
gestión pública

Reglas fiscales en Argentina:
el caso de la ley de responsabilidad
fiscal y los programas de asistencia
financiera

Ariel D. Melamud



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)
Santiago de Chile, abril de 2010

Este documento fue preparado por Ariel D. Melamud, Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella (arimelamud@yahoo.com.ar). El autor agradece los comentarios y sugerencias del Dr. Julio Berlinski y la Lic. Vanesa Marazzi.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8827 ISSN versión electrónica 1680-8835

ISBN: 978-92-1-323395-5

LC/L.3186-P

LC/IP/L.303

N° de venta: S.10.II.G.27

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
1. Marco teórico de las reglas fiscales	11
A. Introducción: antecedentes y proceso de reglamentación	11
B. Aspectos macroeconómicos de las reglas fiscales	13
C. La motivación de las reglas	14
D. El diseño de las reglas	16
E. Marco institucional de las reglas.....	16
F. La aplicación de reglas a nivel subnacional	18
G. Reglas, límites y controles al endeudamiento nacional.....	20
2. La aplicación de reglas fiscales en Argentina	23
A. Los antecedentes a las reglas fiscales de los 90s.....	23
B. La ley 25.152 de solvencia fiscal (Agosto, 1999)	24
C. Los compromisos federales de 1999 y 2000	24
D. La ley 25.453 de déficit cero (Julio, 2001)	25
E. El acuerdo nación provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos (Febrero, 2002).....	25
F. Los programas de asistencia financiera.....	26
G. La ley 25.917 de responsabilidad fiscal (Agosto, 2004)	26
3. Evaluación de las reglas fiscales implementadas en Argentina	29
A. Una caracterización de los principales agregados macrofiscales.....	29
B. Los ciclos económicos y las finanzas públicas provinciales	34

C. Evaluación del diseño de los PAF y la LRF	35
D. El cumplimiento de las pautas y metas de la LRF	37
4. Comentarios finales	41
Bibliografía	45
Anexos	47
Serie manuales: números publicados	57

Índice de cuadros

Cuadro 1	REGLAS FISCALES VIGENTES EN ECONOMÍAS AVANZADAS	12
Cuadro 2	EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS FISCALES (NACIÓN Y PROVINCIAS)	14
Cuadro 3	MODELO DE REGLAS FISCALES PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	19
Cuadro 4	REGLAS DE CONTROL DE ENDEUDAMIENTO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA	21
Cuadro 5	EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	31
Cuadro 6	REGLAS DE LOS PAF Y LA LRF VERSUS REGLAS IDEALES	37
Cuadro 7	PRINCIPALES INDICADORES DE LA LRF, 2005-2006	38

Índice de gráficos

Gráfico 1	PROCICLICIDAD DE INGRESOS PARCIALES	32
Gráfico 2	RESULTADOS FISCALES Y DEUDA	33
Gráfico 3	COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PROVINCIAL	33

Resumen

Las reglas fiscales impulsadas por Argentina hasta la salida del régimen de convertibilidad se orientaron a aumentar la credibilidad del país en los mercados internacionales de crédito. Sin embargo, las metas dispuestas para contener el gasto público eran rígidas y difíciles de alcanzar, especialmente en una etapa recesiva con sucesivas caídas del producto. La crisis de fines de 2001 generó un fuerte ajuste fiscal en las Provincias, que comenzaron desde el 2003 a incrementar sus ingresos públicos a medida que se reactivaba la economía, lográndose superávits fiscales por primera vez desde 1983. No obstante, las fuertes presiones salariales experimentadas a partir de 2005 impactaron fuertemente sobre el gasto público, debilitando los resultados fiscales, dado que las Provincias son principalmente oferentes de servicios. En un contexto con fuertes presiones sociales y pujas distributivas, los desafíos más importantes que enfrentan la Ley de Responsabilidad Fiscal¹ y los Programas de Asistencia Financiera son cómo lograr contener el crecimiento del gasto corriente y de la deuda pública en las Provincias.

En el marco de dicho contexto, el objetivo fundamental del documento es identificar si las reglas fiscales contribuyeron (o no) al ordenamiento de la situación fiscal de las provincias en Argentina, rescatando tanto los logros como los desafíos que deben afrontar los

¹ Cabe destacar que a la fecha de elaboración del documento, la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal se encontraba vigente, mientras que a la fecha de su publicación se derogaron las reglas que limitaban el crecimiento del gasto corriente, resultado financiero y endeudamiento para los ejercicios 2009 y 2010 (Ley 26.530). La suspensión de la Ley refleja la necesidad de que las reglas prevean cláusulas de escape que flexibilicen el gasto público ante escenarios económicos desfavorables, así como también que se constituyan fondos contra-cíclicos en las fases expansivas para reactivar a la economía en las recesiones.

Programas de Asistencia Financiera y la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal. Para ello, se caracteriza el marco teórico que motiva la implementación de las reglas fiscales, efectuando una revisión de los aportes referidos a la temática por parte de la teoría de las finanzas públicas, la economía política y la macroeconómica. Luego, se analizan las reglas fiscales aplicadas en Argentina por el Gobierno Nacional y las Provincias, con el propósito de elaborar un diagnóstico sobre la experiencia del país, en base a sus aspectos normativos y su impacto real en la política fiscal.

Introducción

El deterioro de las finanzas públicas subnacionales hacia fines de 2001 provocado por la fuerte recesión económica que comenzó a mediados de 1998 y se profundizó enormemente en 2002 y por el peso de los servicios de la deuda subnacional sobre los recursos, como así también el cierre de los mercados financieros generó, en gran parte, que las Provincias suscribieran en Febrero de 2002 un Convenio con el Gobierno federal. Mediante este Convenio se dio origen a los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) o de Asistencia Financiera² (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 otras cosas. 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 cuasimonedas y a presentar información fiscal con cierta periodicidad y desagregación. Los montos de los programas se determinan en base a las necesidades financieras que surgen en cada jurisdicción a partir de que sus resultados fiscales (superavitarios) y las fuentes de financiamiento de mercado son insuficientes para afrontar la totalidad de los vencimientos de amortización de la deuda, o por la necesidad de regularizar los atrasos en los pagos y así reducir su deuda flotante. 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.

² A partir de 2005 los PFO pasaron denominarse PAF. En el transcurso del documento para facilitar la lectura se identifican ambos programas como PAF.

Los conflictos irresueltos 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 distribución³. 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. En este sentido, el compromiso asumido con el Fondo Monetario Internacional en materia de reforma del régimen de coparticipación no se pudo cumplir por su conflictividad. No obstante, 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 adheridos⁴, 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.

El presente documento tiene por objeto caracterizar el marco teórico que motiva el establecimiento de reglas fiscales a través de una revisión de los aportes vigentes sobre la temática en la literatura de la teoría de finanzas públicas, la economía política y la macroeconómica. Una vez culminado el apartado analítico se analizan las reglas fiscales aplicadas en el ámbito del Gobierno nacional y las Provincias desde la sanción de la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152 hasta la actualidad, a los efectos de elaborar un diagnóstico y evaluar la experiencia Argentina. El propósito fundamental del trabajo es identificar si las reglas contribuyeron al ordenamiento fiscal subnacional, rescatando los avances como los aspectos a profundizar de los PAF y la LRF. En este sentido, la descripción de las reglas fiscales vigentes en ciertos países latinoamericanos y en países desarrollados, como así también, el análisis de la evolución reciente de las cuentas fiscales provinciales y del contexto institucional de las relaciones fiscales intergubernamentales, permitirá realizar comparaciones e identificar los avances y aspectos a profundizar de Argentina en materia de control fiscal.

Las reglas impulsadas hasta la salida de la convertibilidad intentaron resolver los problemas fiscales para aumentar la credibilidad del país en los mercados. Sin embargo, las metas dispuestas para contener el gasto eran rígidas y difíciles de alcanzar, sobretudo en una etapa recesiva con sucesivas caídas del producto, y en un marco con continuos pactos, compromisos y acuerdos que afectaron el régimen de coparticipación federal de impuestos. La crisis de fines 2002 dispuso un fuerte ajuste fiscal en las provincias, que comenzaron a incrementar sus ingresos a medida que se reactivó la economía en 2003, lográndose superávits fiscales por primera vez desde 1983. No obstante, se observa que las fuertes presiones salariales impactaron negativamente sobre el gasto dado el peso del gasto en personal en las provincias, debilitando los resultados fiscales a partir de 2005. Los desafíos actuales que enfrentan la LRF y los PAF son, entre otras cosas, la contención del crecimiento del gasto corriente y de la deuda pública provincial, en un contexto con fuertes presiones sociales y pujas distributivas. La regla implícita asumida por el Gobierno Nacional garantiza un superávit primario de tres puntos del producto y está principalmente respaldada con la recaudación del impuesto a las exportaciones y de los débitos y créditos bancarios (no coparticipables)⁵.

El documento se divide de la siguiente manera. En la primera sección se presenta el marco teórico de reglas fiscales con el propósito de explicar su proceso de reglamentación, sus orígenes y evolución, elección

³ Los índices de distribución secundaria vigentes en la Ley 23.548 (de 1988) se determinaron de acuerdo a las transferencias discrecionales por 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.

⁴ 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.

⁵ La reforma del régimen previsional implementada a principios de 2007 también aportó aproximadamente al Gobierno Nacional ingresos extraordinarios equivalentes a un punto del producto.

de reglas o discrecionalidad, los aspectos macroeconómicos que se deben considerar en su diseño, el marco institucional requerido para su respaldo, cómo las aplican los Gobiernos subnacionales y, por último analizar los mecanismos que regulan el endeudamiento subnacional. Luego, en la segunda sección se caracterizan los aspectos más relevantes de las reglas fiscales implementadas en Argentina desde fines de los 90s. culminando con la sanción de la actual LRF. En la tercera sección se analiza el comportamiento de las finanzas públicas provinciales entre 1996 y 2006, identificando la tendencia de los principales agregados fiscales y las políticas que originaron su evolución. El trabajo culmina identificando los aspectos a profundizar y los avances logrados por los PAF y la LRF y los comentarios finales.

1. Marco teórico de las reglas fiscales

A. Introducción: antecedentes y proceso de reglamentación

Las reglas de política fiscal se han ido integrando como parte de la política económica de los países en desarrollo y desarrollados durante los 90s., luego de la implementación de los programas de saneamiento de las finanzas públicas que se llevaron a cabo a principios de los años ochenta⁶. Esto se enmarca en que 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 prudencia en la gestión 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 administrativa⁷; o bien implícita como un contrato social⁸ cuando un Estado tradicionalmente mantiene sus cuentas en equilibrio. Si las reglas afectan a un grupo de países, como el caso de la Unión Monetaria Europea (UME), se considera como una obligación instaurada en un tratado

⁶ La aplicación de reglas fiscales formó parte de la agenda de reformas sugeridas por los Organismos Internacionales de Crédito (OIC) que promovían privatizaciones, liberalización financiera, un tipo de cambio flexible y desregulación de los mercados, entre otras reformas.

