprobación en las legislaturas de la Nación y de las provincias antes del fin de agosto. Pero la reforma a la coparticipación federal, la "madre de todas las batallas" en la discusión fiscal entre la Nación y las provincias, nunca llegó al Congreso. Con buen criterio, el Gobierno Nacional decidió no avanzar con un proyecto legislativo que lo obligaba a una profunda negociación con las provincias en condiciones políticas que no garantizaban un resultado razonable. En ese contexto, el proyecto de nueva Ley de Responsabilidad Fiscal se convirtió en una suerte de opción

subóptima. Para el Fondo, porque podía presentar la sanción de la LRF como un avance en materia de reforma institucional en el plano fiscal. Para el Gobierno, porque evitaba la caída del programa stand-by. Así, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de LRF el 14 de junio de 2004, el mismo día en el que la misión del FMI comenzaba la tercera revisión del acuerdo firmado en septiembre del año anterior.

La compleja relación fiscal y financiera entre la Nación y las Provincias, cuyo tema dominante ha sido la postergada reforma al régimen de coparticipación federal, fue significativamente afectada por la crisis del 2001. Varias jurisdicciones habían expandido excesivamente sus gastos y deudas durante la bonanza, y exhibían enormes dificultades para adaptarse a un entorno menos favorable. Los compromisos financieros contraídos comprometían en algunos casos porciones demasiado grandes de los ingresos de las provincias. La asfixia de recursos y de financiamiento había llevado a muchas jurisdicciones a emitir cuasi monedas como único medio para efectuar los pagos básicos de la administración, esencialmente los salarios de los empleados públicos.

En febrero del 2002, el nuevo Gobierno Nacional había alcanzado un acuerdo fiscal con las Provincias, dirigido a resolver los aspectos más críticos de la coyuntura. Las deudas provinciales fueron asumidas por la Nación y renegociadas a plazos largos y tasas de interés menores, y el reparto de los ingresos por coparticipación volvió a realizarse con los coeficientes definidos por la legislación. Las jurisdicciones con mayores dificultades en materia fiscal y financiera se comprometieron a reducir sus desequilibrios y a no incrementar su endeudamiento, a cambio de ayuda financiera del Gobierno Federal, en el marco de acuerdos bilaterales con la Nación conocidos como Programas de Financiamiento Ordenado (PFO). Los PFO incluían financiamiento de la Nación para encarar el déficit y las amortizaciones de deuda, a cambio de metas provinciales de reducción del desequilibrio fiscal mediante la racionalización del gasto y el aumento de la recaudación, el no incremento de la deuda ni de las cuasi monedas, y la realización de reformas en materia de transparencia fiscal y administración financiera. Para garantizar el reembolso de los préstamos recibidos, las Provincias aceptaban ceder a la Nación los derechos a recursos de la coparticipación federal de impuestos. Los acuerdos establecían penalidades para el caso de incumplimiento por parte de las provincias.

Hubo una fuerte influencia de los Programas de Financiamiento Ordenado en los contenidos de la LRF del año 2004, que se convirtió en instrumento para dar un soporte institucional mayor a los acuerdos bilaterales de financiamiento entre la Nación y las Provincias. Con base en el artículo 26 de dicha ley, la Nación continuó firmando acuerdos con algunas provincias e incluso utilizando el mismo vehículo financiero, el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP). La LRF comparte con los Programas de Financiamiento Ordenado el objetivo de poner un límite al nivel de deuda pública de las provincias, y en ambos instrumentos se fijaron penalidades similares para los incumplimientos. La mayor parte de los requisitos en materia de gestión y transparencia fiscal presentes en los PFO aparecieron luego en la redacción de la LRF. El rol de coordinación y fiscalización, que en los PFO era ejercido por la Subsecretaría de las Relaciones con Provincias, se transfirió al Consejo de Responsabilidad Fiscal creado por la nueva legislación.

2. La vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) del 2004.

El Gobierno Federal y las Provincias lograron aprobar la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) N° 25.917 en agosto de 2004, reglamentada mediante el Decreto N° 1.731. Sus finalidades son, entre otras cosas, controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos, limitar el financiamiento solamente con destino al gasto de capital (regla de oro), establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal.

Se trata de un régimen de adhesión voluntaria para las provincias, que tiene por objeto transparentar la gestión pública y lograr solvencia fiscal sostenible en el tiempo en los distintos niveles de la administración pública (Nación, Provincias, Municipios). En otras palabras, es para que el gasto no supere el nivel de ingresos que cada provincia tiene. Es decir, el rasgo más importante del proyecto de ley apunta a limitar el carácter procíclico del gasto; ya que la tasa nominal de incremento del gasto no podrá superar la tasa de aumento nominal del Producto Bruto Interno.

- Normativa

Las normas que regulan esta regla de Política Fiscal son: en todo el Ámbito Nacional Ley Nacional N° 25917, "Régimen de Responsabilidad Fiscal"; en la Provincia de Mendoza, Ley Provincial N° 7314, con decreto reglamentario N° 1671/05 y sus modificatorias, leyes 7427, 7569, 7829 y 8000 (que adhiere a la Ley Nacional N° 25917); el acuerdo N° 3949, del Tribunal de Cuentas.

- **Ámbito de Aplicación**

El ámbito en que rige la Ley Provincial N° 7314 es en toda la Provincia de Mendoza, es decir:

- Administración Central
- Organismos Descentralizados
- Organismos Autárquicos
- Organismos Constitucionales
- Entes Reguladores
- Tribunal de Cuentas
- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Entes de carácter Comercial, Industrial y Financiero
- Municipalidades

- **Objetivos**

Ley Nacional N° 25917:

"Artículo 1º - Créase el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, el que estará sujeto a lo establecido en la presente ley."

Ley Provincial N° 7314:

"Artículo 2º - Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores complementarios a los que deben adecuarse, sin perjuicio de los establecido en el Artículo 1 de esta Ley, la Política Fiscal de la Provincia de Mendoza, en

orden a 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."

Capítulo II.

El análisis del presente capítulo se ha basado en los siguientes autores: A. Melamud, G. Kopits y Kydland, F. y E. Prescott, en los trabajos citados en la bibliografía.

Reglas de Política Fiscal.

I. Definición, características y diseño.

A lo largo del tiempo las reglas fiscales han ido ganando terreno como herramienta importante para lograr cierta disciplina fiscal. La base del éxito de dichas reglas radica en lograr minimizar cualquier tipo de influencia política discrecional en la dinámica de las variables fiscales a lo largo del tiempo.

Las reglas tienen como finalidad lograr un entorno de confianza y garantizarles a los mercados que los indicadores fundamentales de las cuentas públicas seguirán siendo predecibles y sólidos, independientemente del gobierno que ocupe el poder, estableciendo un marco despolitizado de la política fiscal, similar a un aislante político que autodisciplina.

Se define como una restricción permanente, que se extiende durante un tiempo suficiente de tiempo y que expresa el cumplimiento de alguna meta u objetivo concreto por parte del ente o jugador, sujeto de la misma. Esta es la única forma para que se considere la solvencia fiscal como una política de Estado que involucra el compromiso de todo el sistema

político. Las modificaciones de las reglas durante situaciones en las cuales es óptimo seguirla son equivalentes a una ruptura de la ley y si la regla sufre cambios permanentemente no es obviamente una regla.

En los casos en que exista una importante carga de la deuda pública, las reglas procuran que se genere un superávit en las cuentas del gobierno, tal que logre reducir el coeficiente de endeudamiento y estabilizarlo en un nivel prudente. En síntesis, las reglas se implementan para que el comportamiento político sea responsable y para que la economía sea estable.

Una regla de política fiscal posee las siguientes características:

- Un objetivo determinado, por ej: lograr que el grado de autofinanciamiento alcance cierto valor.
- Un periodo de tiempo definido: hasta cuando debe mantenerse el valor objetivo o en cuanto tiempo debe el valor objetivo ser alcanzado.
- Grado de poder que la respalda: si es una norma constitucional, una ley, etc.
- Nivel de gobierno en la cual se aplica.
- Penalidades que impone por incumplimiento: cual es el costo de violar la norma.

El diseño de las reglas:

Las recomendaciones en relación al diseño de las reglas fiscales señalan que los indicadores de medición deben ser sencillos operativamente y susceptibles de supervisión y control por las autoridades competentes, a los efectos de aumentar la transparencia durante y luego de la ejecución presupuestaria. Se sugiere que posean cierto grado de flexibilidad, activándose cláusulas de salvaguardia en presencia de perturbaciones exógenas, para que no obstaculicen el crecimiento económico. Es por ello, que reglas rígidas que impiden la aplicación de ajustes anticíclicos en la política fiscal o que limiten el gasto de capital tendrán, no solo efectos negativos sobre el crecimiento económico, sino que no serán creíbles ni

sostenibles. La disciplina fiscal es más sencilla de alcanzar en las fases ascendentes del ciclo económico, cuando aumentan significativamente los ingresos del sector público, que en las descendentes. Es decir, los incentivos a cumplir las reglas son dinámicos e intertemporales y cambian en ciertos contextos. Por su parte, reglas que contienen varias cláusulas de salvaguardia o muy flexibles reducen la credibilidad respecto a los compromisos asumidos.

Las reglas tienen como finalidad lograr un entorno de confianza y garantizarles a los mercados que los indicadores fundamentales de las cuentas públicas seguirán siendo predecibles y sólidos, independientemente del gobierno que ocupe el poder, estableciendo un marco despolitizado de la política fiscal, similar a un aislante político que autodisciplina. En los casos en que exista una importante carga de la deuda pública, las reglas procuran que se genere un superávit en las cuentas del gobierno, tal que logre reducir el coeficiente de endeudamiento y estabilizarlo en un nivel prudente. En síntesis, las reglas se implementan para que el comportamiento político sea responsable y para que la economía sea estable. Es sabido que un comportamiento fiscal imprudente perjudica la estabilidad macroeconómica (en lo referente a precios relativos, términos de intercambio, tasa de interés, tipo de cambio real y crecimiento), la seguridad del sistema financiero, la reputación del país en los mercados internacionales de crédito y la inversión privada. La volatilidad de las variables fundamentales de la economía incentiva la inversión especulativa de corto plazo y afecta, entre otras cosas, la tasa de crecimiento económico de largo plazo, los niveles de pobreza y educación, la distribución del ingreso y el desarrollo de los mercados financieros.

Un factor determinante para lograr alcanzar la disciplina fiscal tan ansiada será la existencia de un órgano de control lo suficientemente poderoso y con herramientas punitivas acordes que permitan sancionar y corregir las desviaciones. La calidad del sector público y el éxito de la Ley, dependerá en alto grado de la existencia de controles y mecanismos de coacción.

Los mecanismos de coacción deben abarcar varias instituciones, como es el caso de las instituciones superiores de auditoría que se especializan en el control y la ejecución y tienen la responsabilidad de controlar el gasto y la recaudación de los ingresos fiscales.

La existencia de reglas debería alterar el comportamiento de los agentes o al menos

hacer que se mantenga un patrón de comportamiento alrededor de una tendencia deseada. Para mostrar la utilidad de la regla, se debería probar que los resultados hubieran sido distintos sin ella. Esto respondería bajo que condiciones las reglas son indispensables para lograr un buen desempeño.

II. Aplicación de reglas a nivel subnacional.

Una cuestión clave que debe abordarse en un país con un sistema descentralizado o federal, es la aplicación de reglas fiscales en los niveles subnacionales de gobierno. El principal argumento a favor es que se requiere del compromiso de los niveles inferiores de gobierno cuando un país, como Argentina o Brasil, necesita realizar un ajuste fiscal relevante, ya que el gobierno central no puede realizarlo por sí solo. No obstante, la responsabilidad fiscal es más compleja de lograr en éstos casos a partir de que involucra a cada nivel de gobierno. En otras palabras, a menor participación en el gasto del gobierno central o supranacional, como es el caso de la UME, mayor es la necesidad de aplicar reglas a nivel subnacional o en los gobiernos nacionales. Por el contrario, la responsabilidad fiscal se concentra en el gobierno nacional bajo los sistemas unitarios, donde las políticas de estabilización son más sencillas de lograr que en un sistema descentralizado, ya que no se requiere del compromiso y la coordinación con los gobiernos subnacionales.

En los sistemas federales hay dos enfoques respecto a la responsabilidad fiscal: el autónomo y el coordinado. De acuerdo al enfoque autónomo, la iniciativa de establecer reglas proviene de los propios gobiernos subnacionales de manera voluntaria (*down-top*). En general, estos países (Canadá, Suiza, Estados Unidos) poseen una fuerte tradición federal y gran autonomía por parte de los gobiernos subnacionales, que se caracterizan por tener acceso directo a los mercados financieros, no evidencian rescates o *bailouts* del gobierno central y sus relaciones intergubernamentales son claras y estables. Bajo situaciones de incumplimiento de las reglas se activan los mecanismos de sanción que involucran pérdida de prestigio y costo político de los funcionarios y del partido, aumento del costo del capital en los mercados financieros y, en ciertas ocasiones, multas a los funcionarios.

En cambio, para el enfoque coordinado el gobierno central es el que establece y supervisa las reglas que deben cumplir todos los gobiernos subnacionales de manera uniforme. Se sostiene que éste enfoque se aplica, en gran medida, cuando se necesita lograr

un ajuste fiscal significativo y duradero que abarque a todo el gobierno general (UME considerando cada estado miembro como un ente subnacional, Argentina y Brasil). A diferencia, el enfoque *top-down* se adopta cuando en el pasado se realizaron *bailouts* o existen garantías que se rescatará a los gobiernos subnacionales que tengan problemas.

La principal diferencia entre ambos enfoques es que bajo el enfoque autónomo cada gobierno subnacional intenta ganar credibilidad externa respecto a su política fiscal, mientras que bajo el enfoque coordinado lo que se intenta es lograr credibilidad para la política macroeconómica en su conjunto.

Capítulo III.

El análisis del presente capítulo se ha basado en el trabajo del Lic. Alejandro Trapé, citado en la bibliografía.

Solvencia Fiscal

I. Definición.

Considerando un momento en el tiempo, un agente económico (individuo, familia, empresa, organismo estatal, etc.) es solvente cuando puede hacer frente a sus pagos presentes y futuros con sus ingresos presentes y futuros. Es la capacidad del Estado para financiar con recursos genuinos sus gastos a lo largo del tiempo. Por recursos genuinos se entiende aquellos obtenidos a través del cobro de impuestos tradicionales como IVA, ganancias, etc. En otros términos cuando el valor de sus activos más el valor actual de su flujo de ingresos esperados es igual o mayor al valor actual de sus pasivos más el valor actual de su flujo de gastos esperados.

Cuando esto ocurre, se entiende que el agente económico podrá pagar sus deudas (capital e intereses) y solventar sus gastos proyectados con el producido de la venta de sus activos y con el flujo de ingresos que proyecta tener, obteniendo o no un remanente a su favor luego de tales operaciones. Cuando esto no es posible, el agente será calificado como insolvente.

En general, un país utiliza otros mecanismos para financiar sus gastos cuando la imposición tradicional resulta insuficiente. Dentro de estos encontramos por un lado el “impuesto inflacionario”, en el cual el Estado recauda cuando emite dinero, y es pagado por los ciudadanos a través de la depreciación que sufren sus ingresos por la inflación resultante. Por otro lado está el endeudamiento, que no es otra cosa que “impuestos futuros” que el gobierno deberá cobrar para hacer frente a la acumulación de deuda pública.