⁷ La base legal de las reglas de política fiscal varía de un país a otro. En general, las reglas están consagradas en una ley o en la constitución, y en raras ocasiones forman parte de una directriz administrativa o política.

⁸ En algunos países existen códigos o estándares éticos que regulan el comportamiento de los funcionarios públicos.

internacional. Sus orígenes pueden ser diversos: en un país unitario el Gobierno central puede imponerlas a los niveles inferiores de gobierno; los ciudadanos pueden imponérselas a los funcionarios políticos; las generaciones pasadas a las futuras; un gobierno a sí mismo o mediante un pacto fiscal entre Gobiernos subnacionales. Cabe remarcar que los compromisos de disciplina fiscal establecen no solo responsabilidades a los futuros gobernantes, sino también coordinación entre los Gobiernos nacionales (en el caso del nivel supranacional) y subnacionales. Su denominador común es que todas persiguen mejorar la performance fiscal mientras que su principal diferenciación surge a partir de que las reglas pueden implementarse bajo consenso o unilateralmente.

Las reglas fiscales pueden agruparse en tres grandes grupos: a) las del procedimiento presupuestario y contabilidad; b) de transparencia y difusión de información; y c) las numéricas. Las numéricas (cuantitativas) representan un indicador analítico de desempeño fiscal, tales como el déficit presupuestario del gobierno, los préstamos, la deuda, el crecimiento del gasto o la participación de las erogaciones en personal y son a las que mayor atención dedicaremos. Las de procedimiento presupuestario y contabilidad (cualitativas), instauran metodologías para los procesos de formulación y decisión de la política fiscal, específicamente las condiciones del diseño, ejecución, registración y evaluación del presupuesto. Por su parte, las de transparencia y difusión de información disponen los requerimientos y mecanismos periódicos y desagregados para la publicación de informes fiscales, planillas, cierres de ejercicio, etc.

La regla más conocida que se viene aplicando desde el siglo XIX, primero por la mayoría de los estados que conforman Estados Unidos y luego por los cantones de Suiza, es la regla de oro, que establece el compromiso de mantener un presupuesto corriente equilibrado. No obstante, la regla permite déficit en la cuenta de capital argumentando que los costos de los bienes de capital serán afrontados por las generaciones futuras que los consuman. Es decir, la regla establece que los gastos corrientes y de capital sean financiados por las generaciones que los disfrutaron.

CUADRO 1
REGLAS FISCALES VIGENTES EN ECONOMÍAS AVANZADAS

País	Fecha	Cobertura	Restricción	Estatuto	Sanciones	Cáusulas de escape
Nueva Zelanda	1994	Gobierno general	Resultado corriente y límite al endeudamiento. Niveles prudentes de deuda ¹	Ley	Reputacional	Base plurianual
Japón	1997	Gobierno general	Déficit de 3% en 2006		Judiciales	Se abandonó en 1998
España	2002	Gobierno general	Equilibrio global con límites anuales. Autonomía de Estado para definir el equilibrio.	Ley 18/2001 ²	Judiciales	Base plurianual
Reino Unido	1998	Gobierno general	Equilibrio corriente a lo largo del ciclo y regla de inversión sostenible 40% a lo largo del ciclo.	Directriz de política	Reputacional	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Kopitz G, Jiménez J. y Manoel A. (2000), Kopitz G. (2001) e ILPES (2004).

¹ Especificados por cada gobierno de turno, actualmente es 30 % del PBI.

² La ley general de estabilidad presupuestaria creó un fondo presupuestario contingente constituido con 2 % del gasto para atender eventos imprevistos.

Durante los 60s., los países industriales adoptaron otras reglas que limitaban o prohibían el financiamiento del déficit presupuestario con recursos del Banco Central. La etapa actual iniciada con la ley de responsabilidad fiscal de Nueva Zelanda⁹ en 1994, muestra que las reglas recientes se caracterizan

⁹ El *Fiscal Responsibility Act* (FRA) fue una respuesta al crecimiento de la deuda pública ocurrido entre 1980-90, de 20% al 50% del PBI. La ley establece “mantener niveles prudentes la deuda pública asegurando, en promedio que los gastos corrientes no excedan los ingresos corrientes”. Apunta a gestionar los riesgos de la deuda, estabilizar los impuestos, aumentar la transparencia con el

por estar respaldadas por normas de transparencia que limitan el margen de prácticas contables creativas, requisitos de declaración periódica y puntual, proyecciones presupuestarias a mediano plazo y fuertes mecanismos de sanción por incumplimiento. La experiencia de los últimos años indica que se vienen aplicando reglas en los distintos niveles de gobierno; a nivel supranacional (UME), nacional (Argentina, Brasil, Perú, Nueva Zelanda, Colombia, Sudáfrica, Nigeria, etc.) y subnacional (Argentina que es el caso analizado en el presente documento y Brasil, caso analizado en el Anexo II). Las reglas que se vienen implementando son bastante diversas, tanto en su concepción como en su aplicación. Los países anglosajones ponen énfasis principalmente en la transparencia (Australia, provincias canadienses, Nueva Zelanda, Reino Unido). En cambio, Europa (como es el caso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento realizado por la UE y la propuesta de Suiza), y las economías en desarrollo (Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, Chile, entre otros) se basan en un conjunto de valores de referencia numéricos (metas, límites) como indicadores de desempeño.

B. Aspectos macroeconómicos de las reglas fiscales

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 fiscal¹⁰, 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 privada¹¹. 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. De acuerdo a un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo¹², un tercio de la volatilidad económica de Latinoamérica se explica por la volatilidad de las políticas fiscales.

Las políticas fiscales en Latinoamérica se caracterizaron por ser estrictamente procíclicas en los 90s., tal es el caso de los ajustes fiscales que realizaron los países en las fases descendentes de los ciclos (1995 y 1997-98) profundizaron aún más la caída del producto. Los límites para la aplicación de políticas fiscales anticíclicas se deben, en gran medida, a que las reformas tributarias llevan mucho tiempo de negociación en los poderes legislativos. Asimismo, las presiones políticas¹³ impidieron el ajuste durante las expansiones económicas, cuando se dispuso de grandes inlfujos de los mercados financieros internacionales. En síntesis, los resultados fiscales no fueron sustentables y en algunos países de la región (especialmente Argentina), ocurrieron crisis económicas a partir de 1998. Los países que ganaron grados de libertad (como por ejemplo Chile) durante la década del 90', disminuyendo el peso de

“Budget Policy Statement” y el “Fiscal Strategy Report”, utilizar presupuestos a mediano y largo plazo, crear un evaluador independiente y facilitar el control parlamentario y ciudadano de la información fiscal y económica. Las desviaciones deben ser corregidas al año siguiente y existen instituciones fuertes como la Oficina de Gestión de la Deuda creada en 1988 y el Banco de Reserva reformado en 1989.

¹⁰ Al igual que las metas de inflación que intentan despolitizar y acotar el accionar de la política monetaria. La distinción es que existen múltiples actores en la definición de la política fiscal mientras que solamente el Banco Central maneja la oferta monetaria.

¹¹ La inversión privada no solo puede disminuir por el efecto *crowding out* del gasto público sino también porque los agentes privados esperan que la política fiscal no es sostenibles y generará problemas en la economía.

¹² Ver Perry, G. (2002).

¹³ La renuncia del Ministro de Economía de la Nación Argentina (Roberto Lavagna) en 2004 fue un claro ejemplo de cómo actúan las presiones políticas en las expansiones obstaculizando la aplicación de políticas fiscales anticíclicas.

su deuda en períodos de auge económico, llegaron mejor parados para enfrentar la reversión del ciclo de fines de década. En este sentido, Perry, G. (2002), analiza en su trabajo los efectos que tiene el carácter procíclico de las políticas fiscales, especialmente, sobre la política social. Sus resultados señalan la existencia de una relación positiva entre el gasto social y el crecimiento económico, y que los gastos sociales caen durante las recesiones, cuando más se los necesita, exacerbando aún más la pobreza¹⁴. La implementación de reglas fiscales que prioricen la importancia de la política fiscal anticíclica, podría evitar los perjuicios antes mencionados¹⁵. Es por ello que las políticas estructurales deberían abocarse al fortalecimiento de los estabilizadores fiscales automáticos, y a promover la constitución de fondos anticíclicos. Esto supone, por el lado del gasto, establecer mecanismos institucionales y legales tendientes a desarrollar los sistemas de seguros de desempleo y, por el lado de los ingresos, a impulsar mecanismos que aseguren la creación de márgenes durante los períodos de auge.

Para ir introduciendo el comportamiento de los principales agregados macro-fiscales de Argentina en cada fase de los recientes ciclos económicos (1999-2002 y 2003-2006) y ver su relación con lo anteriormente mencionado, se presenta en el cuadro 2 la evolución del gasto, resultado primario, saldo de la cuenta corriente de balance de pagos y deuda. Se observa el fuerte ajuste logrado desde 2002 y el impacto de la devaluación sobre la deuda, tanto del sector privado como público, con la consecuente reversión del saldo de cuenta corriente de balance de pagos. Asimismo se aprecia la recuperación que ha tenido el gasto como porcentaje del producto desde 2005, aunque sin afectar aún al resultado fiscal de Nación y Provincias, por el fuerte crecimiento de la actividad económica y los ingresos.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS FISCALES (NACIÓN Y PROVINCIAS)
(En porcentajes del PIB)

Período	Gasto	Rdo. Prim.	SBP	Deuda	Variación PIB
1996	25,7	-0,7	-2,5	40,3	5,5
1997	26,4	0,5	-4,1	39,2	8,1
1998	26,8	0,2	-4,8	42,6	3,9
1999	29,6	-0,2	-4,2	49,5	-3,4
2000	29,3	-0,2	-3,2	53,2	-0,8
2001	30,7	-1,9	-1,4	65,0	-4,4
2002	25,2	0,2	8,5	156,8	-10,9
2003	25,5	2,7	6,2	156,9	8,8
2004	25,9	4,8	2,2	141,9	9,0
2005	28,0	4,0	3,1	85,4	9,2
2006	30,3	3,6	3,8	76,9	8,5

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

C. La motivación de las reglas

La aplicación de reglas a la política fiscal no está fundamentada desde una perspectiva teórica, ni por los análisis macroeconómicos tradicionales, ni por ningún principio de finanzas públicas. Por el contrario, el manejo discrecional de las finanzas gubernamentales comúnmente se ha considerado como un instrumento necesario para maximizar el bienestar social, lograr metas de estabilización, equidad

¹⁴ Una medida relacionada al impacto sobre la pobreza, es la que analiza Berlinski, J. (1969) al comparar los costos que le implicaría al Gobierno Nacional garantizar cierto nivel de transferencias destinadas a cubrir necesidades básicas y equilibrar el gasto.

¹⁵ Según Porto, A. (2003), al analizar el comportamiento del gasto público es importante identificar si los gobiernos actúan a modo de suavizar el consumo en el tiempo, o si gastan todos los ingresos, tanto en bonanzas como en recesiones. La idea básica para suavizar el consumo en el tiempo es que la función de utilidad es cóncava (aversión al riesgo). Es decir la utilidad marginal del ingreso es decreciente, por lo tanto, es mejor mantener el consumo constante en el tiempo, que repartir el mismo ingreso de manera desigual en los distintos años.

distributiva y eficiencia en la asignación. En palabras de cualquier economista keynesiano, la ventaja principal de la gestión discrecional de la demanda por parte del gobierno, está fundamentada porque ofrece cierta flexibilidad en el corto plazo, para compensar perturbaciones exógenas a través de la aplicación de políticas anticíclicas. Otra crítica a la adopción de reglas se basa en que un gobierno puede comprometerse con la disciplina fiscal sin establecer reglas permanentes que limiten su accionar. En este sentido, la reputación de prudencia en materia de gestión macroeconómica adquirida durante un largo período, en un contexto basado en reglas, hace innecesario el cumplimiento de las reglas fiscales, y se podría considerar su asunción de carácter superfluo. La reputación está dada en base al cumplimiento de los anuncios y compromisos asumidos por las autoridades¹⁶, o sea por las acciones pasadas. Asimismo, ello no implica que un país tradicionalmente conservador en materia fiscal, escoja incumplir con las reglas en ciertas fases descendentes del ciclo donde el costo de incumplir¹⁷ con la regla sea mucho menor que el de mantener una política fiscal neutral. En razón de lo expuesto, la ausencia de tal reputación representa un factor a favor de la adopción de reglas. Otra objeción en contra de las reglas fiscales es que, por su propia naturaleza, invitan al abuso y se consideran ineficaces. Esto se debe a que inducen a un comportamiento poco transparente a través de prácticas contables creativas encaminadas a evadir las reglas, que aumentan cuando son mayores los costos de incumplimiento.

La mayor parte de los argumentos a favor de la aplicación de reglas provienen de los autores de la economía política¹⁸, quienes sostienen que son necesarias para contener y dar cierta racionalidad a las autoridades en el plano político en el que aplican políticas discrecionales con un sesgo hacia el déficit. Asimismo, lo mencionado se ve influenciado por un electorado que no monitorea las restricciones presupuestarias intertemporales del gobierno, y es indiferente a las mismas por falta de información y de incentivos. El problema de información asimétrica¹⁹ junto a los elevados costos de información que existen en éste contexto de principal-agente, determina también que los votantes sufran de ilusión fiscal, esto implica la subestimación de los costos futuros en términos de mayores impuestos que tiene una política fiscal expansiva presente. En éste ámbito, los gobiernos tienden a aplicar políticas discrecionales subóptimas en períodos preelectorales con la intención de incrementar sus posibilidades de reelección, en vez de maximizar el bienestar social, aprovechando la ventaja informativa que tienen con respecto al electorado²⁰.

Por otro lado, se justifica la utilización de reglas a partir de que las diferentes generaciones sienten que el déficit es un bien público, cuestión que genera los clásicos problemas de *free riders* y de igualdad intergeneracional. Esto refiere a que ciertas generaciones se perjudicarán con recortes del gasto público o aumentos impositivos y otras no. Siguiendo con la justificación temporal, pero desde la óptica de los gobiernos, se necesitan reglas porque los comportamientos fiscales irresponsables y los fuertes incrementos de la deuda pública de un gobierno, restringen el accionar y los grados de libertad de los gobiernos sucesores. En definitiva, al igual que los mecanismos de mercado, las reglas disciplinan a los gobiernos, aunque son más eficientes ya que reducen la vulnerabilidad ante ataques especulativos, promoviendo la estabilidad y el crecimiento²¹.

¹⁶ Al igual que los esquemas de metas inflacionarias que tardan tiempo en generar credibilidad. A diferencia, las reglas cambiarias generan credibilidad de forma inmediata, tras su establecimiento, aunque ésta puede perderse bruscamente en caso de disminución de la competitividad o una percepción de desequilibrio en la variables económicas fundamentales.

¹⁷ Los Senadores Gramm, Rudman y Holling de Estados Unidos propusieron el “*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*” en 1985 con el objeto de disminuir el gasto y alcanzar el equilibrio en 1991. La ley se revisó en 1987 con el “*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act*” y en 1990 con el “*Budget Enforcement Act*” por la ocurrencia de eventos desfavorables y la imposibilidad de cumplir las metas.

¹⁸ Ver Drazen, A. (2002).

¹⁹ El comportamiento oportunístico de la burocracia que pretende maximizar su presupuesto para tener más poder y mejores salarios refleja el problema de información asimétrica entre agencias gubernamentales y también justifica el uso de reglas.

²⁰ Un ejemplo ilustrativo es planteado la dicotomía “desempleo-inflación o curva de Philips” que supone que las autoridades privilegian los beneficios de corto plazo de un menor desempleo y mayor crecimiento con respecto a los costos de más largo plazo de una mayor inflación.

²¹ La experiencia argentina de 1995 y 1997-98 es un claro ejemplo de que los mercados financieros tienden a sobre reaccionar ante shocks negativos en un país que también es en vías de desarrollo (México, Sudeste Asiático y Rusia), retirando capitales y provocando subas significativas en las primas de riesgo, siempre que observen cierto grado de fragilidad en los fundamentales de un país.

D. El diseño de las reglas

Las recomendaciones en relación al diseño de las reglas fiscales²² 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.

En la mayor parte de la literatura se sugiere seguir la regla de oro como así también una regla que ajuste el resultado financiero en base a la fase del ciclo económico, permitiendo déficits fiscales cuando el crecimiento es por debajo de la tendencia, pero exigiendo superávit cuando el crecimiento es por encima de la tendencia²³. En palabras de Tobin, J.: “...la estabilización macroeconómica requiere de una regulación contracíclica de la demanda que sea razonablemente simétrica...”. En otras palabras, el presupuesto juega un papel importante en suavizar los efectos nocivos de los períodos recesivos del ciclo económico, compensando la insuficiente demanda privada, mientras que la política fiscal debe asegurar excedentes en situaciones de pleno empleo, ya que el objetivo es obtener un equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico.

La utilización de cláusulas de salvaguardias para atenuar los efectos negativos de perturbaciones exógenas involucran la acumulación (utilización) de reservas en (de) un fondo de contingencias, o anticíclicos en caso de que se produzca una recuperación (contracción) de la actividad económica. Además, los ahorros acumulados en etapas de crecimiento, permiten financiar una expansión del gasto en las recesiones que intenta contrarrestar el descenso de la actividad económica, sin recurrir a los mercados financieros y dando señales de una política fiscal sustentable. A su vez, los fondos de estabilización son adoptados, en gran medida, por países cuyos ingresos fiscales dependen significativamente de la evolución de los precios de los *commodities*²⁴, lo cual implica que su garantía no sea segura. Sin embargo, la constitución de los fondos requiere, no solo que se distingan los *shocks* de precios transitorios de los permanentes, sino también que se establezcan normas para una administración transparente.

E. Marco institucional de las reglas

La comprensión del contexto institucional en el cual se implementan las reglas es fundamental antes de analizar su efectividad, y para gestionar aspectos a profundizar. Ciertos autores²⁵ se plantean el interrogante sobre la posibilidad de lograr que los actores políticos modifiquen su accionar y cumplan las

²² Ver Kopitz, G. (2001).

²³ El Tratado de Maastrich (1992) fue la primera regla fiscal aplicada en la UME consiste en fijar metas para el saldo global a lo largo del ciclo, pero sujeto a un límite de déficit previamente establecido del 3% del PBI. Por su parte en Nueva Zelanda se exige el mantenimiento del equilibrio o de un superávit estructural a lo largo del ciclo, sin límite alguno, permitiéndose el funcionamiento de los estabilizadores automáticos y la adopción de medidas discrecionales anticíclicas. En Bélgica, los ingresos provenientes de un crecimiento económico superior al de tendencia, establecido en un 2,5%, deben destinarse a reducir deuda pública. En España, la ley de estabilidad presupuestaria del 2001 incluye una cláusula para reducir la deuda siempre que el crecimiento supere al de tendencia.

²⁴ El volumen de los fondos ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de financiamiento de los sectores públicos en Latinoamérica durante las caídas en los ingresos. El ejemplo exitoso es el fondo de compensación del precio del cobre en Chile que dispone U\$S 20 mil millones. Otros fondos son el del café en Colombia, petróleo en México y Venezuela, de inversión social y productiva y reducción del endeudamiento en Ecuador y de estabilización fiscal en Perú.

²⁵ Braun, M. y Tommasi, M. (2002) y Drazen, A. (2002) y Webb, S. (2004).

reglas mediante la sanción de una norma, la suscripción de un pacto o de un tratado internacional, la enmienda de la constitución, o simplemente con un anuncio político. Por otro lado, la línea de pensadores predominantemente de economía argumenta que las reglas provienen de un agente social benevolente que busca limitar la imprudencia fiscal. En cambio, autores procedentes de la economía política sugieren que las reglas y las instituciones en general son el resultado de un juego complejo, intertemporal no cooperativo²⁶ y remarcan que la tarea fundamental es construir instituciones que promuevan acciones cooperativas. Para este enfoque, pensar que las reglas, que son un contrato incompleto, por sí solas resuelvan los problemas de solvencia fiscal es una solución muy simplificada y miope del problema.