II. ¿Por qué es importante la Solvencia Fiscal?

La falta de solvencia fiscal tiene importantes efectos sobre el crecimiento de un país y la equidad reinante en el mismo. Al endeudarse el gobierno en el mercado de crédito doméstico, por un lado, aumenta la tasa de interés y por el otro se reducen los fondos disponibles para que el sector privado realice inversiones. Esto no sería un problema si el Estado utilizara esos fondos en una forma más eficiente, como por ejemplo en inversiones en infraestructura, salud o educación.

De la misma forma, la insolvencia fiscal obliga al gobierno, ante cada recesión, a echar mano a distintos tipos de impuestos para poder hacer frente a sus obligaciones. Este comportamiento genera inestabilidad en el sistema impositivo. Por otra parte, la falta de solvencia fiscal limita al gobierno en su capacidad de realizar política contra cíclica. Lo que es aun peor, buscando cerrar la brecha entre ingresos y gastos este termina realizando políticas pro cíclicas al aumentar los impuestos o recortar los gastos durante las recesiones.

En cuanto a la equidad, los segmentos más bajos de la población y todos aquellos que tienen sus ingresos en pesos son los más afectados tanto si el déficit es financiado con emisión, como si la constante insolvencia fiscal lleva a una devaluación, como ocurrió en Argentina a fines del 2001. A su vez, si en momentos de recesión el gobierno se ve obligado a realizar recortes de gastos, los más propensos a ser ajustados serán aquellos que afectan directamente a los desempleados y a todo beneficiario de planes sociales.

III. Definición de solvencia en el corto y en largo plazo.

El concepto de solvencia del sector público se analiza en primer lugar a corto plazo; en este sentido, el cumplimiento de la restricción presupuestaria gubernamental se corresponde

con un necesario equilibrio entre flujos en el corto plazo (fuentes y usos), donde se tienen en cuenta todas las posibles fuentes de recursos (ingresos tributarios y no tributarios, ingresos de capital, endeudamiento y señoreaje) y todos los posibles usos (básicamente gastos, inversiones y pagos de deuda). Esto refiere, en definitiva, a la noción de que todas las acciones de política económica deben contar con el correspondiente financiamiento.

En segundo lugar, se incorpora el concepto de solvencia de largo plazo del gobierno, que introduce una noción de restricción presupuestaria inter-temporal para el sector público, y es definido como el requisito de que el sector público genere superávits primarios (antes del pago de intereses de deuda) futuros que sean iguales al valor actual del stock de deuda pública pendiente, lo que es equivalente a que el valor actual de la deuda debe ser nulo. Por lo tanto la solvencia de largo plazo del sector público refiere a la necesidad de que en una visión intertemporal exista equilibrio entre usos y fuentes genuinas, lo que involucra los ingresos corrientes y de capital del sector público, sin considerar el financiamiento que se puede obtener de otros económicos (es decir endeudamiento con agentes privados, públicos u organismos internacionales).

Esto, como fue presentado, se corresponde con las identidades siguientes:

- la deuda pública debe ser igual al valor actual de los superávits primarios futuros.
- el valor actual de los pagos futuros (flujo) de deuda pública para un horizonte infinito es igual a cero.

IV. Relación con la Restricción Presupuestaria.

A diferencia del largo plazo, en el corto plazo la importancia de la solvencia no es de alto impacto. El gobierno debe cumplir con su restricción presupuestaria la cual no es irrelevante, ya que afectará la eficacia y la eficiencia del Estado en el logro de sus objetivos.

Existen 2 aspectos centrales a destacar:

- En el corto plazo, la restricción del gobierno debe incluir todas las fuentes de financiamiento, a saber: ingresos genuinos, deuda externa, deuda interna, señoreaje, dependiendo del nivel de gobierno bajo análisis, y todo los usos, inversiones, gastos

corrientes y de capital y pago de deuda. Esto debe ser una identidad en cada período.

- En el largo plazo, el valor actual de la deuda debe ser nulo, o dicho de otra manera, el valor de la deuda es igual a los excedentes primarios futuros.

La restricción presupuestaria puede verse modificada y las causas pueden ser:

- Cambios en algún instrumento del gobierno, ya sea de política fiscal o monetaria.
- La existencia de costos de implementación de políticas, ya que estas requieren de recursos, físicos, humanos o financieros.
- La alteración exógena de algún parámetro que puede afectar uno o varios términos de la identidad.

Teniendo en cuenta estos últimos conceptos, se pueden establecer dos importantes conclusiones:

- No puede bajo ningún punto de vista desestimarse la restricción presupuestaria del gobierno a la hora de tomar decisiones de política económica.
- El estado no puede determinar arbitrariamente todas las variables que forman la igualdad, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos en forma permanente.

V. Relación entre solvencia de corto y largo plazo.

Un ente puede ser solvente en el corto plazo, pero su condición de solvencia de largo plazo dependerá de que tipo de fuentes y en qué magnitud se utilicen para mantenerla en el largo plazo.

En determinadas situaciones el gobierno financia con recursos genuinos sus gastos sin ningún problema o bien recurre al endeudamiento. En el primer caso resultara una

condición de solvencia tanto a corto como a largo plazo, mientras que en el segundo, el gobierno será solvente en el corto plazo pero a largo plazo habrá que ver si puede pagar sus deudas con superávit primarios futuros, es decir, si puede sostener la deuda de un agente.

Por lo tanto, en el corto plazo existe solvencia aparente, ya que de ser mantenida esa situación el gobierno se volverá con seguridad insolvente en el largo plazo. Tarde o temprano los acreedores exigirán la devolución de deudas y restringirán las fuentes de financiamiento, lo que provocará la insolvencia del agente excepto que se produzca un cambio de conducta del mismo.

Situaciones de solvencia ficticia en el corto plazo terminan en defaults y obligan en algún momento de la historia a ajustar las cuentas para que la identidad de flujos (usos y fuentes) se restablezca.

Por esto, es muy importante para mantener el equilibrio de las cuentas públicas la permanente vigencia de la restricción presupuestaria que implica que todo gasto debe ser financiado de alguna manera.

En conclusión, conocer y estudiar la solvencia del sector público, en situaciones en la cual el gobierno aplica una regla de política fiscal como ser la ley de responsabilidad fiscal, es importante ya que permite detectar en que momento la situación del gobierno se torna comprometedor y peligra su solvencia.

Capítulo IV.

El presente capítulo se ha desarrollado analizando la Ley Nacional N° 25.917, la Ley Provincial N° 7314, y los Decretos Reglamentarios respectivos. Las apreciaciones realizadas en el presente surgen de un análisis detallado de sus contenidos.

Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional y Provincial.

I. Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal N° 25917.

1. Creación.

La ley N° 25917 fue sancionada el 4 de agosto de 2004 por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso. Surge en respuesta a la demanda generada como consecuencia de la necesidad de lograr una situación de solvencia en el corto y largo plazo para hacer frente a la deuda soberana y también para comenzar un proceso de ordenamiento de las cuentas fiscales. Se invita a las provincias a que adhieran al régimen y dicten las normas provinciales correspondientes en el menor plazo posible.

2. Transparencia y Gestión Pública.

El gobierno Nacional se compromete a presentar antes del 31 de agosto de cada año ante el órgano de control a crear, el marco macrofiscal en el cual incluirá la siguiente información:

- Los resultados primarios y financieros base devengado para el sector público de cada nivel de gobierno.
- Los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias, la ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.
- Las proyecciones de recursos de origen nacional detallando su distribución por régimen y por provincia y ciudad autónoma de Buenos Aires.
- La política salarial e impositiva que espera implementar y las proyecciones de las siguientes variables: precios, PBI, y tipo de cambio nominal.

La información será presentada ante los gobernadores, ministros de economía provinciales y jefe de gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, en tanto no este funcionando el consejo federal de responsabilidad fiscal.

Las leyes de presupuesto general de todas las administraciones deberán contener la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos. Los recursos y gastos deben figurar por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Lo dispuesto no implica alterar leyes de especiales en cuanto a sus mecanismos de distribución o intangibilidad, en cuyo caso están no sometidas a las reglas generales de ejecución presupuestaria.

Se deberán establecer los conversores que utilizarán los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para obtener clasificadores presupuestarios homogéneos con los aplicados en el ámbito del gobierno nacional. Esto tiene un plazo de 3 meses después de la puesta en vigencia de la presente ley.

El gobierno nacional incorporará en la formulación de las proyecciones de presupuestos plurianuales, las estimaciones de los recursos de origen nacional distribuidas por régimen y por provincia y ciudad autónoma de Buenos Aires y el perfil de vencimientos de la deuda pública nacional instrumentada para el trienio correspondiente.

Antes del 30 de noviembre de cada año, los gobiernos adheridos presentarán ante sus legislaturas las proyecciones de los presupuestos plurianuales para el trienio siguiente, los cuales contendrán:

- Proyecciones de recursos por rubros.
- Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.
- Programa de inversiones por período.
- Proyección de la coparticipación de impuestos a municipios.
- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales.
- Perfil de vencimientos de la deuda pública.
- Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
- Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Cada provincia deberá publicar en su página web el presupuesto anual y las proyecciones del presupuesto plurianual, luego de presentadas a las legislaturas correspondientes. Con un rezago de 1 trimestre, difundirán información trimestral de la ejecución presupuestaria, del stock de la deuda pública, incluida la flotante como así también los programas bilaterales de financiamiento, y del pago de servicios detallando a los acreedores de los mismos. Asimismo, deberán presentar la información correspondiente del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año con un rezago de 1 trimestre, detallando totales de la planta de personal permanente y transitoria y del personal contratado. El Ministerio de Economía y Producción deberá elaborar y publicar la información en su página web.

Se tomarán las medidas necesarias para calcular parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de

recaudación y eficiencia en materia de gasto público, a los efectos de de que permitan realizar comparaciones interjurisdiccionales, a cuyos fines se solicitarán propuestas metodológicas al Foro Permanente de direcciones de Presupuestos y Finanzas de la República Argentina. La propuesta tiene un plazo de 180 días desde la puesta en vigencia de la ley.

3. Gasto Público.

La tasa nominal de incremento del Gasto Público Primario de los Presupuestos de la Administración Nacional y Provinciales, entendido como 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 necesaria para el desarrollo económico social, no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno prevista en el marco macrofiscal mencionado en el Art. 2 inciso b de la presente ley. Cuando la tasa nominal de variación del PBI sea negativa, el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante. Cuando no fuera necesario implementar las medidas previstas en el Art. 20 tales como; en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no supere el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios, aportar a la constitución del fondo anticíclico o en los casos en que el incremento nominal de los recursos supere el incremento nominal del producto bruto interno, esta limitación solo regirá para el gasto corriente primario.

Los gastos incluidos en los Presupuestos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Provinciales constituyen autorizaciones máximas, estando sujeta la ejecución de los mismos a la efectiva percepción de los ingresos previstos en dichas normas.

El producido de la venta de activos fijos de cualquier naturaleza y el endeudamiento del Gobierno Nacional y Provincial, no podrá destinarse a gastos corrientes ni generar aumentos automáticos para el ejercicio siguiente, excepto operaciones de crédito para reestructurar deuda en condiciones más favorables a ellas, el financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito y el proveniente de programas nacionales de financiamiento con destino a obras públicas y fines sociales. La venta de activos fijos, podrá destinarse a financiar erogaciones de capital.

No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos que no consoliden en el presupuesto general o no estén sometidos a las reglas generales de la ejecución presupuestaria.

Las autorizaciones de mayores gastos sólo podrán incorporar una mayor recaudación de aquellos recursos que componen la fuente de financiamiento "Tesoro Nacional" o "Rentas Generales" si el nuevo cálculo fundamentado, superara la estimación de la totalidad de la fuente de financiamiento mencionada. Está restricción no comprende la incorporación de nuevos recursos destinados a atender una situación excepcional de emergencia social o económica y sea establecida por ley.

El Poder Ejecutivo Nacional y Provinciales sólo podrán, durante la Ejecución Presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros poderes del estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención. No podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

4. Ingresos Públicos.

El cálculo de los recursos de un ejercicio deberá basarse en la Ejecución Presupuestaria del ejercicio previo o en la metodología que se considere técnicamente más conveniente y tendrá que considerar las modificaciones de política tributaria impulsadas o previstas ejecutar en el ejercicio fiscal y detallar las variables y factores que se tienen en cuenta para su previsión.

Si para un ejercicio fiscal se tomaran medidas de política tributaria que conlleven a una menor recaudación se deberá justificar el aumento del recurso que la compense o, en caso contrario, se deberá adecuar el gasto presupuestado con ese financiamiento.

El Presupuesto Nacional y los Provinciales, en el plazo de 1 año a contar a partir de la vigencia de la presente ley, deberán incluir estimaciones del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas, en el supuesto de no contar con tal información a la fecha de la puesta en marcha de la presente Ley.

5. Equilibrio Financiero.

El Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero. Dicho equilibrio se medirá como la diferencia entre los recursos percibidos, incluyendo los corrientes y de capital, y los gastos devengados que incluirán 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 financiados con cualquier uso del crédito.

Cuando los niveles de deuda generen servicios superiores al 15% de los recursos corrientes, deberán presentarse y ejecutarse presupuestos con superávit primario acorde con planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda y la consiguiente convergencia a los niveles antes definidos. Asimismo se constituirán fondos anticíclicos fiscales con el objeto de perfeccionar el cumplimiento de los objetivos.

6. Endeudamiento.

Los Gobiernos de las Provincias 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 supere el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

Las jurisdicciones establecerán un programa de transición con el objeto de adecuar el perfil de la deuda y los instrumentos para el cumplimiento del párrafo siguiente.

El Gobierno Nacional se compromete a que, una vez finalizado el proceso de reestructuración de su deuda pública, el porcentaje de la deuda pública nacional resultante de operaciones de mercado, respecto al PBI, se reduzca en los ejercicios fiscales subsiguientes. A tales fines se considerarán períodos trienales.

Los gobiernos de las Provincias se comprometen a no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país.

Aquellas jurisdicciones en donde la deuda supere el 15% de los Recursos Corrientes

no podrán acceder a un nuevo endeudamiento. Excepto que constituya un refinanciamiento del existente y en la medida que tal refinanciamiento resulte un mejoramiento de las condiciones pactadas en materia de monto, plazo y/o tasa de interés aplicable y/o los financiamientos de organismos multilaterales de crédito y de programas nacionales, en todos los casos sustentados en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.

El Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales deberán implementar, actualizar sistemáticamente e informar el estado de situación de las garantías y avales otorgados, clasificados por beneficiario, en oportunidad de elevar a las correspondientes legislaturas los respectivos proyectos de presupuestos de la administración general, los que deberán contener una previsión de garantías y avales a otorgar para el ejercicio que se presupuesta.

El Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales no podrán incluir en sus respectivos presupuestos como aplicación financiera (amortización de deuda) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores, excepto el pago de deudas no financieras que se esté efectuando al presente y que haya sido dispuesto por ley.