En función de lo mencionado, los economistas institucionalistas remarcan la necesidad de complementar las reglas (numéricas) con reglas de procedimientos, argumentando que se sobreestima la efectividad de las primeras. A su vez, recomiendan concentrarse en las reglas de los procesos políticos para incentivar la adopción de políticas fiscales responsables. El proceso político, y no el *policymaker*, es el que produce el déficit, ya que políticos comprometidos con la disciplina fiscal dan señales a los participantes del proceso presupuestario. Asimismo, las reglas fiscales se deben implementar mientras se realizan las reformas institucionales capaces de desarrollar mecanismos en el sistema político que promuevan el respeto de las reglas. A pesar de que no existen recetas para desarrollar automáticamente instituciones, es posible sintetizar algunos lineamientos para impulsar el proceso y sendero de reformas:

- Previo a la implementación de las reglas, se sugiere realizar una campaña de divulgación para crear conciencia pública sobre su necesidad. Esta debe acompañarse por un proceso de debate político entre diferentes actores (políticos, académicos, medios de comunicación, asociaciones civiles, etc.) que genere consenso y respaldo político para el establecimiento de las reglas.
- Establecer un programa de convergencia a las metas, con un ajuste inicial y la trayectoria que deben seguir los indicadores hasta alcanzar los resultados deseados, en donde se deben revisar y corregir los objetivos, evitando fijar metas poco probables de alcanzar que carezcan de credibilidad.
- Fortalecer al Ministerio de Economía o Finanzas en relación a otros Ministerios: a) limitar las posibilidades de modificaciones presupuestarias en el Parlamento o Congreso; b) restringir los cambios presupuestarios durante la ejecución y; c) evaluar *ex post* la ejecución presupuestaria y explicar detalladamente y de forma sencilla los desvíos de las metas.
- Reglamentar la regla con una ley con rango constitucional que no se pueda enmendar sencillamente, con el objetivo de dar señales acerca de que la regla es un objetivo básico y fundamental de la sociedad.
- *Accountability*: especificar y asignar responsabilidades a cada participante del proceso presupuestario e identificar los funcionarios responsables más allá de las instituciones a las que pertenecen.
- *Enforcement*: otorgar autonomía e independencia a los agentes externos responsables de supervisar el cumplimiento de la regla y sancionar eventuales desvíos. El mecanismo de sanción por incumplimiento otorga fuerza a la ley y establece los incentivos de los actores. La ausencia de mecanismos correctivos al igual que los *bailouts*, promueven conductas de riesgo moral. Las sanciones pueden ser financieras o judiciales (Brasil, provincias de Canadá, UME, zona de franco CFA), como así también personales porque las autoridades pueden sufrir una pérdida de prestigio a nivel político. Es probable que las reglas se incumplan cuando el poder central es frágil, o no cuenta con apoyo político para aplicar penalidades.

²⁶ Para estos autores, las instituciones políticas y los intereses de los actores (partidos políticos, poder ejecutivo, legislativo, judicial, grupos de empresarios, sindicatos, medios de comunicación, etc.) son determinantes para entender los procesos de formulación y ejecución de las políticas presupuestarias. Braun, M. (2003) y Gordin, P. (2006) analizan detalladamente los grupos de interés presentes en las relaciones fiscales Nación-Provincias.

- Transparentar la idea de que la implementación de la política fiscal contribuye a reducir las prácticas contables y procedimientos creativos que distorsionan el desempeño de los indicadores de medición, y hacen cumplir formalmente las metas, pero no en la práctica. Las declaraciones de datos fiscales puntuales, frecuentes y detallados por parte del gobierno, es una manera de promover una gestión transparente para efectuar el seguimiento de la ley. Esto reduce los subsidios y garantías ocultas del gobierno y desincentiva el registro de gastos corrientes camuflados dentro del gasto de capital.
- Utilizar presupuestos plurianuales²⁷ que funcionan como mecanismos de alerta tanto para las autoridades, como para los mercados financieros en cuanto a los ajustes de política o medidas de reforma que deben aplicarse para cumplir con las reglas. Su ejercicio está ligado a una gestión capaz de respetar la regla a lo largo del ciclo, evitando los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos e identificando con la debida anticipación los déficits estructurales de manera de evitar un endeudamiento público que represente un compromiso imposible de asumir para las generaciones futuras.

F. La 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 gobierno²⁸. 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 nacionales²⁹. 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 lograr³⁰ 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

²⁷ El marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años. No son aprobados como legislación y su utilidad depende de una correcta construcción de los escenarios macroeconómicos futuros (ILPES, 2004).

²⁸ Los programas de ajuste del FMI en los 80s. monitoreaban las cuentas públicas de los gobiernos centrales e incentivaron continuar con las políticas de descentralización. Los OIC comenzaron a prestarle atención a la situación fiscal de las provincias a mediados de los 90s. por su creciente participación en el gasto público consolidado.

²⁹ La aplicación de reglas en la UME es más compleja por la existencia de tres niveles para la ejecución de la política fiscal: el presupuesto común, el nacional y los subnacionales en los países federales.

³⁰ En igual sentido, la política fiscal se puede diseñar e implementar con mayores grados de libertad bajo un sistema presidencial con un Poder Ejecutivo más autónomo que bajo un sistema parlamentario donde el Parlamento participa, en mayor medida, en las decisiones presupuestarias.

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.

CUADRO 3
MODELO DE REGLAS FISCALES PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Modelo de autonomía	Fecha de introducción	Cobertura	Restricción	Estatuto	Sanciones	Cláusulas de escape
Canadá	Varios	Gobierno subnacional	Equilibrio corriente	Ley	Judicial	
Estados Unidos	Varios	Gobierno subnacional	Equilibrio corriente	Constitución y Ley	Judicial	Fondos de contingencia
Suiza	2003	Gobierno subnacional	Equilibrio corriente	Constitución	Judicial	Base plurianual
Modelo de coordinación						
Alemania	1949	Gobierno nacional y subnacional	Equilibrio corriente	Constitución	Judicial	
Australia ^a	1927	Gobierno subnacional	Límite al endeudamiento	Directriz de política	Reputacional	
Argentina	2004	Gobierno general	Límite al endeudamiento y equilibrio global ^b	Ley	Reputacional	
Brasil	2001	Gobierno nacional y subnacional	Límite al endeudamiento y equilibrio corriente ^c	Ley	Judicial	Base plurianual
Colombia	1997	Gobierno subnacional	Límite al endeudamiento ^a	Ley	Judicial	
UME	1997	Gobierno general	Equilibrio global. Techo de la deuda 60% del PIB	Tratado internacional	Financiero	Base plurianual.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Kopitz G, Jiménez J. y Manoel A. (2000) y Kopitz G. (2001). Reglas adicionales:

^a Regula la oferta y demanda del crédito público con un sistema integrado de información que monitorea las cuentas subnacionales y califica a cada municipio.

^b Límite al crecimiento del gasto y control de endeudamientos.

^c Límite a la participación del gasto salarial, prohíbe que los estados se financien con bancos o emitiendo bonos y requieren autorización del Senado.

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. Es importante destacar que el enfoque coordinado genera los típicos problemas de *free riders* y riesgo moral, ya que los beneficios de cumplir con las reglas (en término de reputación, desarrollo de los mercados de crédito, estabilidad de precios, etc.) son un *common pool* compartido por todos los gobiernos. En contextos en que por presiones electorales o fuertes demandas sociales, los intereses individuales de un gobierno no coinciden con los colectivos, seguirá beneficiándose por el cumplimiento del agregado³¹, a pesar de que incumpla. Los gobiernos subnacionales, en general, subestiman o no consideran los efectos nocivos que tendrá su política fiscal *laxa* y estiman que serán rescatados por el gobierno central durante una crisis, como si éste fuera un prestamista de último recurso. Para evitar éste tipo de comportamiento oportunístico y subóptimo y promover la cooperación, es necesario establecer costos y sanciones por incumplimiento claras y adecuadas.

³¹ Webb, S. (2004) estudia el “dilema del prisionero” que genera elecciones subóptimas por cada entidad subnacional y señala que el incumplimiento individual perjudica al agregado aumentando el costo del financiamiento para el conjunto.

G. Reglas, límites y controles al endeudamiento subnacional

Como se desprende del cuadro anterior, los programas de ajuste fiscal a nivel subnacional, en algunos casos, están ligados a límites y controles sobre el endeudamiento. Aún en los países donde la mayor parte de la deuda pública está concentrada en el gobierno central, puede ser necesario reforzar los controles al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, para asegurarse que la restricción fiscal a nivel central, no se contrarreste con el debilitamiento de la posición fiscal de los niveles inferiores de gobierno.

Conforme al enfoque de Ter-Minassian (1997), los métodos de control del endeudamiento subnacional se dividen en cuatro grandes grupos:

a) La disciplina del mercado: Establece la asignación del crédito en base a la información y las señales que da el mercado. Para que el mecanismo sea eficiente, se requiere que los mercados sean libres y abiertos como así también la ausencia de tasas subsidiadas. En otras palabras, los intermediarios financieros no deben estar sujetos a ninguna clase de reglamentación que coloque a los gobiernos en una posición privilegiada para obtener préstamos, como por ejemplo cuando la tasa de encajes para préstamos a los gobiernos es cero. Asimismo, los prestamistas deben tener información adecuada respecto a la deuda del prestatario y sobre su capacidad de reembolsarla. Por otra parte, el mercado no debe estimar que ante una situación de incumplimiento habrá un *bailout* del gobierno central para evitar, no solo el problema de selección adversa por parte de los prestamistas, sino también el de riesgo moral por parte de los deudores. Finalmente, el gobierno debe contar con estructuras institucionales flexibles que le permitan modificar su política de acuerdo a las señales del mercado para evitar encontrarse inhabilitado para obtener financiamiento.

b) El método cooperativo de formulación de controles al endeudamiento: Determina que el límite al endeudamiento de los gobiernos subnacionales se determina entre el gobierno federal y los niveles inferiores de gobierno a partir de las metas de déficit global y las estimaciones de ingresos y gastos del ejercicio. Este enfoque requiere de diálogo e intercambio de información continua entre los niveles de gobierno y promueve que las autoridades subnacionales internalicen las consecuencias macroeconómicas que tienen sus decisiones presupuestarias. Su desventaja es que los límites al endeudamiento pueden estar indebidamente determinados por las necesidades y negociaciones políticas de corto plazo.

c) El método de control al endeudamiento subnacional basado en normas legales o constitucionales: Limita el nivel absoluto de la deuda, permite endeudamiento solo para proyectos de inversión, limita la carga de los servicios de la deuda a cierto nivel de los ingresos y prohíbe el financiamiento por medio del banco central o los provinciales, entre otras cosas. El método carece de flexibilidad y promueve el desarrollo de prácticas contables creativas en los países donde no se cuenta con un marco institucional fuerte. Para ser eficiente tiene que estar respaldado por normas contables claras y uniformes que limiten o eliminen las operaciones extra-presupuestarias, definiciones integrales sobre qué constituye deuda, y la creación de un sistema integrado de información financiera que incluya las operaciones de todos los organismos del gobierno.

d) El control directo al endeudamiento de los gobiernos subnacionales aplicado por el gobierno central: Consiste en fijar límites anuales al endeudamiento global de las jurisdicciones, y autorizar individualmente las operaciones de préstamo y/o la centralización de todos los empréstitos públicos. Estos controles son más comunes en los estados unitarios. El control central se necesita no solo porque el deterioro de la clasificación de uno o más de los prestatarios subnacionales tiene efectos de contagio sobre la clasificación de otros prestatarios, tanto públicos como privados, sino también porque si se emplea un método unificado para la obtención de préstamos, posiblemente se conseguirán mejores condiciones³² y términos, que si emplea un método fragmentado.

³² El control del endeudamiento externo se justifica no solo porque la política de endeudamiento está íntimamente relacionada con las demás políticas macroeconómicas, sino también porque los prestamistas extranjeros generalmente solicitan un aval del gobierno central para asistir financieramente a los gobiernos subnacionales.