Los Gobiernos Provinciales para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones conforme a los principios de la presente ley. Para el caso de endeudamiento de los municipios, las provincias coordinarán con el gobierno nacional y con sus respectivos municipios las acciones destinadas a propiciar tales autorizaciones.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Producción, podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con esta ley. Los programas se instrumentarán a través de acuerdos bilaterales, en la medida de las posibilidades financieras del gobierno nacional y garantizando la sustentabilidad de su esquema fiscal y financiero, y el cumplimiento de sus compromisos suscriptos con organismos multilaterales de crédito.

El Poder Ejecutivo Nacional instrumentará un régimen de compensación de deudas entre las jurisdicciones participantes del presente Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

7. Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Se crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, como órgano de aplicación del régimen establecido en la presente ley, con la estructura básica, misiones y funciones que se detallan a continuación:

- Tendrá su asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se reunirá alternativamente en cada zona geográfica del país. Una vez constituido el Consejo, adoptará su reglamento interno mediante voto por mayoría de los 2/3 del total de participaciones asignadas a las jurisdicciones nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la ley nº 23548 y sus modificatorias y con el voto favorable de al menos siete jurisdicciones provinciales. Tales participaciones serán recalculadas conforme a la cantidad de jurisdicciones adheridas.
- El Consejo se reunirá trimestralmente y cuando lo disponga su reglamento interno y sesionará válidamente con la mitad mas uno (1) de sus miembros.
- Estará integrado por los Ministros de Economía y/o Hacienda, o cargo similar, del Gobierno Nacional y Provinciales, e la medida que hubieran adherido. Tendrá un comité ejecutivo que estará constituido por un (1) representante de la nación y los de ocho (8) Provincias y/o Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya integración representación y funciones serán determinadas por el reglamento interno que dictará el consejo.
- El Consejo evaluará el cumplimiento del régimen establecido en la presente ley y aplicará las sanciones derivadas de su incumplimiento.

8. Disposiciones Varias.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas, dará lugar a sanciones, las cuales podrán consistir en lo siguiente:

- Divulgación de la situación en todas las páginas web de las provincias, de la ciudad autónoma de Buenos Aires y del gobierno nacional.
- Restricciones del derecho a voto en el consejo.
- Restricciones en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales destinados al sector privado ubicado en la jurisdicción que haya incumplido.
- Limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del gobierno nacional
- Denegación de autorización para nuevos endeudamientos.
- Limitación de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática.

Los Gobiernos Provinciales invitarán a sus municipios a adherir a la presente norma, propondrán la aplicación en el ámbito de tales gobiernos de principios similares a los aquí establecidos y coordinarán la difusión de la información de los mismos.

II. Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal N° 7314.

1. Creación.

En Mendoza, esta ley fue sancionada el 22 de diciembre de 2004. Su nombre es: “Adhesión ley Nacional N° 25917 Régimen Responsabilidad Fiscal. Política Tribunal de Cuentas Fiscales de Estado. Autoridad. Aplicación Fondo Anticíclico Provincial Municipal”. Con el objetivo de adecuar la Política Fiscal de la Provincia de Mendoza, en orden a la consecución del equilibrio presupuestario y el crecimiento económico.

2. Disposiciones.

La presente ley regirá en todo el territorio de la Provincia y se aplicará a la totalidad del Sector Público, incluyendo la Administración Central, Organismos Descentralizados y Autárquicos, Municipalidades, Entes de carácter Comercial, Industrial y/o Financieros, en cuya gestión tenga intervención el Estado Provincial, o los Municipios o en razón de las concesiones, privilegios o subsidios que se les acuerden o de los fondos o patrimonios públicos que administren, incluyendo los Fondos Fiduciarios. También será de aplicación respecto de los Poderes Legislativo y Judicial, del Tribunal de Cuentas, Entes Reguladores y Organismos Constitucionales.

Son responsables a los efectos de la presente ley:

El titular del Poder Ejecutivo Provincial y todos los Ministros de su gabinete. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, de la H. Cámara de Diputados y del H. Senado. Los Titulares de los Organismos Constitucionales, Descentralizados y de los Entes Autárquicos. Los Titulares de los Entes Reguladores y de las Empresas del Estado Provincial. Los Titulares de los Departamentos Ejecutivos de las Municipalidades y los Titulares de los organismos y entidades respecto de los cuales se hayan establecido obligaciones específicas en esta ley.

La autoridad de aplicación de la presente ley es el Tribunal de Cuentas de la Provincia. El Fiscal de Estado de la Provincia será el asesor natural del H. Tribunal de Cuentas a los fines de la presente Ley. Todo ello, sin perjuicio de las funciones y responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes a dichos órganos.

Las funciones del H. Tribunal de Cuentas a los efectos de la presente Ley, serán:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.
- Elaborar los cronogramas con las fechas en que se presentará la información prevista.
- Determinar los responsables de presentar la información prevista.
- Determinar los responsables de la elaboración en tiempo y forma de la información.
- Elaborar y publicar los informes de seguimientos.
- Arbitrar los medios necesarios para que los informes de gestión se encuentren disponibles en un único sitio web y a disposición del público en general.

La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos (según Art. 19 de la Ley N° 25.917), se realizará en un marco de equilibrio presupuestario, estando prohibido el endeudamiento destinado a financiar erogaciones corrientes, quedando exceptuados los programas financiados por organismos multilaterales de crédito. Exceptuando a los Municipios, según lo estipula la Ley N°7912 art. N°15.

En un plazo máximo de dos (2) Ejercicios Fiscales siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se construirá un Presupuesto Provincial consolidado que incorpore a todos los presupuestos de los Organismos Centralizados, Descentralizados, Fondos Fiduciarios, Entes Autárquicos, Institutos, Empresas y Sociedades del Estado de la Provincia de Mendoza.

La elaboración de los Presupuestos del año 2006 y subsiguientes, se realizarán con una proyección mínima de tres (3) años.

3. *Transparencia y Gestión Pública.*

El Ministro de Hacienda de la Provincia y las Secretarías de Hacienda Municipales están obligados a dar a publicidad por medios electrónicos y a las Comisiones Legislativas de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras y Concejos deliberantes respectivamente, un informe de Ejecución Presupuestaria Mensual.

Los informes a los que se refiere el párrafo anterior deberán contener como mínimo:

- Ejecución presupuestaria del mes según el esquema ahorro-inversión y financiamiento.
- Cumplimiento de las metas de ahorro corriente primario, y de erogaciones de capital previstas en la presente ley.
- Causas de los incumplimientos de las metas, en caso de existir.
- Medidas tomadas para la corrección de desvíos.

- Monto de la deuda pública consolidada, con detalle de las variaciones con respecto al mes anterior.
- Monto de la deuda flotante y su evolución.

En caso de desvíos, respecto de lo programado, los mismos deberán ser eliminados en los 2 cuatrimestres siguientes, debiendo tender a eliminarse como mínimo el 50% en el cuatrimestre siguiente. El Poder Ejecutivo deberá proceder a adecuar las cuotas presupuestarias y la programación financiera de tal manera de garantizar el cumplimiento de la meta.

Finalizado cada trimestre el Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza, a través de la Subsecretaría de Financiamiento, deberá presentar por escrito y en soporte magnético ante el Tribunal de Cuentas y las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras un informe de gestión que contenga:

- Para los impuestos Inmobiliario y Automotor, un ranking de los 100 principales contribuyentes morosos en cada municipio.
- Para los impuestos Inmobiliario y Automotor, un informe de morosidad por municipio.
- Para el impuesto a los Ingresos Brutos, un informe sobre grandes contribuyentes.
- Una estimación del gasto tributario por municipio y por tipo de impuesto. A los efectos de esta ley se entenderá por gasto tributario a los recursos fiscales dejados de percibir como consecuencia de exenciones impositivas otorgadas.
- Ranking de los cien principales trámites en ejecución en el tribunal administrativo fiscal (TAF).

Finalizado cada trimestre el Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza, a través de la Subsecretaría de Hacienda, deberá presentar por escrito y en soporte magnético ante el Tribunal de Cuentas y las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras un informe de gestión que contenga:

- Evaluación de cumplimiento del presupuesto para el trimestre, comparando los recursos, erogaciones y resultados presupuestados con su ejecución y explicando las diferencias ocurridas.
- Resumen de las principales medidas de política fiscal implementadas en el trimestre.
- Grado de integración que posea el Fondo Anticíclico Provincial, detallando aumentos o disminuciones producidas en el trimestre y detalle del destino asignado a los fondos.
- Evolución del stock de la deuda pública flotante.
- Detalle de la evolución de la deuda pública consolidada, de los pagos de la deuda de los últimos 24 meses y de los flujos mensuales para los siguientes 4 años, discriminando entre intereses y amortización de capital.

Finalizado cada trimestre, la Fiscalía de Estado presentará trimestralmente un informe de gestión que contenga:

- Detalle de juicios en ejecución a favor y en contra del Estado Provincial, indicando en cada caso una estimación del monto.
- Detalle de los juicios perdidos y ejecutados como gasto en el trimestre anterior así como los juicios ganados y cobrados en el trimestre anterior.

Finalizado cada trimestre, los Poderes Legislativo y Judicial presentarán trimestralmente un Informe de Gestión que evalúe el cumplimiento del Presupuesto para el trimestre, comparando los Recursos, Erogaciones y Resultados presupuestados con su ejecución y explicando las diferencias ocurridas. Dichos Informes deberán estar publicados en sus respectivas páginas web (Internet).

Finalizado cada trimestre, el Tribunal de Cuentas deberá presentar por escrito y en soporte magnético ante las comisiones de Hacienda y Presupuesto de ambas cámaras un informe de gestión que evalúe el cumplimiento del presupuesto para el trimestre,

comparando los Recursos, Erogaciones y Resultados presupuestados con su ejecución y explicando las diferencias ocurridas. Dicho informe deberá estar publicado en su página web al día siguiente de presentado ante la legislatura.

Finalizado cada trimestre, los siguientes organismos publicarán en sus respectivas páginas web (Internet):

- La Dirección de Finanzas del Ministerio de Hacienda; el detalle de la planta de personal y contratos de locación de servicios de la administración central, organismos descentralizados y cuentas especiales.

- La Secretaría Administrativa Legal y Técnica de la Gobernación; un listado de las altas y bajas en contratos de locación de servicios ocurridas en el trimestre para la administración central, organismos descentralizados y cuentas especiales.

- La Dirección General de Escuelas; las altas y bajas en contratos producidas en el trimestre, detallando la duración de cada contrato y el monto asignado a cada uno.

Los organismos que se mencionan a continuación deberán publicar un informe de gestión que evalúe el cumplimiento del presupuesto para el trimestre, comparando los Recursos, Erogaciones y Resultados presupuestados con su ejecución y explicando las diferencias ocurridas.

- Dirección Provincial de Vialidad (DPV).
- Instituto Provincial de la Vivienda.
- Fondo para la Transformación y el Crecimiento.
- Instituto Provincial de Juegos y Casinos.
- La Empresa Provincial de Transporte.
- El Ente Provincial Regulador Eléctrico.
- El Ente Provincial de Agua y Saneamiento.
- La Obra Social de Empleados Públicos.
- La Caja de Seguro Mutual.

Finalizado cada trimestre, los Municipios deberán presentar por escrito y en soporte

magnético ante el Tribunal de Cuentas y las comisiones de Hacienda y Presupuesto de los Concejos Deliberantes, un informe de gestión que contenga:

- Ejecución Presupuestaria Trimestral del Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante.

- Detalle de Planta de Personal Permanente y Transitoria, Contratos de Locación de Servicios, Locación de Obras y/o cualquier otra relación que implique erogaciones en personal de los departamentos Ejecutivos y Deliberantes.

- Evolución del stock de Deuda Pública Consolidada y Flotante por tipo de acreedor.

- Informe de morosidad sobre cada uno de los derechos, tasas municipales y reembolsos, aplicados por el municipio.

- Estimación del Gasto Tributario por derecho y/o tasa, entendiéndose por Gasto Tributario a los recursos fiscales dejados de percibir como consecuencia de exenciones impositivas otorgadas.

- Detalle de juicios en ejecución a favor y en contra del Municipio, indicando en cada caso una estimación del monto.

- Detalle de los juicios perdidos y ejecutados como gasto en el trimestre anterior así como los juicios ganados y cobrados en el trimestre anterior.

4. Gasto Público.

Si durante la ejecución presupuestaria se produjesen aumentos de la recaudación por encima de la pauta estimada se podrá incrementar el gasto en similar proporción y en los términos de la presente ley, previo cumplimiento del artículo 10 referido a la conformación del Fondo Anticíclico.

En los años de elecciones para gobernador y/o intendentes se aplicarán, adicionalmente a lo impuesto por esta ley, las siguientes restricciones al sector público

provincial y municipal:

- Durante los últimos dos trimestres del año, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa que implique un aumento de las Erogaciones Corrientes de tipo permanente, a excepción de nombramientos de personal policial, penitenciario, médicos, enfermeros, personal de administración y técnicos del Ministerio de Desarrollo Social y Salud y docentes, o actividades de emergencia social o servicios especiales municipales, siempre de acuerdo con el Presupuesto de cada año.
- 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.
- 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.

A tales efectos, se entenderá por aumentos de tipo permanente a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en emergencias de tipo social como consecuencia de una caída significativa en el nivel de actividad o desastres naturales. Por lo tanto, las erogaciones que se prohíben son las que no han merecido autorización antes de la finalización del primer semestre del año, no las que ya están autorizadas y, necesariamente, predispuestas.

5. Ingresos Públicos.

Para la elaboración del proyecto del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo Provincial y Municipal, es obligatoria la inclusión de:

- Un anexo en donde se describa el gasto tributario, consistente en los recursos fiscales de los que se verán privados de su ingreso, incluyéndose todos los supuestos de exenciones subjetivas o actividades exentas o con tasa cero (0), o con tasa inferior a la alícuota general.
- Un anexo en donde se describan los subsidios financiados en el presupuesto indicando los beneficiarios de los mismos.

Además deberán presentar en un plazo de 30 días la programación financiera trimestral para el ejercicio, incluyendo todos los ítems del esquema ahorro-inversión financiamiento.

6. Equilibrio Financiero.

Se crea desde el ejercicio 2005 un Fondo Anticíclico para la Provincia y para cada uno de los Municipios, cuyo destino será el de minimizar las diferencias entre recursos y gastos frente a cambios en el ciclo económico u otras circunstancias que tiendan a provocar desequilibrios en las finanzas provinciales y municipales.

El Fondo Anticíclico Provincial estará en el ámbito del ministerio de hacienda y se constituirá con un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del excedente de recursos corrientes de rentas generales, de cualquier origen, que se produzca respecto del cálculo previsto en el Presupuesto.

Los Fondos Anticíclicos Municipales se constituirán como mínimo con un diez por ciento (10%) del excedente de recursos corrientes participables que se produzca respecto del cálculo previsto en el presupuesto. El excedente de recursos se distribuirá entre los diferentes fondos anticíclicos municipales según el índice general de reparto que establece la Ley N° 6396 o la que la sustituya.

Según la Ley n° 7912 art. 16, se faculta a los municipios, durante el ejercicio presupuestario 2.008, a invertir los fondos anticíclicos concordantes de la Ley N° 7.314, calculados hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, exclusivamente en desarrollo de infraestructura Municipal, obras y adquisición de equipamiento, que garanticen una adecuada prestación de los servicios a su cargo.