Antes de definir el mecanismo de control del endeudamiento subnacional hay que considerar la historia del país, el poder relativo de los distintos niveles de gobierno, las condiciones macroeconómicas, fiscales y el estado de desarrollo de los mercados financieros. Cada modelo presenta ventajas y desventajas, y será más o menos apropiado dependiendo de las circunstancias de un país en particular, que también puede variar en el tiempo. No obstante, se sugiere que las proyecciones utilizadas para el control sean ajustadas a la realidad y preferentemente conservadoras. Para el caso argentino, la LRF dispuso que todo nuevo endeudamiento y/o cesión de garantías deba ser aprobado por el Ministerio de Economía de la Nación, aunque para ciertas operaciones se requiere también de la intervención del Banco Central y de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

CUADRO 4
REGLAS DE CONTROL DE ENDEUDAMIENTO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

País	Nivel de gobierno	Límites	
		Stock	Servicios de deuda
Brasil	Estados y D.F.	< a 2 veces los ingresos netos de coparticipación a municipios	no
	municipios	< a 1,2 veces los ingresos corrientes netos de los gastos a la contribución social	no
Argentina	Provincias y municipios	no	< al 15% de los ingresos corrientes netos de coparticipación a municipios*
Ecuador	País unitarios	< al 100% de los ingresos totales Sólo se pueden realizar operaciones de crédito para financiar inversiones	< al 40% de los ingresos totales
Colombia	País unitario	< al 80% de los ingresos corrientes	Intereses < al 40% de ingresos corrientes netos de los gastos de funcionamiento y transferencias. Si esta relación supera el 60% se prohíbe el acceso al endeudamiento
		Las operaciones de crédito público deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, exceptuándose los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta	

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de responsabilidad fiscal de los países seleccionados.

* El indicador de endeudamiento de los Municipios toma solamente los ingresos corrientes sin ninguna deducción. En tanto, el gobierno nacional argentino no tiene límites respecto a la relación servicios de su deuda-ingresos. No obstante, el artículo 21 de la LRF establece que luego de la reestructuración de la deuda nacional llevada a cabo en 2005 debe disminuir el porcentaje de su stock de deuda respecto al producto.

2. La aplicación de reglas fiscales en Argentina

A. Los antecedentes a las reglas fiscales de los 90s

La ley 24.156 (de 1992) de administración financiera fue el comienzo argentino en materia de reglas de procedimientos presupuestarios y administración de los recursos públicos. El principio del sistema de administración financiera es la centralización normativa y la descentralización operativa. La ley establece criterios para mejorar la contabilidad, transparencia y difusión de información del Estado Nacional, asignando responsabilidades en la gestión presupuestaria de cada jurisdicción y mecanismos de interrelación entre los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, en base al rol rector de la Secretaría de Hacienda. La Sindicatura General de la Nación quedó a cargo del control interno dentro del Poder Ejecutivo y la Auditoría General de la Nación, organismo dependiente del Congreso Nacional, responsable del control externo.

Antes de continuar es importante mencionar dos acuerdos que impactaron significativamente sobre los índices de distribución primaria del régimen de coparticipación, y consecuentemente en las finanzas públicas provinciales³³. El Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales de 1992 (Pacto Federal I), ratificado por la Ley

³³ Ver Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004).

24.130, dispuso la detracción del 15% de la masa coparticipable para solventar el déficit del ANSES, una suma fija mensual de \$ 43,8 millones para cubrir desequilibrios fiscales en las provincias, transferir automáticamente los fondos nacionales con asignación específica³⁴, y una garantía de coparticipación para las provincias de \$ 725 millones mensuales. Por su parte, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de 1993 (Pacto Federal II), ratificado por el Decreto N° 1807, aumenta el fondo para desequilibrios provinciales a \$ 45,8 millones, incrementa la suma mínima garantizada a \$ 740 millones mensuales y da inicio al proceso de transferencia de las Cajas de Jubilaciones Provinciales a la Nación.

Por su parte, la ley 24.629 (de 1996) de reorganización del Estado, complementaria a la ley de administración financiera de 1992, incorporó reglas al proceso presupuestario y dispuso la eliminación, fusión y transferencia de dependencias del Estado Nacional, con el objeto de incrementar la eficiencia en el sector público. La ley establece la previsión de financiamiento para todos los gastos, criterios de transparencia en las cuentas públicas, la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de presentar trimestralmente al Congreso el estado de la ejecución presupuestaria, como así también un informe de avance sobre el presupuesto del año siguiente cada 30 de junio.

B. La ley 25.152 de solvencia fiscal (Agosto, 1999)

La ley³⁵ fue sancionada finalizando el segundo mandato presidencial de Carlos Menem, tiene once artículos, su aprobación demoró más de un año y estableció principalmente metas numéricas para el Sector Público Nacional, que fueron las siguientes:

- Un límite para el déficit fiscal de 1.9% del PBI en 1999; 1.5% en 2000; 1% en 2001; 0.4% en 2002 y equilibrio en 2003, excluyendo ingresos por privatizaciones. Las metas nunca se alcanzaron.
- Una tasa real de incremento del gasto público primario inferior a la tasa de crecimiento real del producto y el gasto primario corriente puede a lo sumo mantenerse constante cuando se contrae el producto. La meta se incumplió significativamente en 1999.
- La constitución de un fondo anticíclico mediante un aporte del 1% de los recursos del Tesoro Nacional en 2000, 1.5% en 2001 y 2% en 2002. Los superávits fiscales y 50% de lo producido de la venta de activos de cualquier naturaleza, deben destinarse al fondo. Se integra hasta alcanzar el 3% del PBI y solo puede utilizarse cuando se observe una reversión del ciclo económico. El fondo iba a conformarse con la venta de las acciones de la empresa petrolera YPF, aunque nunca se efectuó, ya que las acciones se vendieron a principios de 1999.
- La deuda pública del Estado Nacional no puede aumentar más que la suma del déficit del Sector Público no Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas y los préstamos que el Estado Nacional repase a las Provincias. No obstante, la deuda aumentó el doble que el resultado financiero en 1999 y 2001.

C. Los compromisos federales de 1999 y 2000

Los Gobernadores provinciales y el Estado Nacional acordaron a través del Compromiso Federal de diciembre de 1999, ratificado por la ley 25.235, y el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, ratificado por la ley 25.400:

- Gobierno Nacional: transferir por coparticipación federal y otros regimenes de distribución con asignación específica, una suma única y global mensual de \$ 1.350 millones en 2000 y \$ 1.364 millones en 2001 y 2002, independientemente de los niveles de recaudación de

³⁴ Fondo Nacional de la Vivienda, Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y Fondo Vial Federal.

³⁵ La ley 25.152 sigue vigente, pero sus prescripciones son incumplidas, o dejadas en suspenso mediante artículos incluidos en las leyes de presupuesto de cada ejercicio.

impuestos efectivos. Implementar un programa que mejore las condiciones financieras de la deuda provincial, a través del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial y financiar los déficits de los institutos previsionales provinciales, entre otras cosas.

- Provincias: impulsar legislaciones que adopten los principios establecidos por la Ley 25.152 de solvencia fiscal, a la cual solo ocho jurisdicciones se adhirieron. Elaborar presupuestos plurianuales a tres ejercicios, modernizar sus sistemas tributarios y adoptar un patrón único para beneficiarios de programas sociales.
- Ambas partes: fijaron un límite para la reforma de la ley de coparticipación federal de impuestos en el año 2000, que se prorrogó primero a 2003 y luego al 31 de diciembre de 2005. Crear un fondo anticíclico financiado con recursos coparticipables, coordinar los sistemas de crédito público, racionalizar la administración tributaria interjurisdiccional y crear un organismo fiscal federal.

D. La ley 25.453 de déficit cero (Julio, 2001)

La ley nacional de déficit cero se instrumentó formalmente a través de una reforma a la ley 24.156 y su impulsor fue el Ministro de Economía, Domingo Cavallo. La norma estableció que los montos comprometidos a gastar no podían superar a los recaudados. El ajuste planteado era total, ya que cuando los ingresos no eran suficientes se debían reducir todos los gastos de manera uniforme (pensiones, salarios, transferencias a provincias, asignaciones familiares, etc.). Las devoluciones por los ajustes se iban a hacer una vez generados los ahorros necesarios. La Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional luego de la salida de la convertibilidad en el año 2002.

E. El acuerdo nación provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos (Febrero, 2002)

La crisis política, económica e institucional de diciembre de 2001, significó la asunción de cuatro presidentes³⁶ en apenas veinte días. El Gobierno nacional y las provincias suscribieron el “Acuerdo sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, con el objeto de crear un marco de gobernabilidad, ratificado por la ley 25.570. Se eliminaron las garantías sobre los niveles de transferencias de coparticipación a las provincias y los compromisos asumidos fueron los siguientes:

- Gobierno Nacional: reestructurar la deuda pública provincial a través de su conversión a títulos públicos nacionales (Bonos Garantizados o BOGAR 2018)³⁷. Incorporar el 30% de la recaudación del impuesto a los créditos y débitos bancarios a la masa de recursos coparticipables. Eliminar los regímenes especiales de distribución, cuyos recursos pasan a ser de libre disponibilidad para las jurisdicciones.
- Provincias: reducir un 60% el déficit de 2002 con respecto al 2001 y alcanzar equilibrio en 2003. Solicitar autorización para todo nuevo endeudamiento al Ministerio de Economía de la Nación.
- Ambas partes: anticipar la sanción de la nueva ley de coparticipación federal de impuestos al 31 de diciembre de 2002.

³⁶ Tras la renuncia de Fernando De la Rúa el 20 de diciembre de 2001 asumieron como presidentes de la Nación: Ramón Puerta, Eduardo Camaño, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde.

³⁷ Se reestructuró el 53% de la deuda provincial sin ninguna quita de capital: \$ 1.660 millones y US\$ 14.100 millones. La deuda en dólares se pesificó a la razón de \$ 1,4 por dólar, el plazo del bono es 16 años con 3 de gracia, la tasa de interés fija del 2%, ajustado al CER y con una garantía máximo del 15% de los recursos de coparticipación.

F. Los programas de asistencia financiera

Se instrumentaron mediante la suscripción de Convenios Bilaterales de Financiamiento entre cada Provincia y el Estado Nacional y fueron la única fuente de endeudamiento provincial luego del *default*³⁸. El programa de 2002 fue el primero y se continuaron implementando durante los años subsiguientes hasta la actualidad. Su finalidad es que las Provincias logren un ordenamiento fiscal y financiero. Para ello deben cumplir metas fiscales trimestrales que involucran la reducción del déficit en 2002, alcanzar el equilibrio financiero en 2003 hasta 2007 y la disminución progresiva de la deuda flotante. El destino de los fondos del primer programa fue la atención de los déficits financieros, los pagos de amortización de la deuda y la reducción de la deuda flotante causada principalmente por atrasos salariales. Por su parte, los fondos de los programas correspondientes a 2003-2007³⁹ se asignaron únicamente para el pago de cierto porcentaje de los servicios de amortización de la deuda y para disminuir la deuda flotante, salvo el de 2007 cuyo destino es únicamente el pago de servicios de capital. Para acceder al financiamiento las provincias deben aprobar los convenios en la legislaturas, suspender la emisión de cuasimonedas⁴⁰, enviar información necesaria para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las metas fiscales y adherirse a la LRF a partir de su vigencia, entre otras cosas.