Los excedentes previstos podrán destinarse a cancelar la deuda pública consolidada, siempre que los fondos anticíclicos cuenten con una integración mínima equivalente a una nómina salarial, la que será reservada.

Los fondos anticíclicos provinciales y municipales se integrarán hasta alcanzar el dos por ciento (2%) del producto bruto geográfico (PBG) y el ocho por ciento (8%) de los ingresos

corrientes municipales respectivamente. Cuando los recursos alcancen en un ejercicio el monto máximo del dos por ciento (2%) del PGB, o del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes, los excedentes acumulados durante ese ejercicio serán aplicados a la cancelación de deuda pública consolidada y/o a inversión en obra pública.

El indicador de PGB a utilizar será el que proporcione el organismo oficial encargado de elaborar y publicar estadísticas socioeconómicas provinciales.

Los fondos serán utilizados cuando se verifique una etapa recesiva en el ciclo económico y se dejará sin efecto su integración mientras perdure la situación recesiva o hasta que se terminen de cubrir los desequilibrios generados por la misma (período de ajuste).

Se entenderá por recesión a una caída en la recaudación del impuesto a los ingresos brutos o en los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y regímenes especiales (o el régimen que lo sustituya) mayor al cinco por ciento (5%), comparado con igual mes del año anterior y por tres (3) meses consecutivos. Para dicho cálculo, los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y regímenes especiales (o el régimen que lo sustituya) serán considerados netos de retenciones.

La utilización de los Fondos Anticíclicos Provincial y Municipales se realizará únicamente durante las etapas recesivas del ciclo y sus recursos no podrán destinarse para financiar aumentos permanentes del nivel de gastos corrientes primarios en ningún área de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y Municipios.

Una vez revertido el ciclo y pasado el período de ajuste necesario para cubrir los desequilibrios generados en la etapa recesiva se retomará la integración de los Fondos Anticíclicos. Se considerará como período de ajuste a un máximo de doce (12) meses con crecimiento sostenido.

Se entenderá como crecimiento sostenido a una sucesión de tasas de crecimiento positivas, comparando con igual mes del año anterior, en la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos o en los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos y Regímenes Especiales. Estos últimos serán considerados netos de retenciones.

Los fondos que integren el fondo anticíclico serán considerados como ingresos corrientes en caso de generarse las condiciones para su utilización.

Los recursos del Fondo Anticíclico Provincial integrarán un Patrimonio Fiduciario, que será administrado por la Administradora Provincial del Fondo para la Transformación y el Crecimiento en el marco de la presente Ley. El fondo anticíclico de cada municipio será administrado por los secretarios de hacienda respectivos. Tanto la integración como la utilización del Fondo Anticíclico Provincial deberá ser decidida mediante Decreto Acuerdo, refrendado por la totalidad del Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Provincial y siempre de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley.

El instrumento financiero donde se coloquen los recursos de los respectivos Fondos Provinciales y Municipales será el que determine la Reglamentación, debiendo esté cumplir con una calificación de seguridad mínima, utilizando bancos, bonos, etc., de las máximas calificaciones vigentes en cada momento, intentando la conservación del valor real de los recursos allí depositados, de manera de cubrir los efectos de la inflación y no podrá ser enajenado bajo ninguna de sus formas, ni propuesto como garantía para uso del crédito público.

Tanto el Poder Ejecutivo Provincial y los Poderes Ejecutivos Municipales, están autorizados a sustituir en cualquier momento el Fondo Anticíclico Provincial y Municipal, por un préstamo contingente, que se integrará hasta alcanzar el 2% del PBG y el 8% de los Ingresos Corrientes Municipales, según corresponda a la Provincia o al Municipio respectivamente. Deberá ser utilizado en iguales circunstancias y bajo las mismas condiciones que el Fondo Anticíclico. En caso de tomarse dicho préstamo, los fondos que en aquel momento integren el Fondo Anticíclico Provincial quedarán librados para ser destinados a la cancelación de deuda pública consolidada y/o inversión en obra pública.

7. Endeudamiento.

Los presupuestos deben elaborarse y ejecutarse en un marco de equilibrio presupuestario.

Para la elaboración del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo Provincial y los Poderes Ejecutivos Municipales, la estimación del ahorro corriente total para la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales deberá ser positiva o igual a cero (0) en un monto equivalente a los ingresos corrientes con afectación a erogaciones de capital.

Las erogaciones de capital para la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales, incluidas las financiadas a través del Fondo de Infraestructura Provincial, no podrán ser inferiores a los recursos de capital más lo establecido en el párrafo anterior referido a la presente Ley. A la suma anterior se le incorporarán todos los recursos propios de carácter extraordinario.

Al finalizar una gestión, el stock de deuda consolidada de la Provincia y los Municipios deberá ser igual o menor al existente al inicio de dicha gestión, excepto:

- Por los ajustes que pudieran haberse producido como consecuencia de incrementos en el tipo de cambio, niveles de precios, coeficiente de estabilización de referencia y/o cualquier otra circunstancia exógena a la provincia o municipio.
- Que los incrementos de stock hayan sido destinados al financiamiento de bienes de capital y/o trabajos públicos.

En el caso especial de nuevas operaciones de crédito cuya amortización de capital no sea periódica sino al final del período estipulado, la Provincia o los Municipios, según corresponda, estarán obligados a realizar una reserva anual suficiente para amortizar el capital a su vencimiento.

Se entenderá por reserva suficiente a aquella que al momento de cancelar el crédito alcance un monto de al menos el 80% del pago. El instrumento financiero donde se coloque la reserva será el que determine la reglamentación debiendo encontrarse éste fuera del fondo unificado del poder ejecutivo provincial.

La reserva se constituirá en un fondo separado y diferente de los Fondos Anticíclicos Provincial y Municipales.

La percepción anticipada de impuestos, tasas y contribuciones provinciales, de cánones y regalías, así como de recursos de origen nacional, cualquiera fuere su naturaleza, serán computados a los efectos de esta ley como deuda pública.

8. Órgano de Control.

El Ministro de Hacienda de la Provincia y las Secretarías de Hacienda Municipales estarán obligados a dar a publicidad por medios electrónicos y a las Comisiones Legislativas de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras y Concejos Deliberantes respectivamente, un Informe de Ejecución Presupuestaria Mensual. La falta de cumplimiento a esta obligación dará lugar a la aplicación del Artículo N° 109 de la Constitución Provincial

La entidad responsable de la aplicación de la Ley en nuestra Provincia es el Honorable Tribunal de Cuentas. Y sus funciones son:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.
- Elaborar los cronogramas con las fechas en que se presentará la información prevista.
- Determinar los responsables de presentar la información prevista.
- Determinar los responsables de la elaboración en tiempo y forma de la información.
- Elaborar y publicar los informes de seguimientos.

En caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en la presente ley. Se podrá aplicar las siguientes restricciones de naturaleza institucional, mientras dure la situación de incumplimiento:

- No prestación de avales ni autorización legislativa para las operaciones de crédito público previstas en la presente ley.
- Prohibición de todo acto que signifique un aumento del gasto en personal permanente y temporario, incluyendo las locaciones de servicios.

El Tribunal de Cuentas aplicará a los sujetos que incumplan con las obligaciones establecidas en la presente ley alguna de las siguientes sanciones:

- Multa equivalente de hasta un diez por ciento (10%) de la remuneración mensual y habitual del funcionario público de que se trate.

- Serán de aplicación las sanciones previstas en la Ley N° 3799.

Finalmente, se considerará falta grave a:

- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

- Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información a que están obligados conforme a esta ley.

- Denegar intencionalmente información pública disponible.

- Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso.

- No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por autoridad competente.

Capítulo V.

El presente capítulo se ha elaborado, analizando los artículos correspondientes de la Ley N° 25.917 sobre la base de datos que publica el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF), en su carácter de órgano de aplicación de la norma citada. Los comentarios realizados sobre los cuadros estadísticos que se detallan corresponden a elaboración propia. Cabe destacar que la información disponible, en el CFRF, para realizar dicho análisis incluye desde el ejercicio 2005, hasta el 2008, siendo sobre éste último, una estimación del organismo citado. La fuente de la información sobre el Fondo Anticíclico Provincial de Mendoza es el Ministerio de Hacienda del Gobierno de Mendoza.

Cumplimiento de la ley.

La ley federal de responsabilidad fiscal N° 25917 fue dictada con el objetivo de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

Los objetivos generales enunciados en la misma se pueden dividir en diversos objetivos específicos, asociando una regla a cada uno de ellos. Así, es posible analizar individualmente cada regla y los efectos que conlleva su cumplimiento. De acuerdo con esto la ley establece reglas relativas a límites en cuanto al crecimiento del gasto público, el comportamiento de los ingresos públicos, el endeudamiento, la constitución de fondos anticíclicos y la transparencia en la gestión pública.

Las “reglas de política fiscal” se mencionan a continuación.

- Límites al endeudamiento.
- Limitación al crecimiento del gasto público.
- Equilibrio financiero
- La constitución de fondos anticíclicos.

I. Indicador de endeudamiento – Artículo 21°

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal ha aprobado el cálculo del indicador de endeudamiento determinado por el artículo 21°, que relaciona los servicios de la deuda pública con los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios, estableciendo que debe tenderse en el largo plazo al 15%, pero que superar dicho nivel implica una restricción a la hora de evaluar la evolución del gasto de capital. Los resultados evidenciados en la ejecución presupuestaria se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro n°. Indicador de endeudamiento. Límite 15% de los Ingresos Netos.

	2005	2006	2007	2008(*)
Buenos Aires	12.0%	14.1%	12.6%	13.32%
Catamarca	11.4%	11.6%	7.9%	9.14%
C.A.B.A	s/d	7.5%	6.4%	3.71%
Córdoba	12.6%	13.1%	12.5%	11.17%
Corrientes	14.3%	16.8%	14.5%	13.62%
Chaco	18.3%	18.3%	15.3%	14.60%
Chubut	6.7%	7.4%	5.8%	5.80%
Entre Ríos	14.8%	13.2%	10.6%	10.17%
Formosa	19.6%	20.3%	15.5%	15.48%
Jujuy	26.4%	29.4%	25.2%	22.89%
La Rioja	9.2%	8.9%	6.5%	8.25%
Mendoza	12.5%	15.8%	11.8%	11.16%
Misiones	14.6%	14.8%	12.0%	14.35%
Neuquén	s/d	10.2%	7.0%	8.26%
Río Negro	20.0%	21.5%	18.9%	17.39%

San Juan	15.2%	15.0%	11.0%	9.52%
Santa Cruz	2.0%	4.0%	3.2%	0.88%
Santa Fe	9.6%	6.4%	5.3%	4.37%
Santiago del Estero	1.4%	3.7%	2.3%	3.17%
Tierra del Fuego	s/d	s/d	2.7%	s/d
Tucumán	18.8%	20.5%	15.3%	16.86%
Jurisdicciones que no cumplen	6	7	5	4

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

(*) Proyecciones correspondientes al año 2008 (CFRF).

En el año 2005, se observa que doce, de las dieciocho Jurisdicciones evaluadas, presentan un indicador inferior al límite mencionado. Para los casos que lo exceden, se ha recomendado la presentación de planes quinquenales que tiendan a ubicarlo dentro de los parámetros especificados.

En cambio, en el año 2006, se observa que siete de las veinte Jurisdicciones evaluadas, presentan un indicador superior al límite mencionado.

En el año 2007, se observa que cinco de las veinte Jurisdicciones evaluadas, presentan un indicador superior al límite mencionado. Y, con respecto al año 2008, se espera que cuatro de las veinte Jurisdicciones evaluadas, presentaran un indicador superior al límite mencionado. Por lo que, en estos casos, las Provincias deben presentar y ejecutar su presupuesto con un nivel de superávit primario que aseguren la progresiva reducción de la deuda.

El compromiso del Gobierno Nacional es que, una vez finalizado el proceso de reestructuración de su deuda pública, el porcentaje de la misma respecto del Producto Bruto Interno, se reduzca en los ejercicios fiscales subsiguientes, considerando períodos trienales.

II. Evolución del Gasto Público – Artículo 10°

De acuerdo a la normativa del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, se procedió a evaluar la evolución del gasto de las Jurisdicciones cuyos presupuestos fueron sancionados con posterioridad a la vigencia del mencionado Régimen (1° de enero de 2005). Por tanto el cumplimiento del artículo 10° fue analizado para las Provincias de Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, Mendoza y Tucumán.

La normativa establece como pauta la limitación del crecimiento del gasto corriente primario de las Administraciones Públicas No Financieras, señalando que el aumento de los mismos no supere el crecimiento nominal del PIB. El gasto de capital puede exceder dicho incremento en aquellas Jurisdicciones que presenten indicadores de endeudamiento inferiores al 15% o tasas de incremento nominal de recursos (corrientes y de capital) que superen la tasa nominal de aumento del PIB a precios de mercado.

Los resultados evidenciados en la ejecución presupuestaria se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro n°2: Variación del Gasto Corriente Primario.

	2005	2006	2007	2008 (*)
Buenos Aires	17.4%	14.7%	12.8%	11.4%
Catamarca	s/d	13.0%	5.0%	13.4%
C.A.B.A	s/d	21.5%	13.5%	12.3%
Córdoba	s/d	13.1%	12.6%	9.2%
Corrientes	17.9%	-7.3%	23.0%	12.4%
Chaco	s/d	10.8%	7.4%	10.3%
Chubut	s/d	12.8%	14.4%	8.1%
Entre Ríos	s/d	14.4%	9.1%	13.4%
Formosa	s/d	5.6%	8.4%	12.1%
Jujuy	18.1%	12.4%	19.7%	11.0%
La Rioja	s/d	0.3%	18.0%	-5.0%
Mendoza	17.0%	8.5%	9.0%	14.3%
Misiones	s/d	1.3%	1.2%	12.4%
Río Negro	s/d	-1.6%	4.2%	5.9%
San Juan	s/d	12.4%	-4.4%	9.7%
Santa Cruz	s/d	10.4%	13.9%	s/d
Santa Fe	s/d	13.1%	6.3%	6.5%
Santiago del Estero	s/d	8.8%	2.9%	12.5%
Tucumán	18.9%	9.1%	7.3%	7.4%
Nacion	s/d	10.4%	8.2%	14.4%
Variación Estimada del PBI Nominal	18.9	13.1%	10.5%	7%
Jurisdicciones que cumplen	0	3	8	-

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

(*) Proyecciones correspondientes al año 2008 (CFRF)

Como puede observarse en el cuadro anterior, las jurisdicciones que corresponden ser evaluadas presentan un crecimiento del gasto corriente primario ejecutado en el ejercicio fiscal 2005, ajustado en los términos del artículo 10° de la Ley N° 25.917 y modificatorias, que no excede el crecimiento del PIB del 18,9%.

La Provincia de Mendoza presenta un incremento superior de los gastos de capital, situación que se encuentra contemplada en la normativa, por tener un indicador de endeudamiento inferior al 15% de los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios.

Las otras Provincias presentan un decrecimiento de las erogaciones de capital medido en los términos del régimen. El gasto primario ejecutado por las Jurisdicciones se encuentra en todos los casos por debajo de la evolución del PIB.

Cabe señalar que en lo referido al artículo 10°, la normativa establece como pauta la limitación del crecimiento del gasto corriente primario de la Administración Pública No Financiera, en un nivel que no supere el crecimiento nominal del PIB, el cual, para el año 2006, alcanzó el 23%, de acuerdo a lo publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En primer lugar, cabe mencionar que, para el 2006, el Gobierno Nacional y las Provincias de Corrientes, Chubut, Formosa y Neuquén cumplen con lo establecido en el artículo 10° de la Ley N° 25.917 respecto al gasto corriente primario. En cambio, las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, se encuentran encuadradas en la aplicación del artículo 20 de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

En este sentido, cabe señalar que el cumplimiento de lo establecido en la mencionada ley genera un nivel significativo de gastos, por lo que dicho artículo establece que "... en los casos en que la ejecución de la presente norma por parte de las jurisdicciones afecte el cumplimiento del artículo 10° de la Ley N° 25.917, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal considerará especialmente las erogaciones realizadas en materia de educación para el

cumplimiento de las metas...”. Deduciendo las erogaciones corrientes realizadas en pos del cumplimiento de la Ley N° 26.075, las jurisdicciones mencionadas presentan un crecimiento del gasto corriente primario, inferior al límite establecido, por lo que dicho aumento se halla justificado en la normativa mencionada.

Para el año 2007, la normativa establece como pauta la limitación del crecimiento del gasto corriente primario de la Administración Pública No Financiera, en un nivel que no supere el crecimiento nominal del PIB, el cual alcanzó el 24,1% de acuerdo a lo publicado por el INDEC.

Con respecto a este año, hay que mencionar que las Provincias de Buenos Aires, Neuquén y Santiago del Estero encuadran con lo normado en el artículo 10 de la Ley N° 25.917 respecto al gasto corriente primario. Pero, las Provincias de Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz y Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentran encuadradas en la aplicación del artículo 20 de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, al igual que en el año 2006.

Para el año 2008, se espera que tanto en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las Provincias de Catamarca, Chaco, Chubut y del Gobierno Nacional, la evolución observada con respecto a la meta establecida se halla justificada en las erogaciones estimadas para dar cumplimiento a la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075). Y deduciendo las erogaciones corrientes realizadas en pos del cumplimiento de la Ley N° 26.075, las jurisdicciones mencionadas presentan un crecimiento del gasto corriente primario, inferior al límite establecido.

En tanto que para el caso particular de la Provincia de Mendoza, fue de aplicación lo explicitado en el párrafo anterior, como así también el tratamiento diferencial dispuesto por el Consejo Federal para los gastos salariales y previsionales derivados de sentencias judiciales, por lo que el aumento del gasto corriente primario se halla justificado. Las provincias del Neuquén y de Santa Cruz, sancionaron sus respectivas leyes de Presupuesto un año después de la publicación del marco macrofiscal elaborado por el Gobierno Nacional para dicho ejercicio, por tanto para evaluar la evolución estimada del gasto se utilizó la

reestimación de las pautas macrofiscales presentadas en oportunidad de la elevación del proyecto de presupuesto nacional para el ejercicio 2009.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la mayor parte de las jurisdicciones cumple con la restricción sobre la expansión del gasto corriente primario.

III. Equilibrio presupuestario – Artículo 19°:

El artículo de referencia establece que las Jurisdicciones adheridas deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero, en los términos definidos en la normativa.

Los resultados evidenciados en la ejecución presupuestaria en millones de pesos, para los ejercicios fiscales 2005 y 2006, 2007 y para las proyecciones de 2008, se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro n°3: Equilibrio Presupuestario (En millones de pesos).

	2005	2006	2007	2008 (*)
Buenos Aires	34.5	83.7	272.8	23.1
Catamarca	74.5	10.2	82.1	7.1
C.A.B.A	s/d	134.8	851.6	350.1
Córdoba	285.9	175.8	436.2	364.7
Corrientes	91.5	43.1	194.2	0
Chaco	149.6	67.4	24.7	171.2
Chubut	38.9	20.2	376.3	3.6
Entre Ríos	251.6	58.9	224.0	69.9
Formosa	11.3	57.3	55.2	83.3
Jujuy	14.2	6	13.7	0.7
La Rioja	34.9	23.7	155.4	81.2
Mendoza	245.1	3.9	68.5	0
Misiones	58.9	29.4	92.4	4.5
Neuquén	s/d	s/d	612.6	338.5

Río Negro	41.2	84.3	17.2	82.4
San Juan	209.1	59	264.3	58.7
Santa Cruz	69.1	6.7	11.7	3.4
Santa Fe	787.1	282.8	556.0	478.3
Santiago del Estero	168.5	4.4	177.0	69
Tucumán	118.7	120.3	4.1	0.9
Nación	5296.7	11643.6	10039.3	13454.6

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF).

(*) Proyecciones correspondientes al año 2008 (CFRF).

Con relación a ello cabe destacar que, todas las Jurisdicciones evaluadas presentan un resultado financiero positivo, por tanto se da por cumplido el requisito establecido en la Ley N° 25.917.

En relación a los años 2005 y 2006, todas las jurisdicciones evaluadas presentan un resultado financiero superavitario en los términos del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, por lo tanto se da por cumplido el requisito establecido en la Ley N° 25.917 para cada una de las jurisdicciones analizadas.

La ejecución presupuestaria 2007 de las jurisdicciones evaluadas, presenta un resultado financiero superavitario en los términos del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

En el caso de la Provincia del Chaco se aplicó lo previsto en el Decreto 1.731/04, en su artículo 31; inciso c); apartado ii) referido a la posibilidad de considerar la incidencia de aquellos programas nacionales que se instrumenten a través de transferencias, justificando un resultado financiero ajustado de \$24,7 millones medido en los términos del régimen y su normativa específica.

Con relación al 2008, cabe destacar que los presupuestos de todas las jurisdicciones evaluadas presentan un resultado financiero equilibrado o positivo en los términos del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, por tanto se da por cumplido el requisito establecido en la Ley N° 25.917 para cada una de las jurisdicciones analizadas.

En síntesis, puede señalarse que en líneas generales, los presupuestos de los ejercicios 2005, 2006, 2007 y 2008 se han ajustado a la normativa establecida por el Régimen de Responsabilidad Fiscal en lo referido al conjunto de reglas cuantitativas.

IV. Fondo Anticíclico- Artículo N° 20.

Según la ley N° 25917, en su Artículo 20, “los fondos anticíclicos fiscales que constituyan los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporarán recursos generados en aquellos ejercicios fiscales en los cuales no exista uso del crédito proveniente del gobierno nacional con destino a la atención de los servicios de la deuda”.

El fondo anticíclico provincial se constituirá con un mínimo del 50% del excedente de recursos corrientes de rentas generales que se produzca respecto del cálculo previsto en el presupuesto.

El fondo anticíclico provincial se integrará hasta alcanzar el 2% del Producto Bruto Geográfico (PBG), mientras que los fondos anticíclicos municipales lo harán hasta alcanzar el 8% de los ingresos corrientes municipales. Cuando los recursos alcancen estos niveles, los excedentes acumulados durante ese ejercicio serán aplicados a la cancelación de deuda pública consolidada y/o inversión en obra pública.

El hecho de que se haya dispuesto la formación de fondos anticíclicos es una buena señal, ya que son herramientas que dan solidez al sistema. Ahora bien, analizando las excepciones que fija la ley en cuanto al incremento del gasto y el financiamiento de los gastos de capital, y el decreto reglamentario, surgen dudas en lo que respecta a la integración de los fondos. No obstante el Ministerio de Hacienda informa que, al segundo trimestre del 2009, la integración del Fondo Anticíclico asciende a \$146.328.448 (pesos ciento cuarenta y seis millones trescientos veintiocho mil cuatrocientos cuarenta y ocho).

Capítulo VI.

En parte del presente capítulo se ha tenido en cuenta para su análisis el trabajo de los autores J. Vega y J. Diblasi, en el trabajo citado en la bibliografía.

Las afirmaciones valorativas, tanto en los aciertos como en las falencias de ambas Leyes, Nacional y Provincial, como asimismo las propuestas formuladas corresponden a elaboración propia fruto de la lectura e investigación del tema abordado.

Análisis crítico de la Ley Nº 25917 y Ley Nº 7314 de Responsabilidad Fiscal.

I. Ley Nacional Nº 25917. Contexto Económico e Institucional.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) Argentina fue aprobada en 1999, con el ambicioso objetivo de equilibrar las cuentas públicas y mejorar significativamente los procedimientos presupuestarios y la transparencia fiscal. En contraste con las expectativas creadas, el resultado fue decepcionante. Sólo tres años después de su entrada en vigencia, las reglas numéricas contenidas en la LRF habían sido modificadas e incumplidas, y la ley, pese a no haber sido derogada, no tiene aplicación práctica.

Se interpreta que los contenidos de la LRF y su desempeño posterior están fuertemente influidos por la dinámica de las decisiones de política económica bajo el régimen de convertibilidad iniciado en 1991, que en el año 1999 se encontraba desafiado por un deterioro de las condiciones externas, obligando a un fuerte ajuste fiscal en un contexto de

recesión y deflación. La LRF fue un instrumento más para reforzar el compromiso del gobierno con la convertibilidad.

En Argentina, la prodigalidad en el uso de reglas fiscales dos leyes distintas en tan solo cinco años (tal como se presenta en los antecedentes y en el marco teórico) contrasta con los resultados obtenidos. Las reglas han demostrado muy baja capacidad para asegurar la sustentabilidad de la política fiscal, mejorar la transparencia y desterrar la colección de malas prácticas que han dominado durante años en el proceso presupuestario argentino.

El rápido y generalizado incumplimiento de las reglas contenidas en la primera Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada en Argentina —la ley 25.152 de 1999, conocida como Ley de Convertibilidad Fiscal en gran medida asociado a la crisis macroeconómica que estalló a fines de 2001.

En dicho período se produjo un gran deterioro de las Finanzas Públicas Subnacionales. Dicho deterioro fue causado por la fuerte recesión económica que había comenzado en 1998. Hacia 2002 esta crisis se profundizó por el peso de los servicios de la deuda subnacional sobre los recursos y provocó el cierre de los mercados financieros. Esta situación generó, en gran parte, que las Provincias suscribieran en Febrero de 2002 un Convenio con el Gobierno federal.

De este Convenio resultaron los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) o de Asistencia Financiera (PAF) y se crearon las condiciones para la reestructuración y solución del problema de la deuda subnacional y la implementación del Programa de Unificación Monetaria (PUM), entre otros aspectos.

Las Provincias obtenían a través de los PAF fondos en calidad de préstamos blandos a cambio de:

- Comprometerse a cumplir metas fiscales de reducción del déficit y de la deuda flotante.
- Suspender la emisión de cuasimonedas¹.

¹ Las cuasimonedas son consideradas un “mal necesario” que permite cubrir la ausencia de circulación monetaria.

- Presentar información fiscal con cierta periodicidad y desagregación.

La funcionalidad de los programas implementados por el Gobierno Nacional luego de la crisis de 2001 fue, entre otras cosas, cubrir las brechas financieras provinciales como así también generar un instrumento de control y supervisión para el reordenamiento de las finanzas públicas provinciales.

Cinco años después, sin embargo, con un escenario económico sumamente favorable, las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004, muchas de ellas ya presentes en la norma anterior, muestran también bajos niveles de cumplimiento. La mejora en los indicadores macrofiscales de Argentina observada después de la crisis del 2001 responde a un conjunto de factores convergentes (nuevos impuestos, crecimiento acelerado e inflación, reestructuración de la deuda pública), y no puede atribuirse a la sanción de la LFR de 2004.

1. ¿Cómo explicar entonces la aprobación de la LRF?

El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales cristalizado en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, como la institución fiscal más relevante del Federalismo Fiscal Argentino, no se logró reformar por la falta de consenso tal como lo exigía el mandato de la Constitución Nacional de 1994. Actualmente es materia pendiente y tema de suma actualidad en la agenda nacional, si bien es cierto que es un tema a abordar en forma separada, cabe acotar que el Federalismo Fiscal, se encuentra dañado y sujeto a marchas y contramarchas, con una alta dependencia de las decisiones políticas del Gobierno Federal.

Los conflictos no resueltos en la relación fiscal Nación-Provincias surgen, en gran medida, por la vigencia de un régimen de coparticipación federal de impuestos sumamente cuestionado que no prioriza ningún criterio objetivo de distribución^{II}.

^{II} Los índices de distribución secundaria vigentes en la Ley 23.548 (de 1988) se determinaron de acuerdo a las transferencias discrecionales por Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en un período de vacío legal (1985-87), a diferencia de los índices de la Ley 20.221 (de 1973) que dependen un 65% de la población de cada jurisdicción, un 25% por el grado de desarrollo y el 10% restante por la dispersión de la población.

El Fondo Monetario Internacional mantenía su recurrente presión para lograr que se aprobaran las reformas estructurales, en particular en el plano fiscal, pero las autoridades argentinas advirtieron la inconveniencia de forzar el debate sobre la reforma del régimen de coparticipación de impuestos.

Conseguir una Ley de Responsabilidad Fiscal, ponderada en los círculos académicos y en los organismos multilaterales, se convirtió en una salida honrosa para Argentina y para los negociadores del FMI.

Desde la perspectiva argentina, la sanción en agosto de 2004 de la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal,(LRF) N° 25.917 resultó a esos fines positiva, pues ayudaba a darle viabilidad al programa con el FMI y servía además para institucionalizar los programas de asistencia financiera bilateral con las provincias, los antiguos Programas de Financiamiento Ordenado. Sus finalidades son, entre otras cosas, controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos^{III}, el cumplimiento de la regla de oro permitiendo endeudamiento solo con destino a gastos de capital, establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal.

Esto lleva a la recomendación de que Argentina reabra una vez más el debate legislativo sobre Responsabilidad Fiscal. El desorden de la legislación vigente hace necesario consolidar y ordenar las normas, probablemente en un único cuerpo legal. No se trata de elaborar una tercera regla fiscal para atender alguna situación coyuntural o los deseos de algún organismo multilateral, sino de racionalizar la legislación existente, depurándola de cuestiones redundantes o de objetivos difícilmente alcanzables. Esa racionalización de la normativa de Responsabilidad Fiscal podría ser aprovechada para generar un amplio debate público sobre las ventajas de la disciplina fiscal y las buenas prácticas presupuestarias, involucrando a todos los sectores políticos y sociales interesados en la materia. Aunque resulte menos ambiciosa en lo formal, una revisión de la legislación fiscal que lleve a la sociedad a construir un consenso en torno al tema tendrá seguramente

^{III} El Poder Ejecutivo Nacional (PEN), mediante el Ministerio de Economía, elaboró el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal enviado al Congreso Nacional. Una vez sancionada la Ley, se invitó a las Provincias a adherirse al Régimen y luego las jurisdicciones invitaron a sus Municipios.

efectos mucho más beneficiosos sobre el desempeño de las cuentas públicas.

2. Ley de Responsabilidad Fiscal.

a) Aciertos de su aplicación.