G. La ley 25.917 de responsabilidad fiscal (Agosto, 2004)

El gobierno de Néstor Kirchner se comprometió a reformar el régimen de coparticipación y sancionar una nueva LRF en un acuerdo *Stand By* con el FMI en 2004. Las metas del programa eran el ingreso de ambos proyectos de ley al Congreso en mayo y su aprobación en las legislaturas en agosto, la cual solo fue debatida durante tres meses. La LRF 25.917, reglamentada por el Decreto Nacional 1731/04, se convirtió en prioridad dada la conflictividad para reformar la coparticipación federal. Sus reglas se adoptaron bajo el enfoque de coordinación ya que el proyecto de ley fue elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional y las provincias. Nada mas ni nada menos que 21 de las 24 jurisdicciones se adhirieron a la norma, quienes a su vez invitaron a sus municipios a adoptar los principios de la ley. El régimen entró en vigencia a partir del 1° de enero de 2005.

La ley cuenta con siete capítulos y treinta y cinco artículos. El capítulo primero sobre la transparencia y gestión pública establece criterios para que el Gobierno Nacional y las Provincias generen información confiable y homogénea. El Gobierno Nacional se compromete a presentar proyecciones de las principales variables fiscales y macroeconómicas previstas para el siguiente ejercicio, incluyendo su política salarial, antes de cada 31 de agosto. Por su parte, las provincias deben informar las etapas del crédito vigente, el devengado y el pagado del ejercicio y de ejercicios anteriores del Sector Público no Financiero⁴¹ como así también incorporar los fondos u organismos que no consolidan en su presupuesto general.

El capítulo segundo sobre gasto público establece que la tasa de incremento nominal del gasto público primario del Gobierno Nacional y las provincias prevista en los presupuestos, no puede superar la tasa de aumento nominal del PBI estimado en el marco macro-fiscal. El control ex post de esta regla es el de la evolución efectiva del gasto y del producto. La restricción rige solo para el gasto corriente

³⁸ El plazo de los PAF fue de 4 años, los saldos ajustados al CER, la tasa de interés fija dependiendo de la reducción efectiva del déficit (4% si es menor al 50%, 3% si es entre el 51-59% y 2% si es mayor al 60%) con garantía de los recursos de la coparticipación. A partir del PAF de 2005, las Provincias lograron que el Gobierno Nacional extienda los plazos de los programas a 8 años, deje de aplicar el CER y fije una tasa de interés del 6%. La ley de presupuesto 2007 (26.198) eliminó el CER a los PAF 2003-04 subiéndole la tasa de interés al 6% y compensó deudas recíprocas.

³⁹ El PAF 2004 también dispuso la refinanciación de los servicios de la deuda con OIC pagados por la Tesorería Nacional entre 2002 y 2004, compensándolos con deudas de Nación con provincias.

⁴⁰ El Gobierno Nacional en un acuerdo suscripto con el FMI se comprometió a rescatar las cuasimonedas, y con la ley 25.736 se autorizó una emisión de \$ 7.800 millones de BODEN 2011 entregados al BCRA quien emitió los pesos necesarios para financiar el PUM.

⁴¹ Se compone por la Administración Central, Organismos Descentralizados, Fondos Fiduciarios, Institutos de Previsión Social, Empresas Públicas y Obras Sociales.

primario cuando los servicios de la deuda representan menos del 15% de los ingresos corrientes provinciales netos de transferencias a municipios o cuando la tasa de incremento nominal de los recursos totales supera la del PBI. Para el cálculo del gasto público primario se excluyen⁴² los gastos corrientes y de capital financiados con préstamos de OIC (a) y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica⁴³ (b) financiados con cualquier uso del crédito. Al igual que las disposiciones de la ley 25.152 y 24.156, no se puede incrementar gastos corrientes con disminuciones de gastos de capital⁴⁴, el gasto primario no puede aumentar cuando la variación del PBI es negativa, el producto de la venta de activos fijos y del endeudamiento no se puede destinar a gastos corrientes y se prohíbe la creación de fondos u organismos que no consoliden en el presupuesto general.

El capítulo tercero sobre ingresos públicos establece que si se toman medidas que disminuyen los recursos tributarios se tiene que justificar el aumento del recurso que lo compense, o adecuarse el gasto al financiamiento. Asimismo, los presupuestos del Gobierno Nacional y las provincias deben incorporar estimaciones del gasto tributario, transcurrido un año de la sanción de la LRF.

El capítulo cuatro sobre equilibrio financiero establece que el Gobierno Nacional y las provincias ejecuten sus presupuestos alcanzando el equilibrio financiero. Para el cálculo del resultado financiero se toman los recursos percibidos (corrientes y de capital), los cuales se deducen de los gastos devengados (corrientes y de capital), netos de aquellas erogaciones deducibles que se mencionaron anteriormente. Cuando los niveles de deuda generan servicios superiores al 15% de los ingresos provinciales netos de transferencias a municipios, deben presentarse y ejecutarse presupuestos con superávits primarios que aseguren una reducción progresiva de la deuda. En igual sentido que la ley 25.152, se prevé la constitución de fondos anticíclicos.

El capítulo quinto sobre endeudamiento, dispone que las provincias tomen medidas para que sus deudas no generen servicios superiores al 15% de sus ingresos corrientes netos de transferencias a municipios. Las que superen dicho porcentaje deben presentar un programa que adecue el perfil de sus deudas y no pueden acceder a nuevo endeudamiento; excepto que constituya una refinanciación que mejore las condiciones financieras, que provenga de OIC o de programas nacionales con destino a infraestructura social básica. La LRF compromete a las provincias, al igual que los PAF y el acuerdo de 2002, y a los Municipios a pedir autorización al Ministerio de Economía de la Nación para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías⁴⁵. Por su parte, el Gobierno Nacional se compromete a disminuir el porcentaje de su deuda respecto al PBI en los tres ejercicios siguientes a la reestructuración como así también a darle continuidad a los PAF.

El capítulo sexto crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como órgano de aplicación, integrado por los Ministros de Economía del Gobierno Nacional y las provincias adheridas, cuya misión es monitorear y evaluar el cumplimiento de la ley. Por otro lado, el capítulo séptimo establece las sanciones por incumplimiento, que involucran la restricción de beneficios impositivos nacionales, la limitación al otorgamiento de avales y garantías por parte de la Nación, la suspensión de transferencias presupuestarias nacionales que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables y la suspensión de autorizaciones para nuevas operatorias de endeudamientos.

⁴² La Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE) y la Ley 26.198 de Presupuesto General de la Administración Nacional excluyen erogaciones financiadas con transferencias nacionales no automáticas, particularmente gastos en educación comprometidos en la LFE, para la medición del gasto. Asimismo, el CFRF establece un tratamiento especial para los gastos determinados por medidas adoptadas con anterioridad a la vigencia de la Ley.

⁴³ Son aquellas erogaciones que corresponden a inversión real directa, en bienes preexistentes, construcciones, maquinarias, equipos y accesorios.

⁴⁴ No obstante, la ley 26.124 (de 2006) de facultades delegadas modifica el artículo 37 de la LAF y el artículo 15 de la LRF, ya que faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a reasignar cualquier tipo de partidas presupuestarias y alterar el resultado fiscal, que hasta su vigencia se legislaban mediante Decretos de Necesidad y Urgencia.

⁴⁵ Hasta la sanción de la LRF, la Res. N° 1075 (de 1993) del MECON, la Res. N° "A" 3054 (de 1999) del BCRA y los PAF, regulaban las autorizaciones de endeudamiento provincial.

3. Evaluación de las reglas fiscales implementadas en Argentina

A. Una caracterización de los principales agregados macro-fiscales

En el cuadro 5 se aprecia que los recursos de las provincias provienen principalmente de las transferencias de impuestos, cuya recaudación fue delegada por las provincias (coparticipación⁴⁶ y otros regímenes) al Gobierno Nacional. Entre 1996 y 2006, en promedio, las transferencias nacionales representaron entre el 54 y 58% de los ingresos totales de las provincias y entre 27 y 30% de los ingresos nacionales. Cuando se analiza el gasto provincial, se observa que el mismo se financió en promedio un 53% con transferencias nacionales, un 32% con recaudación de tributos provinciales y un 12% con otros recursos provinciales (regalías, contribuciones a la seguridad social, etc.). El 3% restante se financió mediante déficit y consecuentemente endeudamiento.

Desde otro punto de vista se observa que la recaudación de las provincias representa entre el 18 y el 23% del total de impuestos (Nación y Provincias). Por su parte, la participación del gasto provincial en relación al gasto total (excluidas las transferencias a provincias del gasto

⁴⁶ El Gobierno Nacional no tiene ningún poder de direccionamiento sobre las transferencias automáticas que reciben las provincias. Las percibe y las liquida de acuerdo con las leyes que ordenan su reparto, su principal aportante es la coparticipación federal de impuestos. La distribución primaria fija que el 40,24% de la masa coparticipable va al tesoro nacional, el 58,76% a las provincias y el 1% restante para los ATN. Los índices de distribución primaria cambiaron significativamente con las modificaciones al régimen de coparticipación.

nacional) indica que las Provincias son responsables de más del 45% del gasto en el período analizado (esta cifra aumenta a 56% sin considerar los pagos de seguridad social). Ello hace referencia al fuerte desequilibrio fiscal vertical que surge de la importante brecha entre el bajo porcentaje de recursos que recaudan las provincias y el relativamente alto porcentaje que gastan en relación al gasto total consolidado. En este sentido, la continuidad de las políticas de descentralización⁴⁷ del gasto social en salud y educación en los 90s., y la mayor centralización de impuestos⁴⁸, generó que la participación del gasto público provincial pase del 25 al 40% del gasto total, y que los recursos pasen del 19 al 18% del total de recursos del sector público consolidado entre 1980 y 2006.

El gasto total⁴⁹ provincial creció a una tasa promedio (anual acumulada) del 11% entre 1996 y 2006. De los cuales el 81% de dicho incremento se generó por el gasto corriente, especialmente en personal. Por otra parte, el achicamiento del estado empresario, las privatizaciones y la concesión de servicios determinaron que caiga la inversión real directa⁵⁰ respecto al gasto corriente, pasando del 31% en 1983, a solo el 10% en 1996. No obstante, se aprecia una reversión y redefinición del rol del Estado durante los últimos años con mayor presencia en infraestructura, por lo que el indicador subió al 15% en 2006. Retomando la composición del gasto provincial, al desagregarlo por finalidad y función, surge que las provincias concentran la oferta de servicios sociales, ya que el mismo representó el 53% del gasto de 2004. Específicamente educación compromete el 27% del gasto total de 2004 y el 48% del gasto salarial de 2006. Asimismo, lo mencionado se observa en que la actividad de servicios determina que las provincias ejecuten el 74% de los gastos en personal del consolidado Nación-Provincias en 2006, y que los pagos al personal representen el 46% del gasto provincial (ver cuadro 2 Anexo I), mientras que su incidencia para Nación es de solo el 11%⁵¹.