- La Ley de Responsabilidad Fiscal no pretende resolver los problemas estructurales en las relaciones fiscales federales, sino ofrecer un marco institucional funcional para el control del gasto corriente, de la deuda y consolidar una cultura de transparencia e integridad de la gestión presupuestaria.
- Ha servido para consolidar algunas reglas macro – fiscales (control del gasto público, preservación del equilibrio presupuestario, límites al endeudamiento, unificación monetaria) y de exposición financiera – contable de los distintos niveles de Gobierno que sin duda redundarán en resultados satisfactorios en materia de previsibilidad de la gestión pública.
- En un país federal la Responsabilidad Fiscal reside en cada uno de los niveles de gobierno y dentro de cada nivel en cada una de las jurisdicciones, y la falta de disciplina por parte de algunos genera externalidades sobre el resto. En este sentido, la ley es un avance hacia el establecimiento de reglas fiscales que contribuyan a la solvencia fiscal. Si bien la ley es perfectible y mejorable, brinda un conjunto de instrumentos para facilitar a las provincias la gestión del gasto, el endeudamiento y propender a una visión de mediano y largo plazo. Se puede afirmar que para que exista Responsabilidad Fiscal en todas las jurisdicciones, es necesario contar con un nuevo Régimen de Coparticipación de los Recursos, pues en la actualidad el avance de la Nación sobre las Provincias, que se mide con el crecimiento de los recursos no coparticipables, hace que muchas de ellas dependan de las remesas y en muchos casos la discrecionalidad del Gobierno Central. En síntesis existe una correspondencia entre Responsabilidad Fiscal y la Coparticipación Federal , que se acentúa en aquellas jurisdicciones que por su naturaleza tienen alta dependencia en su normal funcionamiento del empleo público.

- El espíritu de la Ley es lograr administraciones sanas, que sin dejar de cumplir sus compromisos financieros, puedan destinar la mayor parte de sus recursos y esfuerzos al cumplimiento de sus funciones primordiales, es decir, a la prestación de servicios sociales como educación, salud, y otros servicios urbanos determinantes de la calidad de vida de la población.
- Es muy buena iniciativa para mejorar el manejo y distribución de fondos, la elaboración de presupuestos plurianuales.
- Impone conciencia tanto fiscal como ciudadana para una mejora en el funcionamiento de las cuestiones públicas que involucra a todos los habitantes del país, lo que se vería reflejado por una mejora en el bienestar social.
- La ley establece la adopción de las reglas macrofiscales homogéneas que aseguran una administración ordenada en el uso de los recursos y favorece la transparencia de la gestión pública. Esto facilita el control del ciudadano del accionar público y la previsión del comportamiento de la política fiscal.

b) Falencias de su aplicación.

- Debería promover un superávit estructural, es decir, un superávit mayor cuando la economía crece, y la posibilidad de incurrir en déficit cuando se entra en recesión (como en el caso de Chile). Esto permitiría combinar solvencia fiscal con una política de atenuación de ciclos, y con crecimiento del gasto público en la medida que mejore la recaudación.
- Con respecto a los ingresos públicos se establece que las medidas tributarias tomadas por los Gobiernos Provinciales y de la CBA que lleven a una menor recaudación deberán ser compensadas y que los presupuestos provinciales deberán incluir una estimación de los gastos tributarios. Estas medidas tienden a mejorar la responsabilidad de los Gobiernos Provinciales hacia modificaciones de política tributaria que realicen. Cabe destacar que solamente exige que exista una

compensación en el ejercicio en curso sin contemplar los efectos de estas políticas en ejercicios futuros.

- El Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la CBA deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero salvo que no cumplan con las limitaciones de la deuda, que en ese caso deberán tener superávit presupuestarios que permitan la progresiva reducción de la deuda. Es necesario aclarar que se excluye dentro de los gastos aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los destinados a infraestructura social básica. Esta medida tiene la ventaja de aunque es restrictiva en cuanto al déficit no elimina la posibilidad de realizar políticas activas en caso de recesión económica. La fuente de financiamiento de las mismas debe ser Organismos Internacionales de Crédito, que suelen ser la única fuente de financiamiento durante una recesión, o deben ser destinados a infraestructura social básica. No queda clara la definición de infraestructura social básica, lo cual junto con otras definiciones inciertas, hace menos creíble la contribución del proyecto actual a la solvencia fiscal, y abre otra oportunidad para comportamiento discrecional al Poder Ejecutivo.
- Se establece que los Gobiernos Provinciales tomarán medidas para que los servicios de la deuda no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios, que los gobiernos subnacionales no emitirán títulos sustitutos de la Moneda Nacional de curso legal y que los mismos necesitan autorización del Ministerio de Economía Nacional para contraer nueva deuda. En primer lugar, no se incluye al Gobierno Nacional dentro de estas medidas, dejándolo fuera de toda restricción para la adquisición de nueva deuda y, como ya sucedió en momentos de crisis, de emitir sustitutos de la Moneda Nacional. En segundo lugar, la autorización para nuevo endeudamiento por parte del Ministerio de Economía no es una herramienta nueva, ya que está establecida hace largo tiempo por el Decreto 684/95 y, como la realidad demuestra, fue muy poco efectiva.
- Se establece que las Leyes de Presupuesto de los Gobiernos Nacionales y de la Administración Nacional consolidarán todos los organismos centralizados, descentralizados y Fondos Fiduciarios. Adicionalmente se establece que no se podrán crear fondos ni organismos que no consoliden en el presupuesto general de cada

jurisdicción. En este caso el proyecto limita el poder discrecional del Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Provinciales, pues todos los organismos del Estado deben ser incluidos en los respectivos presupuestos y por lo tanto necesitan la aprobación del Congreso y las Legislaturas Provinciales, dependiendo del nivel de gobierno.

- Respecto al marco macrofiscal, la ley establece que el Gobierno Nacional debe brindar, al 31 de agosto de cada año, mayor y mejor información a las Provincias sobre el marco macrofiscal que regirá la economía durante el año siguiente. Esta medida se encuentra orientada a mejorar las herramientas que poseen las provincias al elaborar sus presupuestos. Lamentablemente, el efecto es bastante acotado debido a que el gobierno nacional ha sido poco exitoso al elaborar sus propias proyecciones. Hasta el año 2002 sistemáticamente sobreestimó y desde esa fecha en adelante subestimó sustancialmente los recursos que iba a recaudar. Una buena Ley de Responsabilidad Fiscal debería incluir condiciones para mejorar la calidad de las proyecciones oficiales de las cuentas públicas.
- Con respecto al gasto público la Ley establece que la tasa nominal de incremento del gasto público primario (GPP)^{IV} de la administración nacional y de las provincias no podrá superar la tasa de aumento nominal del PBI. Cuando el PBI nominal disminuya el GPP deberá al menos mantenerse constante. Luego se incorporó de que este límite no será operativo en el caso de que los recursos fiscales se incrementen en mayor medida que el PBI nominal. Por lo tanto, salvo en el caso de que los recursos aumenten más allá del crecimiento del PBI, se congela el GPP en proporción al PBI en el nivel actual que es muy bajo en términos internacionales^V. A su vez, se congela la distribución actual entre nación y provincias, que está en un nivel inusualmente favorable a la nación.

^{IV} Cabe aclarar que en el cálculo de GPP se excluyen los intereses de la deuda pública, los gastos financiados por Organismos Internacionales de Crédito y los gastos de capital destinados a infraestructura básica. No se aclara que se incluye dentro del último conjunto de gastos, lo que da lugar a actitudes oportunistas para incluir dentro de esta clasificación diferentes gastos que el presente proyecto no trata de proteger.

^V El gasto total de la Argentina es del 25% del producto bruto. El gasto total de Brasil es del 40% del producto bruto, Canadá el 38, Alemania el 45, España el 38, Francia el 48, Italia el 45 y Suecia el 52,5.

- Si analizamos la calidad del gasto, se observa que hay artículos y párrafos destinados al límite de los gastos corrientes que deben tener los distintos organismos, se habla de límite de gastos y no en que se debería gastar. Lo que significa que, con el solo hecho de cumplir los límites impuestos, se da cumplimiento a la ley pero sin plantearse la eficiencia y eficacia del gasto.
- En lo que respecta a la regla de limitación del gasto público primario, esto es sin la consideración de los intereses de la deuda, y entendiéndolo como la suma de los gastos corrientes y de capital, deja de lado de esa suma los gastos financiados por organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica “necesaria para el desarrollo económico social”, que se financien con el uso del crédito. Más aún, el decreto reglamentario de la ley ha ampliado considerablemente lo que se debe entender como “infraestructura social básica” ya que ha incluido “aquellas erogaciones que se destinen a: administración judicial, seguridad interior, servicios penitenciarios, servicios sociales y servicios económicos; y además que se correspondan con los siguientes conceptos: bienes preexistentes (comprende la adquisición de bienes físicos ya existentes tales como tierras y terrenos, edificios en general -incluido el terreno en que se asientan - fábricas, represas, puentes, muelles, canalizaciones, redes de servicio y otros bienes de capital adheridos al terreno)”. También se puede salvar la restricción cuando los ingresos previstos se espera que crezcan más que el PBI proyectado.
- Otro aspecto que puede estar limitando la severidad de la norma es que, por una parte, la disposición se refiere al gasto presupuestado, no quedando claro qué sucede si el gasto ejecutado no se ajusta a esta restricción.
- El órgano de control, que establece la Ley, no es independiente, sino que está integrado por las partes (los ministros de Hacienda o de Economía de cada jurisdicción, conformando el CFRF) por lo tanto existe el riesgo de que la concertación política otorgue excepciones al no cumplimiento o aligerar la aplicación de penalidades.

- Asimismo, de la ley no surge que la constitución de fondos anticíclicos sea obligatoria, pudiendo además justificarse su no constitución por aplicación de otras normas como la de financiamiento educativo.
- La Ley no promueve la aplicación de políticas anticíclicas y es sumamente rígida eliminando la capacidad de reacción y los grados de libertad de las autoridades nacionales ante situaciones adversas.
- La Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal fue fruto del monitoreo que hizo el FMI (Fondo Monetario internacional) sobre las finanzas y la estructura financiera de la República Argentina. Hoy en día se plantea la necesidad de que la Argentina termine esta vinculación con el FMI, porque necesita independencia, y terminar con la intervención que implica el monitoreo del FMI en la Argentina, para que el país pueda establecer un proyecto de país hacia el futuro, en el marco de la globalización, pero con independencia absoluta de criterios, significa o hubiese significado la no sanción de la Ley Nº 25.917 de Responsabilidad Fiscal.
- Falta de rango constitucional. Hay muchos antecedentes de leyes que han tratado sobre el mismo tema, como son: la Ley 24.156 del año 92, que votó normas del presupuesto nacional, creo la SIGEN, que dependía del Congreso, la 24.629, del año 96, ley de Cavallo, que establecía sobre el presupuesto nacional, y tenía en cuenta el artículo 75 de la Constitución Nacional, donde se establece que no se pueden otorgar nuevas funciones a las provincias, si no se les daban los recursos necesarios. Luego la Ley 25.152 del año 99, la “Ley De la Sota”, de solvencia fiscal, que establece que el Gasto Primario crece con el Producto Bruto Interno. Después vino la Ley 25.235 del 15 de diciembre del 99, que establecía normas de transparencia fiscal, creaba el Fondo Anticíclico. La Ley 25.453 del 2001, donde se establecía un equilibrio fiscal cero. Todas estas leyes fueron sancionadas y se las modifico con otra ley o con decretos de necesidad y urgencia. Por eso se espera que esta Ley de Responsabilidad Fiscal, que no tiene un rango constitucional, como es el caso de Brasil, pueda mantenerse en el tiempo, y se va a poder mantener con una sola definición, crecimiento, si el gobierno no apuesta a éste, volverá a entrar en emergencia y esta será una ley más de las que han venido legislando en el país.

- El Gobierno Nacional no cumple el compromiso de presentar en septiembre de cada año su política salarial para el año siguiente, a los efectos de lograr una mayor coordinación con las provincias. Por ejemplo, no se previeron los efectos de la Ley Federal de Educación sobre el gasto salarial de las Provincias.
- Los indicadores de medición son difíciles de calcular ya que establecen la deducción de gastos específicos y, además, se fueron deduciendo más gastos para la medición de las metas^{VI}. No obstante se propone el presente trabajo avanzar en la definición de índices de gestión que permitan una evaluación de las jurisdicciones y que se encuentren contemplados en la reglamentación del art. 8 de la Ley 25.917.

c) Propuesta de índices de gestión de acuerdo al Art. Nº 8, Ley Nº 25917.

Para definir estos indicadores de gestión mencionados en el último punto, se enfrentaron dos alternativas: una, referida al cumplimiento actual de la ley de responsabilidad fiscal por parte de las provincias, esto es, el crecimiento del gasto público, el equilibrio financiero y el límite del endeudamiento. Pero estos indicadores resultaban muy influidos por las distintas excepciones que fija la misma ley, lo que obstaculizaba las comparaciones razonables. Por ello se prefirió utilizar tres de los indicadores que ha decidido el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, haciendo uso de las facultades que le confiere la misma ley y por sugerencia del Foro Permanente de Directores de Presupuesto de las provincias, y que expresan con más precisión objetivos de responsabilidad fiscal deseables de alcanzar cuando se procura un comportamiento ordenado y responsable. Por ello se han tomado:

1. el ahorro público o resultado económico, esto es, la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, que permite medir la capacidad de una jurisdicción para financiar las inversiones públicas y la atención del servicio de la deuda,
2. el gasto en personal en relación al gasto primario, que es precisamente el rubro en el que, junto con los intereses de la deuda, más se corre el peligro de excederse

^{VI} Ver cita textual en Ariel D. Melamud, Reglas Fiscales en Argentina: “El caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programa de Asistencia Financiera”. Enero del 2008.

por parte de los gobiernos subnacionales,

3. y el porcentaje de autofinanciamiento, esto es, la medida del esfuerzo fiscal que realiza cada provincia para financiar su gasto.

Todos estos elementos pueden ser utilizados también para elaborar una propuesta de distribución secundaria en un futuro régimen de coparticipación federal.

Los indicadores de gestión que se proponen se encuentran expuestos en el Anexo I, II y III, en las páginas 52, 53 y 54 del presente trabajo.

El primero de estos indicadores pone en evidencia si la jurisdicción respectiva tiene un exceso de personal, lo que indicaría cierto grado de desorden administrativo y conducta clientelística. El segundo estaría midiendo el esfuerzo fiscal que realiza la provincia y podría denominarse el grado de autofinanciamiento. Finalmente, el tercero estaría midiendo la solvencia de la provincia ya que si su valor no alcanza o no supera el 100% indicaría que no tiene ninguna capacidad para financiar inversiones o repagar su deuda. Es decir, en otras palabras, estaría indicando si el resultado económico o ahorro público es o no positivo.

Nótese que, en relación al gasto en personal, la casi totalidad de las provincias se encontraba hasta el 2007 por debajo del 50%, y las que superan ese límite lo hacen en muy pequeña medida, mostrando una dispersión relativamente poco importante respecto de la media. Nótese que para el ejercicio 2008, primer semestre, los gastos en personal aumentaron, de todos modos para evaluar correctamente se hace necesario contar con la información final acumulada del período. Con relación al autofinanciamiento, la dispersión es muy significativa ya que, si bien la media está cerca del 40%, este valor está muy influido por la jurisdicción más grande, la Provincia de Buenos Aires, cuyo coeficiente sería el único que supera el 50% si se hace abstracción del caso especial, ya comentado, de la Ciudad de Buenos Aires. En el otro extremo están las provincias de Formosa, La Rioja y Catamarca con menos del 10%. En el caso del índice de solvencia se destacan las provincias de San Luis, por su alto valor que implica alta formación de ahorro público, y la de Buenos Aires, al borde de la insolvencia. De todos modos el promedio es superior a 100% e indica que el conjunto de provincias tiene capacidad para financiar inversiones y repagar sus deudas.