⁴⁷ La descentralización no tuvo como contrapartida la transferencia de los recursos para atender el financiamiento de los servicios transferidos. Las motivaciones fueron, en gran medida, de orden fiscal y las reformas poco tuvieron que ver con factores democráticos y de eficiencia, sustento de las políticas. (Cetrángolo O. y Jiménez J., 2003).

⁴⁸ La reforma del sistema previsional de reparto al de capitalización determinó un fuerte déficit para el tesoro nacional, que se financió, en gran medida, con recursos que hasta entonces eran coparticipables. Las provincias cedieron al ANSES el 15% de la masa de recursos coparticipable, el 11% del IVA, el 20% y una suma fija anual de \$ 120 millones de Ganancias, el 70% del Monotributo, el 100% de las Contribuciones Patronales, el 21% de naftas, solventes y aguarrás y el 100% de gasoil, diesel-oil, kerosene y GNC.

⁴⁹ En Porto, A. (2003) se realiza un análisis de la evolución del gasto provincial para el período 1959-2001.

⁵⁰ La volatilidad del gasto de capital refleja que es la variable de ajuste ante la escasez de recursos.

⁵¹ En cambio, el Gobierno Nacional concentra la actividad redistributiva, ya que ejecutó el 77% del gasto previsional Nación-Provincias de 2006, que junto a las transferencias abarcaron el 74% del gasto nacional de 2006.

CUADRO 5 EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

(En millones de pesos 1996-2006)

Gobierno Nacional	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos	47 669	55 377	56 726	58 455	56 571	51 049	55 083	77 215	105 106	126 426	158 521
Gastos	33 176	38 352	40 363	38 626	40 672	37 165	40 034	60 738	83 584	102 041	124 226
Seguridad social	10 281	12 202	11 990	10 892	10 684	9 370	9 710	11 689	14 640	18 587	25 606
Otros	4 212	4 823	4 373	8 938	5 214	4 514	5 338	4 788	6 883	5 798	8 689
Gastos	52 933	59 653	60 800	63 224	63 362	60 038	59 633	75 409	93 448	117 008	146 898
Servicios de la deuda	4 608	5 745	6 660	8 224	9 656	10 175	6 811	6 883	5 704	10 247	11 548
Seguridad social	15 444	17 199	17 481	17 436	17 431	16 617	16 535	19 464	22 877	24 905	32 190
Transferencias a provincias	13 336	15 176	15 833	15 641	15 823	13 917	14 768	20 576	30 575	37 727	45 040
Coparticipables	11 554	13 211	13 958	13 464	13 767	12 317	10 812	15 906	22 956	28 070	34 413
No automáticas	1 782	1 965	1 875	2 177	2 056	1 600	3 956	4 670	7 618	9 656	10 627
Otros	19 546	21 533	20 826	21 923	20 452	19 330	21 518	28 486	34 293	44 130	58 120
Resultado de la Nación	-5 264	-4 277	-4 074	-4 768	-6 792	-8 989	-4 549	1 805	11 658	9 418	11 623
Provincias											
Ingresos	29 081	32 617	33 111	32 274	32 547	30 036	32 385	42 653	57 193	71 365	88 581
Recaudación impositiva	9 802	10 897	11 655	11 050	10 870	9 775	10 596	14 332	18 063	21 786	27 292
Otros	3 509	4 097	3 317	3 435	3 644	3 441	4 384	5 747	6 279	8 205	9 961
Transferencias del GN*	15 770	17 623	18 139	17 789	18 034	16 820	17 405	22 573	32 851	41 374	51 328
Gastos	30 273	32 730	35 061	36 399	35 860	36 408	34 015	41 023	52 986	69 606	87 903
Servicios de la deuda	1 004	1 052	1 190	1 431	1 872	2 422	1 478	1 808	1 636	1 933	2 312
Remuneraciones	14 752	15 647	16 840	18 048	18 574	18 757	18 117	19 123	23 058	30 633	40 150
Transferencias corrientes	6 786	7 370	8 004	8 172	8 136	8 026	8 278	10 454	13 766	17 631	20 902
Otros	7 731	8 661	9 027	8 747	7 278	7 204	6 142	9 638	14 526	19 410	24 539
Resultado de las Provincias	-1 192	-113	-1 951	-4 125	-3 313	-6 372	-1 631	1 630	4 207	1 759	678
Resultado consolidado	-6 457	-4 389	-6 024	-8 893	-10 104	-15 362	-6 180	3 435	15 865	11 177	12 301
Deuda provisional	12 463	13 708	15 070	18 471	23 254	30 205	69 320	71 304	75 744	78 744	83 478

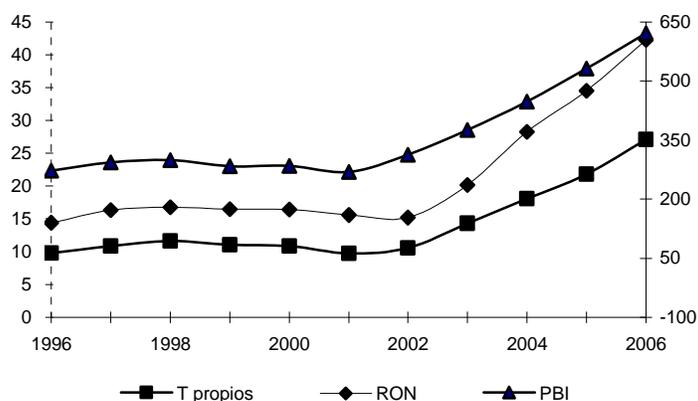
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Braun, M. (2003), la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) del Ministerio de Economía de Nación.

* Incluyen transferencias por coparticipación, transferencias corrientes y de capital.

Los ingresos tributarios provinciales oscilaron entre el 3 y 4% del PBI en el período 1996-2006. El gráfico 1 muestra la prociclicidad de los ingresos tributarios provinciales respecto al producto. De acuerdo a Braun, M (2003), la fuerte relación entre la recaudación tributaria provincial y el producto hace que las finanzas provinciales sean afectadas por una doble vía: por un lado los shocks económicos, estarían afectando a los ingresos tributarios que recaudan las provincias, así como también, disminuirían los recursos que les son transferidos desde el Gobierno Nacional mediante la coparticipación federal de impuestos. La sensibilidad de los ingresos provinciales respecto a la fase del ciclo económico se estimó en el Anexo I a través de las elasticidades⁵² ingresos tributarios provinciales (propios y de origen nacional)-producto por el método mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados indican que los ingresos tributarios de origen provincial⁵³ y nacional son elásticos respecto al producto, aumentando en promedio un 1.23 y un 1.19% ante un crecimiento de un 1% del PBI⁵⁴. Es por ello que las provincias dependerán, en mayor medida, del Gobierno Nacional durante las recesiones, a partir de que la elasticidad de los ingresos tributarios de origen provincial es mayor que la de los ingresos de origen nacional. Los resultados obtenidos señalan la fragilidad de las finanzas provinciales, porque a pesar de que los ingresos aumenten más que el producto en las expansiones, éstos caen más en las recesiones. La estabilidad del gasto y el bienestar de la población dependen de políticas que suavicen la volatilidad de los recursos.

GRÁFICO 1
PROCICLICIDAD DE INGRESOS PARCIALES

(En millones de \$)



Fuente: Secretaría de Política Económica, ONP y DNCFP. MECON.

Por otro lado, la participación creciente de las provincias en el déficit consolidado que se detalla en el cuadro 5, fue en promedio un 33% entre 1996 y 2001. Los principales determinantes de los constantes desequilibrios fiscales provinciales entre 1996-2002 fueron, en gran parte, no solo el avance de la Nación sobre la distribución primaria de recursos coparticipables a través de la afectación de impuestos, sino también, la continuidad del proceso de descentralización de los servicios sociales. El financiamiento del déficit provino de endeudamiento, y el stock de deuda provincial aumentó, en promedio, a una tasa anual del 19% entre 1996 y 2001, y del 26% desde la recesión iniciada a mediados de 1998 hasta fines de 2001.

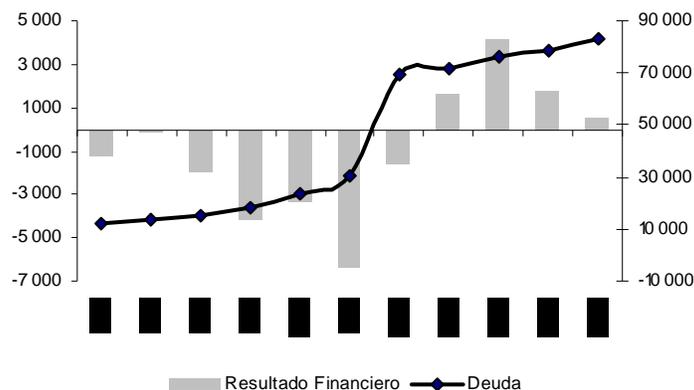
⁵² Las estimaciones de las elasticidades son sesgadas ya que suponen el postulado *ceteris paribus* que establece que se mantienen constantes el resto de las variables que influyen sobre los ingresos tributarios propios y de origen nacional y que son homogéneos los diferentes deflatores utilizados para cada período. Se rechaza la hipótesis nula de los *tests* individuales y globales y los r^2 indican que el 65 y 80% de la variación de los ingresos provinciales de origen nacional y de origen provincial se explica por la variación del PBI, respectivamente.

⁵³ La composición de los ingresos tributarios para el consolidado de las provincias durante el 2006 fue la siguiente: ingresos brutos (68%), inmobiliario (11%), sellos (8%), automotor (6%) y otros (7%).

⁵⁴ Berlinski, J. (1969) elaboró modelos que describen el proceso de ajuste de las finanzas públicas provinciales entre 1959-65, donde analiza la relación entre los recursos propios y el PBG, las transferencias automáticas nacionales y las transferencias no automáticas.

No obstante, el mayor crecimiento de la deuda, un 130%, fue entre 2001 y 2002 debido al efecto de la devaluación del peso sobre los créditos mayormente denominados en dólares⁵⁵. Los incrementos del stock entre 2003 y 2006 se debieron, en gran parte, al impacto del CER (creció un 99% desde inicios de 2002 a fines de agosto de 2007) sobre la deuda que mayormente pasó a estar ajustada por el índice⁵⁶.