Como se observa existen distintas medidas dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal que aumentan el poder discrecional del gobierno nacional. En primer lugar se establece que el gobierno nacional podrá implementar programas vinculados con la deuda provincial, siendo los mismos a través de acuerdos bilaterales, En segundo lugar, dentro de los castigos establecidos a la falta de cumplimiento de lo establecido por la Ley, una amplia mayoría serán impuestos por la nación y no por un verdadero Concejo Federal. Por último, se establece que el Ministerio de Economía debe otorgar autorización a las provincias para contraer nueva deuda sin aclarar cuales son los parámetros que el mismo debe seguir.

II. Ley de la Provincia de Mendoza Nº 7314. Contexto Político, Económico e Institucional.

En Mendoza, la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal, Nº 7314, fue más allá de una simple adhesión, sobre la cual se analiza en párrafo separado a la Ley Nacional, sino que el Parlamento Provincial, sancionó una norma que contiene el espíritu de la LFR Nacional pero adopta la realidad económica e institucional de Mendoza, lo que resulta un avance y un carácter distintivo en razón que es la única Provincia que cuenta con una norma expresa en este sentido.

La Ley de Responsabilidad Fiscal formó parte de los “temas y conceptos acordados” en el Acuerdo Nº de Ejecución Inmediata de la Agenda de los Mendocinos del 22 de septiembre de 2003. Este Acuerdo fue suscripto por el Gobernador y Vicegobernador de la Provincia, Legisladores Nacionales por Mendoza, Presidentes del Partido Demócrata, Justicialista y de la Unión Cívica Radical, representantes de Cámaras e Instituciones Empresariales, Organizaciones de la Sociedad Civil y Entidades Profesionales.

Hay que destacar, que por imperio de la Ley 7314, le asigna al Honorable Tribunal de Cuentas de Mendoza (HTC), la función de órgano de control de ésta Ley. Esta Institución es un órgano extrapoder y con rango constitucional, con lo cual se garantiza un control independiente y no sujeto a los cambios políticos. Este hecho también distingue a Mendoza respecto a las demás jurisdicciones, debido a que en las demás Provincias los controles de la LRF son realizados por organismos dependientes del Poder Ejecutivo. No obstante este

avance respecto a otras jurisdicciones, sería saludable avanzar creativamente respecto al órgano de control, pues el HTC, es también un sujeto obligado por esta Ley.

Las finanzas provinciales se han visto favorecidas en los últimos años por tres factores fundamentales: el crecimiento general de la economía, el de los precios y el aumento de los valores internacionales del petróleo. Estos explican en gran parte por qué el Presupuesto 2009 tiene el doble de magnitud que el de tres años atrás. Del análisis actual, con el ingrediente del impacto de la Crisis Financiera Internacional, la estructura de gastos de la Provincia, y el mismo proceso inflacionario, plantean el riesgo de perder la salud fiscal que le ha permitido transitar a Mendoza con tranquilidad estos años de recuperación económica.

Sobre la adhesión a la Ley Nacional se hace necesario plantear el interrogante que al momento del tratamiento surgió en la Legislatura Provincial.

1. ¿Adherir o no a la Ley Nacional?

La pregunta era, ¿Por qué si o por qué no, votar el Artículo Primero de la ley N° 7.314?

- Si votarlo, ya que la propia Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal, contiene cláusulas en donde el Gobierno Nacional hoy está facultado, si quisiera, en suspender todas las transferencias no automáticas a los estados provinciales que no forman parte de la Ley Nacional. En el extremo, podría suspender los planes sociales de empleo, podría cortar los planes familia, todas las obras públicas, con excepción de la coparticipación federal y podría cortar lo que se paga por los presos federales, entre otros.
- No votarlo, ya que la Ley Nacional aumenta la discrecionalidad y favorece el perfeccionamiento de un sistema perverso en la Argentina que radica en la arbitrariedad básicamente^{VII}. Adherir a la Ley Nacional significaría ir transformando a las provincias en gerencias de la Nación^{VIII}.

^{VII} Cuando se habla discrecionalidad y de arbitrariedad se refiere al hecho de que, por ejemplo, en el presupuesto del 2005, se paso de Anillaco a Santa Cruz, la inversión pública para La Rioja fue del 1% y para Santa Cruz del 24%.

^{VIII} Artículo 21 de la Ley Nacional, donde habla de que las provincias tienen que cumplimentar pautas de endeudamiento que la Nación no se asigna para sí y sólo se compromete a ir disminuyendo la relación deuda-PBI tomando períodos trienales.

Los recursos que tiene la Nación, surgen de las provincias y de los municipios, y una ley de esta naturaleza, le permite a la Nación tener una mayor laxitud en el manejo de los fondos públicos, le exige a las provincias y no se exige para sí. Y obliga a los gobernadores en determinados temas ya que de esto depende que vaya alguna obra pública para su Provincia o no.

III. Disidencias entre la Ley Nacional y la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal.

Hay disidencias entre la Ley Nacional y Provincial de Responsabilidad Fiscal. La Nación se nutre de recursos provinciales, pero en el caso del endeudamiento no adopta las mismas condiciones y exige a las provincias determinadas conductas que no se están dispuestas a adoptar en la Nación y otorgando cierta libertad en el uso discrecional de los recursos. Por lo tanto se critica el artículo 1° de la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 7.314 que adhiere a la Ley Nacional. Toman mayor dimensión, las desigualdades en la relación Nación -Provincia, dado el creciente peso de los impuestos no coparticipables en la estructura tributaria, y el avance nacional sobre los índices de distribución primaria, es el Gobierno Nacional quien garantiza un superávit primario de 3% del producto, mediante una regla implícita, vale decir sin ninguna norma que lo regule.

El órgano de control asignado por la LRF, el HTC realiza un control de legalidad o sea la comprobación de la adecuación de la norma en sus aspectos formales sin comprobar si las decisiones adoptadas se adecuan a una gestión correcta y razonable desde el punto de vista económico.

Un tema a abordar es que el órgano de Control, el Honorable Tribunal de Cuentas, también es sujeto de fiscalización, por lo tanto hay que innovarse creando un órgano que integre otras personas públicas u otras instituciones que garanticen que la fiscalización se va hacer con mayor objetividad.

No obstante hay que destacar que Mendoza es la única provincia que el control de la LRF, lo realiza un órgano extrapoder, con rango constitucional como es el HTC ya que en las demás los controles los realizan los Ministerios de Hacienda o equivalentes quedando los controles en la órbita del P. Ejecutivo de cada Provincia.

Se puede observar, analizando los puntos de contacto entre la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal N° 7.314 y el acuerdo reglamentario N° 3.949 del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza (actualizado por Acuerdo N° 4.559), que existen pautas laxas o poco claras, incompatibilidades o contradicciones que pueden atentar en la práctica contra el espíritu original de la ley. Estas diferencias las podemos encontrar entre:

- Artículo 1° Acuerdo N° 3.949 vs. Artículo 26, Ley N° 7.314

“(…) los informes previstos en los artículos 26 a 44 de la Ley N° 7.314 deberán ser presentados, dentro de los 60 (sesenta) días corridos de finalizado cada trimestre (…)^{IX}.”

“(…) un informe de ejecución presupuestaria mensual (…)^X”.

Se puede observar que la acordada, hace referencia a períodos trimestrales, mientras que la Ley se refiere a períodos mensuales.

- Artículo 5° Acuerdo N° 3.949 vs. Artículo 27, Ley N° 7.314

“En caso de producirse desvíos respecto de lo programado, los mismos deberán tender a ser eliminados en los trimestres siguientes, debiendo tratar de eliminarse como mínimo el cincuenta por ciento (50%) en el inmediato siguiente (…)^{XI}”

“En caso de producirse desvíos respecto de lo programado, los mismos deberán tender a ser eliminados en los dos (2) cuatrimestres siguientes, debiendo tender a eliminarse como mínimo el cincuenta por ciento (50%) en el cuatrimestre siguiente (…)^{XII}”.

Hay una diferencia sustancial entre los artículos en lo que respecta a la periodicidad en la corrección de los desvíos.

^{IX} Art. 1, Acuerdo n°3949 Reglamentario del Tribunal de Cuentas.

^X Art. 26, Ley Provincial n°7.314.

^{XI} Art. 1, Acuerdo n°3949 Reglamentario del Tribunal de Cuentas.

^{XII} Art. 27, Ley Provincial n°7.314.

1. Falencias de la Ley N° 7314.

Con respecto a los indicadores de gestión que surgen por adhesión a la Ley Nacional (art. 8) y tanto por la Ley Provincial Art. 44(reglamentado por el Acuerdo 4559, art. 27), los mismos no se aplican en la práctica, aún estando aprobados por el Comité del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF), como “ Indicadores de Gestión Pública” tanto para el tratamiento del gasto como de los ingresos , en razón que los mismos no resultan de cálculo sencillo de acuerdo a la información disponible, por lo tanto es aconsejable proponer algunos “ indicadores de gestión” compatibles a la realidad provincial, de manera que sea posible la medición de objetivos que excedan las formalidades de la ley y avancen en la calidad del gasto y de los ingresos fiscales. Al efecto debe tenerse presente la experiencia de la anterior Ley de Coparticipación Municipal, Ley N° 5379, como un antecedente cercano y que fuera aplicado con un grado de éxito importante, ya que la misma norma establecía indicadores de distribución secundaria que generaban estímulos al cumplimiento de metas fiscales y consecuentemente a mejores índices de disciplina fiscal, los municipios obtenían mayores recursos. En síntesis es necesario ir a un sistema de premios y castigos, a quienes cumplen con las reglas fiscales a partir de parámetros objetivos, entre los cuales se proponen los siguientes que pueden ser de fácil cálculo y control:

- Gasto en Personal / Total de Gastos: a menor valor del indicador, mayor eficiencia en la prestación del servicio por parte del municipio.
- Habitantes / Personal: es la población media servida por cada agente público. Sería como un estimador muy basto de la productividad media del personal municipal. Junto con el indicador anterior serviría para medir la eficiencia en la prestación del conjunto de servicios municipales.
- Ingresos de Jurisdicción Municipal / Ingresos totales: el mayor valor del indicador, señalaría mayor autonomía del municipio. Esto es, una mayor proporción de los ingresos del presupuesto provienen de fuentes propias y de carácter permanente. Mediría el grado de autofinanciamiento del municipio.
- Erogaciones de Capital / Erogaciones Totales: mientras mayor es el valor mayor es el gasto que se dedica a inversión.

Estos indicadores de eficiencia en el gasto, serían de aplicación no sólo a la Administración Central y Municipios, sino a los Otros Organismos sujetos obligados de la presente Ley, de modo que sean controles homogéneos y se realicen esfuerzos de todos los actores involucrados en la administración de recursos públicos.

A estos indicadores podrían agregarse otros de carácter financiero, como el “resultado económico” de la ejecución presupuestaria, el “resultado primario”, el “resultado financiero”, etc. Asimismo estos indicadores debieran ser comparativos sobre bases que guarden objetividad en la medición de eficiencia, eficacia y economicidad, de acuerdo a la naturaleza de las “jurisdicciones” bajo análisis y que los resultados de las mismas se transformen en premios o castigos de modo de generar los estímulos necesarios para una sana y eficaz administración del patrimonio público.

Es necesario resaltar la importancia de contar con “ indicadores de gestión” pues en la práctica concreta en la medida que los recursos fiscales que son escasos, se distribuyeran (tal como se expresara la Ley 5379) sobre la base de indicadores objetivos y una parte sustancial de la misma debería responder a incentivos de responsabilidad fiscal. Y a su vez, como en aquella legislación, los indicadores son revisados periódicamente los municipios y los organismos competirían para mejorar su desempeño y así aumentar su participación.

También suponen estas afirmaciones que así como es necesario un Nuevo Régimen de Coparticipación Federal que contenga como hemos planteado indicadores objetivos de distribución el mismo planteo se hace una necesidad en la provincia de repensar un Nuevo Régimen de Coparticipación Municipal, que a la vez de discutir la distribución primaria de recursos, contenga parámetros de distribución secundaria como los que he esbozado en los párrafos anteriores

Deben controlarse los aumentos del gasto público, sobre todo los que tienen carácter de permanentes. Estos aumentos deben estar bien planificados teniendo en cuenta el carácter procíclico de los ingresos de la Provincia.

Un componente importante del gasto corriente es el gasto en personal. Las dos variables explicativas del gasto en personal, salario y cantidad de trabajadores han

aumentado. El gobierno está cediendo a las presiones salariales y esto marca una clara tendencia ascendiente del gasto público.

Asimismo sería saludable ser aún más "restrictivo y contundente" respecto a los Gastos Corrientes en Personal en períodos de recambios de gobernador e intendentes, ampliando la limitación a los fines de evitar que la fuga de gastos en personal se realice bajo las formas de contratos de locaciones de servicios, en tanto que la ley permite esa posibilidad, pues el art. 46 limita a no hacer o generar gastos de carácter permanente y bajo las diversas formas de contrataciones temporarias puede sortearse esa normativa con el consecuente incremento del gasto corriente y a su vez con la desnaturalización del espíritu de la Ley respecto al gasto en tiempo de elecciones de gobernador e intendentes.

Con respecto a las sanciones, parecen ser poco fuertes y de poca importancia. No se logra de esta forma incentivar realmente a los sujetos a cumplir la ley. Las sanciones carecen de peso y esto hace peligrar el efectivo cumplimiento de la ley. Un ejemplo a seguir sería el caso brasilero, en donde las sanciones institucionales involucran la suspensión de las transferencias, prohibición para obtener garantías y la no autorización para contratar nuevos endeudamientos. Las sanciones personales (castigos a los funcionarios que realicen las maniobras) son civiles y penales y van desde multas hasta el encarcelamiento.

Con respecto a la publicación de la información las demoras en la misma conspiran contra la transparencia que la ley trata de imponer. Sin embargo, a partir de la información disponible, puede afirmarse que la ley ha mostrado escasa efectividad en el logro de los objetivos. Por lo tanto, surge la duda de si la norma ha contribuido a modificar la conducta fiscal de los responsables de cada jurisdicción.

La necesidad de reconsiderar el artículo 1° de la ley N° 7.314, que adhiere a la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal. En razón de los argumentos planteados frente al interrogante al momento de su sanción y que surge del debate parlamentario que fuera citado en párrafos anteriores.

La ley utiliza terminología ambigua. No define de manera clara y precisa pautas metodológicas ni objetivos.

La falta de rango constitucional de la norma, ya que se observa la misma experiencia que en la Nación, pues toda ley se modifica por una Ley y la experiencia en la Provincia indica que en agosto del 2008 se sancionó la Ley 7912 , que permitió excepciones a la Ley 7314, entre otras la utilización de los Fondos A. Municipales, que acumulaban más de 25 millones de pesos... con fines de ...” financiar obras de infraestructura social “(18) cuando en realidad se utilizó para financiar el resultado corriente negativo. Y ese mismo año, en diciembre, “al amparo de la Crisis Financiera Internacional” se modificó la Ley 7314, facultando al uso del Fondo Anticíclico Provincial, para utilizar en políticas proactivas desde el Fondo de la Transformación y Crecimiento (FT y C) por 60 millones y 25 millones para asistencia no reintegrable a los Municipios, aún cuando los supuestos que establecía la sancionada 7314 no se alcanzaban. En estos casos, las mayorías en ambas cámaras legislativas fueron holgadas con escasos votos negativos, lo que demuestra una facilidad a la hora de hacer excepciones a las restricciones impuestas. Hasta tanto se logre rango constitucional, sería saludable incorporar un artículo a la Ley 7314 que le otorgue a ésta una mayoría especial para cualquier modificación equivalente a la mayoría constitucional requerida para la toma de empréstito público, los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras.

Si bien es cierto desde el H. Tribunal de Cuentas, cumple con su función de fiscalización y envía en tiempo y forma la información tal como requiere la ley a las Comisiones de Hacienda y presupuesto de ambas Cámaras legislativas y a los respectivos Concejos Deliberantes, no se registran por parte de esas Instituciones, las devoluciones en informes, requerimientos o sugerencias al respecto, lo que en un primer análisis hace pensar la falta de voluntad del Poder Legislativo, en constituirse en el propio organismo de control político tal como prevee la Constitución, mostrando que la LRF, no ha formado conciencia en la dirigencia hecho que resulta por demás riesgoso para una administración del Presupuesto Provincial y los Presupuesto Municipales con reglas claras que tiendan a la solvencia fiscal.

Se hace necesario realizar ajustes de los ingresos por inflación a los fines de hacer homogéneas las cifras de las recaudaciones, a los efectos de evaluar si se produce o no caída real en la Recaudación para activar el FAP, tal como está previsto las comparaciones son nominales y no se contempla el valor de inflación en el aumento de la misma.

CONSIDERACIONES FINALES.

Las reglas son un conjunto de restricciones permanentes de la política presupuestaria y fiscal (habitualmente definidas mediante indicadores numéricos), que han sido impulsadas durante los últimos veinte años por el deterioro de las condiciones fiscales, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Considerando el enfoque de la economía política, y la idea de la ausencia de un planificador central, las reglas se originan para promover cooperación entre los múltiples agentes que definen e implementan la política fiscal. En este sentido, podemos observar con que facilidad se puede alcanzar una situación de exceso del gasto y sobreutilización de recursos, como producto del déficit de las instituciones democráticas. En especial en materia de división de poderes y mecanismos de frenos y contrapesos, propiciando que parte de la clase dirigente pueda anteponer sus incentivos individuales que no necesariamente coinciden con los intereses de la comunidad. Asimismo, dicha situación se ve agravada por los problemas de representación, de principal-agente, característicos del contexto político (burocracia, grupos de presión y sociedad) que desincentivan conductas fiscales prudentes, como así también el control de los recursos públicos. Por su parte, la dimensión intertemporal de la política fiscal plantea que las decisiones de hoy afectarán a los ciudadanos y gobernantes futuros, en función de ello, desde la esfera política se vuelve necesario defender sus intereses, aplicando medidas que reviertan el horizonte político de corto plazo. Es por ello que las reglas fiscales tienen por finalidad aislar la política fiscal de los intereses políticos.

Los pactos y acuerdos fiscales sancionados desde la ley de solvencia fiscal de 1999 hasta la crisis de fines de 2001, involucraron metas en su mayoría cuantitativas, rígidas y difíciles de alcanzar, sobretodo en etapas descendentes de la economía con caídas continuas en la recaudación tributaria. Su implementación fue promovida principalmente para dar señales favorables al exterior, cumpliendo con los compromisos de ajuste fiscal asumidos con el FMI, obtener una mejor calificación crediticia y recuperar la credibilidad de los mercados. La ley de solvencia fiscal no pudo eliminar las sospechas creadas sobre la debilidad de las cuentas públicas así como tampoco pudo atenuar las posibilidades de contagio de crisis. Eso se explica en gran parte porque la profundización de la recesión iniciada a mediados de 1998, debilitó seriamente las finanzas públicas. Aunque, el gobierno entrante de Fernando De la Rúa suscribió con las provincias los compromisos federales de 1999 y 2000 para promover la sanción de leyes de solvencia fiscal y fijar un techo al gasto,

ello no sirvió para revertir la crisis mencionada. Finalmente, la ley de déficit cero determinó reglas aún más rígidas que debían cumplirse en la etapa más caótica de la convertibilidad, profundizando aún más la recesión económica.

Luego de la crisis económica y el *default* de la deuda en 2002, el Gobierno Nacional brindó asistencia financiera e impulsó exitosamente políticas de ajuste fiscal en las provincias a través de los PAF, que también contribuyeron para mejorar la calidad y transparencia de la información fiscal provincial. Asimismo, el acuerdo *stand by* suscripto con el FMI estableció el compromiso de reformar el régimen de coparticipación federal de impuestos y sancionar una nueva LRF. Cabe destacar que la aprobación de la ley no resultó ser tan conflictiva como la reforma del régimen de coparticipación. La razón causa de ello reside en que la LRF no pretende resolver los problemas estructurales en las relaciones fiscales federales, sino ofrecer un marco institucional funcional para el control del gasto corriente, de la deuda y consolidar una cultura de transparencia e integralidad de la gestión presupuestaria.

La fuerte recuperación de la economía contribuyó para el reordenamiento de las finanzas públicas entre 2002-04, alcanzando superávits fiscales por primera vez luego de 20 años. No obstante, las fuertes presiones salariales ejercidas desde 2005 impactaron negativamente sobre las finanzas, y el superávit comenzó a disminuir por el peso del gasto en personal en las provincias, que son principalmente oferentes de servicios. El desafío que enfrentan los PAF y la LRF es contener las pujas distributivas presentes en el actual contexto post crisis. En este sentido, la incertidumbre sobre la sustentabilidad fiscal de las provincias surge a partir de que se observan algunos problemas estructurales, especialmente, en la Provincia de Buenos Aires que es la más perjudicada por su fuerte desequilibrio vertical y en las provincias pobres del norte argentino. Es importante mencionar que las enmiendas realizadas a la medición del gasto de la LRF le han quitado credibilidad, al igual que la falta de publicación de información acerca de la misma, le han quitado transparencia.

A modo de conclusión, es menester destacar que el responsable de la función de estabilización macroeconómica es el Gobierno Nacional, quien dispone de los recursos y los medios para ejecutar la política fiscal y monetaria. De este modo, dado el creciente peso de los impuestos no coparticipables en la estructura tributaria, y el avance nacional sobre los índices de distribución primaria, es el Gobierno Nacional quien garantiza un superávit primario de 3% del producto, mediante una regla implícita. No obstante, es importante

remarcar que la política fiscal está fuertemente correlacionada con la fase del ciclo económico, contrariamente a lo sugerido por la teoría de las finanzas públicas en cuanto a su función de estabilización. Un ejemplo de ello es que la LRF no prevé la aplicación de políticas fiscales anticíclicas, como así tampoco dispone mecanismos que se orienten a alcanzar un equilibrio presupuestario estructural. En otras palabras, esto implica, considerar el crecimiento tendencial del producto para establecer el nivel de gasto, más allá del corto plazo, como sí sucede en el caso chileno.

Un paso importante que permitiría avanzar en la cuestión mencionada sería la constitución de fondos anticíclicos, la cual fue promovida tanto por la ley de solvencia fiscal, como por la actual LRF, y en ningún caso se llegó a conformar. Por último, la ausencia de dichos fondos, cuyo fin es la estabilización, impide que los recursos que exceden al crecimiento tendencial del producto se destinen a atenuar los efectos de la volatilidad económica sobre la política fiscal, la demanda agregada y consecuentemente el bienestar de la población.

Es importante acompañar la Ley de Responsabilidad Fiscal de otros cambios en la estructura fiscal, para así sentar bases sólidas y generar incentivos para que se cumpla. Dichos cambios, podrían ser la sanción de una ley de Responsabilidad Distributiva (o una verdadera ley de coparticipación) y una Ley de Responsabilidad Contributiva.

Una ley de Responsabilidad Distributiva, que tenga en cuenta fehacientemente a las provincias, ya que con la actual ley de coparticipación las provincias son cada vez mas detractadas.

Y una Ley de Responsabilidad Contributiva, ya que los impuestos no pueden ser iguales para todos, no tiene que haber equidad horizontal, sino vertical. La tributación tiene que ser progresiva, el que tiene más, más paga. Hoy en día la tributación es regresiva y de allí gran parte de los problemas que hay en la actualidad, que si no son resueltos cada vez habrá mas planes sociales que no son otra cosa que parches^{XIII}.

^{XIII} Ver cita textual en Diario de Sesiones N°30, Honor able Cámara de Senadores, 16 de noviembre del 2004.

Se entiende que la Ley de Responsabilidad Fiscal es la base para el equilibrio y el buen desempeño fiscal, como también para la transparencia en las gestiones realizadas por el gobierno, lo que trae aparejado una merma en la impunidad política y económica del país, lo que es un problema de coyuntura de los últimos tiempos.

ANEXO. Indicadores de gestión.

Anexo I. Gasto en Personal en relación al Gasto Primario.

	(Gasto en Personal/ Gasto Primario) x100			
	2005	2006	2007	1° Semestre 2008
C.A.B.A	45.00	49.07	51.47	58.92
Buenos Aires	51.05	53.21	53.90	57.52
Catamarca	42.28	42.13	42.24	45.24
Córdoba	40.14	40.76	41.52	45.30
Corrientes	45.18	50.42	51.95	54.95
Chaco	45.70	53.56	48.92	53.65
Chubut	46.34	45.01	45.94	43.36
Entre Ríos	50.09	52.14	52.60	57.23
Formosa	42.47	44.68	43.02	41.92
Jujuy	49.71	52.41	52.64	56.95
La Pampa	28.81	39.27	39.40	41.29
La Rioja	35.32	36.10	42.03	43.61
Mendoza	46.94	47.68	47.68	52.20
Misiones	38.29	38.41	37.11	42.14
Neuquén	37.57	40.85	42.78	57.36
Río Negro	47.36	48.45	52.20	58.38
Salta	44.46	44.17	40.29	46.73
San Juan	48.22	43.68	42.74	47.01
San Luis	32.88	31.90	36.20	38.29
Santa Cruz	26.14	23.92	28.05	34.21
Santa Fe	47.24	47.37	50.48	57.65
Santiago del Estero	40.43	37.52	35.46	38.90
Tucumán	44.87	47.35	45.75	44.85
Tierra del Fuego	50.29	52.29	56.28	62.57

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Anexo II. Autofinanciamiento.

	(Ingr. Tribut de Origen Provincial/ Ingresos Tributarios Totales) x100			1° Semestre 2008
	2005	2006	2007	
C.A.B.A	88.46	88.48	88.01	88.76
Buenos Aires	54.39	55.04	53.95	53.93
Catamarca	8.90	9.46	9.42	10.90
Córdoba	33.40	33.88	32.40	32.80
Corrientes	11.07	11.43	11.53	12.50
Chaco	10.70	10.95	11.08	11.71
Chubut	29.31	34.18	36.02	33.42
Entre Ríos	23.90	23.70	23.41	23.28
Formosa	5.22	5.41	6.01	6.46
Jujuy	10.56	10.80	10.57	10.70
La Pampa	19.19	25.03	24.31	25.01
La Rioja	8.03	8.49	8.10	8.74
Mendoza	34.86	36.38	34.31	35.45
Misiones	18.26	20.71	21.20	25.65
Neuquén	43.27	44.50	44.30	44.07
Río Negro	26.15	27.34	25.63	27.04
Salta	20.44	21.17	22.43	21.12
San Juan	14.23	14.41	14.66	15.14
San Luis	23.46	21.77	21.92	23.68
Santa Cruz	27.52	31.03	32.27	34.66
Santa Fe	34.71	33.75	32.70	32.52
Santiago del Estero	10.27	9.87	9.70	9.90
Tucumán	23.67	23.51	24.55	23.48
Tierra del Fuego	26.16	31.87	29.02	28.31

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Anexo III. Solvencia.

	(Ingresos Corrientes/ Gastos Corrientes) x 100			
	2005	2006	2007	1° Semestre 2008
C.A.B.A	123.02	109.55	111.12	129.92
Buenos Aires	100.71	99.75	101.29	94.81
Catamarca	133.75	135.31	136.33	138.90
Córdoba	113.00	110.83	108.60	99.80
Corrientes	115.33	122.09	121.73	119.43
Chaco	119.98	121.29	110.40	108.70
Chubut	134.42	154.50	141.40	167.40
Entre Ríos	118.84	113.36	112.84	109.84
Formosa	127.56	129.16	133.70	131.70
Jujuy	109.94	109.26	106.30	107.10
La Pampa	135.58	132.54	131.21	128.90
La Rioja	122.54	120.92	116.60	115.50
Mendoza	117.55	120.34	115.82	119.40
Misiones	133.06	137.22	136.36	143.70
Neuquén	131.99	123.66	118.20	120.50
Río Negro	108.97	110.59	108.40	115.85
Salta	127.92	133.63	136.82	136.70
San Juan	141.81	150.63	140.41	147.20
San Luis	172.09	190.62	169.65	165.12
Santa Cruz	159.61	160.79	124.73	130.00
Santa Fe	127.56	123.26	113.96	111.70
Santiago del Estero	144.99	127.73	141.85	147.55
Tucumán	118.65	110.11	110.03	109.95
Tierra del Fuego	107.67	106.20	88.30	92.35

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

BIBLIOGRAFÍA.

- www.mecon.gov.ar (03/11/2008)
- www.hacienda.mendoza.gov.ar (03/11/2008)
- www.losandes.com.ar (10/03/2009)
- www.mdzol.com (10/03/2009)
- www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar (20/04/2009)
- www2.mecon.gov.ar/cfrf/ (22/06/2009)
- www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html (10/08/2009)
- Argentina, Ley N° 25.917, “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”.
- Braun M. y Gadano N. (Enero 2008), ¿Para que sirven las reglas fiscales?. Un análisis crítico de la experiencia argentina.
- Gadano, N. (2003): Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal, *Desarrollo económico*, n° 170, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (ides), julio-septiembre.
- IEERAL. Fundación Mediterránea . “Una Nueva Ley de Responsabilidad Fiscal.”
- Kopits, G. (Octubre 2001): *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unneces sary Ornament?*, imf Working Paper, n° 01/145, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Kydland, F. y E. Prescott (Junio, 1977): Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *The Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lavagna, R. (15 de junio 2004): Hay 13 programas de financiamientos vigentes, *La Nación*, Buenos Aires.
- Melamud, A, (Enero 2008): Reglas Fiscales en Argentina: “El caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programa de Asistencia Financiera”.

- Mendoza, Ley N° 7314, “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”.
- Núñez Miñana, Horacio. “**Finanzas Públicas**”, Bueno Aires, Macchi, 1994.
- Ruiz del Castillo, R (2005) ¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas?.
- Trapé, A. (2004): ¿De qué hablamos cuando hablamos de solvencia fiscal?.
- Vega Juan A. y Diblasi Juan V. (Noviembre 2008): “Coparticipación federal y responsabilidad fiscal”.