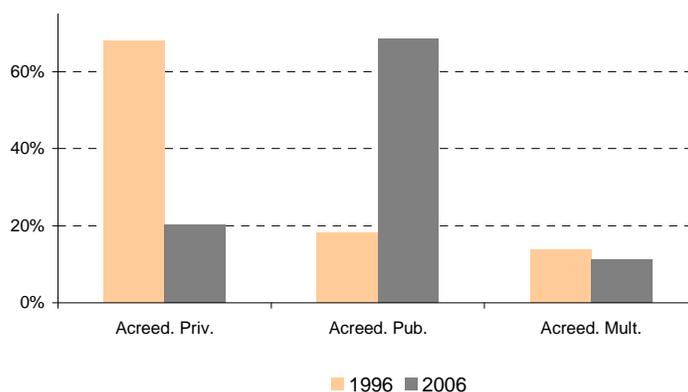
GRÁFICO 2
RESULTADOS FISCALES Y DEUDA
(En millones de \$)



Fuente: DNCFP. MECON.

Como puede apreciarse en el gráfico 3, la deuda provincial sufrió un fuerte cambio en su composición entre 1996 y 2006, incrementándose la participación de la deuda con el gobierno nacional de 18 a 68%. Esto responde a su participación en la resolución del problema de la deuda provincial, el rescate de las cuasimonedas y la asistencia financiera brindada en los PAF. La contrapartida fue la caída en la participación de la deuda con acreedores privados (entidades financieras y títulos públicos) del 68 al 20%. Por su parte, la deuda con los OIC disminuyó levemente del 14 al 11% del total.

GRÁFICO 3
COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PROVINCIAL



Fuente: DNCFP.MECON.

⁵⁵ A diciembre de 2001 entre el 90-95% de la deuda subnacional se encontraba denominada en dólares estadounidenses ya que la mayoría de las provincia se endeudaba bajo esa moneda durante los 90s. para disminuir el costo del financiamiento, aunque consecuentemente crecía el riesgo de devaluación.

⁵⁶ El 69% de la deuda estaba indexada al CER hacia fines de 2006, cuestión que aumenta significativamente el riesgo inflacionario.

La nueva estructura de la deuda provincial determina que las jurisdicciones disponen de mayores grados de libertad para reestructurar o refinanciar sus pasivos. En este sentido, la discusión de las condiciones de la deuda⁵⁷ emerge, generalmente, cuando se plantean cambios en las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias.

B. Los ciclos económicos y las finanzas públicas provinciales

Los ingresos provinciales crecieron entre 1996-98 porque la economía estaba expandiéndose a una tasa anual promedio de 5,8%, aunque lo hicieron en menor medida que los gastos, situación que debilitó fuertemente a las finanzas provinciales en la siguiente fase recesiva del ciclo. La contracción económica iniciada en 1999 generó una caída significativa de los ingresos provinciales, especialmente los de origen nacional⁵⁸. Por su parte, los gastos se mantuvieron prácticamente constantes, el ajuste implementado en la inversión real directa compensó los incrementos de los pagos de intereses y de las remuneraciones al personal⁵⁹. En tal sentido, el déficit fiscal consolidado de las provincias alcanzó su pico con la crisis de 2001, un 2,4% del PBI, representando el 41% del déficit del sector público consolidado, y la deuda creció a tasas sumamente altas.

Las provincias pusieron en práctica en 2002 un ajuste fiscal que significó una reducción significativa del déficit financiero al 0,5% del PBI. El cual se logró a raíz de la caída de los intereses por la suspensión de pagos de la deuda y la baja ejecución de inversión real directa. Asimismo, el gasto nominal salarial cayó a pesar de una inflación anual del 40%, que disminuyó significativamente los salarios reales para el agregado de las provincias. Los ingresos crecieron por los efectos inflacionarios sobre la recaudación y la mayor liquidación de regalías producto de altos precios de los hidrocarburos.

El ordenamiento fiscal de 2003-04 se explica por el crecimiento anual en todos los ingresos (entre un 20 y un 40%) superó los mayores gastos⁶⁰, el cual fue generado por la fuerte recuperación económica (8,8 en 2003 y 9% en 2004) y la continuidad de los aumentos de los precios de hidrocarburos (de 73% entre 2002-04). En tal sentido, el superávit consolidado, obtenido por primera vez desde 1983, fue 0,4% y 0,9% del PBI en 2003 y 2004, respectivamente.

Sin embargo, las fuertes demandas por recomposición del poder adquisitivo de los salarios públicos provinciales determinaron un fuerte aumento del gasto en personal de 33 y 31% (equivalente a \$ 7.574 y \$ 9.517 millones) en 2005 y 2006, respectivamente. Los aumentos fueron superiores y previos a los otorgados por el Gobierno Nacional, y con mayor impacto en las Provincias a partir de la intensidad del uso de trabajo en las actividades del sector público provincial. Los ingresos continuaron aumentando, en promedio 24% anual entre 2005-2006, a la par de la actividad económica, aunque el gasto aumentó en mayor medida, un 29%. De este modo, el superávit fiscal provincial cayó al 0,3% y 0,2% del PBI en 2005 y 2006. Se prevén mayores dificultades financieras en 2007⁶¹ por las crecientes demandas salariales y las mayores erogaciones que dispone la LFE⁶².

⁵⁷ Las provincias más endeudadas proponen la necesidad de reprogramar las condiciones financieras de sus pasivos ajustados por el CER.

⁵⁸ El Estado Nacional emitió \$ 3.300 millones de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales para saldar deudas originadas por no distribuir parte de la coparticipación federal de impuestos durante 2001.

⁵⁹ La planta de personal de sector público provincial creció a un promedio anual (acumulada) de 2,5% entre 1996-2006, pasando de ser 1.201.483 a ser 1.571.609.

⁶⁰ Los pagos de intereses cayeron porque el canje de deuda provincial determinó tasas inferiores a las de mercado. El gasto salarial creció un punto porcentual menos que la inflación, al 13% anual, mientras que el gasto de capital se recuperó fuertemente, a una tasa promedio anual de 81%.

⁶¹ El Informe de Inflación elaborado por el Banco Central para el primer trimestre 2007 advierte que: "...deberá evaluarse la evolución de las cuentas públicas provinciales en 2007 y la magnitud de sus necesidades de financiamiento...".

⁶² La LFE 26.075 regula las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia educativa y fija como meta que el gasto en educación alcance el 5% del PBI en 2007, 5,3% en 2008, 5,6% en 2009 y 6% en 2010. La Nación aportará el 40% del gasto y las Provincias el 60% restante.

C. Evaluación del diseño de los PAF y la LRF

Como señalamos en el primer apartado, Kopitz (2001) menciona ocho características deseables de las reglas fiscales. En este caso observaremos las características reales de los PAF y la LRF a la luz de las categorías que identificó el autor. Conforme a ello en el cuadro 6 se realiza una evaluación del diseño y la implementación de los PAF y la LRF a partir de las recomendaciones y los principios analizados, concluyendo si son buenas (+++), regulares (++) o malas (+).

Programas de Asistencia Financiera:

- I. Bien definida: las metas cuantitativas y cualitativas son claras; lograr reducir en un primer momento el déficit, alcanzar luego superávit, ordenar y regularizar los pagos para disminuir la deuda flotante.
- II. Transparente: las jurisdicciones envían una amplia variedad de información fiscal homogénea y consistente en forma periódica a los efectos de que la Nación evalúe y supervise el cumplimiento de las metas. Se podría mejorar el control a partir de la publicación de las metas, proyecciones y programas financieros que justifican los montos asignados a cada provincia.
- III. Simple: las metas son sencillas y fácilmente calculables.
- IV. Flexibilidad: las metas que deben cumplir las provincias que atraviesan dificultades financieras y adhieren a los programas son rígidas estableciendo el equilibrio y/o superávit fiscal que revierta los desequilibrios. Se intenta controlar los aumentos de la deuda y el cumplimiento de la regla de oro, y no se prevé la constitución de fondos anticíclicos porque las provincias que suscriben convenios no disponen, en general, de excedentes fiscales.
- V. Adecuada a un objetivo final: el objetivo es que las provincias ordenen su situación fiscal, que sea monitoreada por la Nación, que dispongan de financiamiento y que mejoren sus sistemas de información presupuestaria, contable y de deuda pública.
- VI. *Enforcement*: la responsabilidad de sancionar a las provincias ante cualquier incumplimiento recae sobre el Ministerio de Economía de la Nación. Las penalidades abarcan la suspensión de las transferencias por el programa y la retención a través de la coparticipación de los recursos transferidos. Las metas de equilibrio presupuestario y de reducción de déficit se alcanzaron por todas las provincias, con la excepción de Buenos Aires dados sus problemas estructurales de desequilibrio vertical. La experiencia indica que los desvíos respecto a la meta de reducción de deuda flotante de un ejercicio se trasladan al siguiente.
- VII. Consistentes con otras políticas: a pesar de la falta de coordinación entre Nación y las provincias, la cual se observa en la ausencia de una adecuada articulación entre los PAF y la LFE, la sanción de la LRF facilitó el control del gasto corriente, particularmente el salarial.
- VIII. Promovida con reformas en las finanzas públicas: pretender que los programas resuelvan los conflictos irresueltos en materia de relaciones fiscales Nación-Provincias (régimen de coparticipación federal de impuestos, correspondencia fiscal del sistema y eficiencia de los sistemas tributarios provinciales) es una misión muy exigente y difícil de alcanzar.

Ley de Responsabilidad Fiscal:

- I. Bien definida: las metas cuantitativas y cualitativas son claras. La mayor cantidad de información a remitirse y publicarse consolida la integralidad de los sistemas presupuestarios y la capacidad de monitoreo y supervisión de las cuentas públicas provinciales por parte de la Nación. El nuevo marco para las autorizaciones de endeudamiento coordina al Ministerio de Economía de la Nación con el Banco de la Nación Argentina, el BCRA y la Caja de Valores. Su funcionalidad se enmarca a los objetivos de Nación de controlar y fijar un techo al crecimiento del gasto y de la

- deuda dejando sin tratamiento los incentivos y/o premios⁶³ por cumplimiento cuando se está por debajo del límite del gasto.
- II. Transparente: el CFRF publica informes de evaluación del cumplimiento de la ley con un rezago de seis meses. La información disponible no está desagregada de manera de identificar los gastos deducibles por lo que resulta imposible evaluar independientemente el cumplimiento. No obstante, las provincias publican y envían al Gobierno Nacional mayor cantidad y calidad de información desde su sanción.
 - III. Simple: los indicadores de medición son difíciles de calcular ya que establecen la deducción de gastos específicos y, como mencionamos anteriormente, se fueron deduciendo más gastos para la medición de las metas.
 - IV. Flexibilidad: el Gobierno Nacional es garante del superávit primario del Sector Público Consolidado de tres puntos del producto dado el creciente peso de los impuestos no coparticipables (impuestos a las exportaciones y a las transacciones financieras) en la estructura tributaria *post crisis*. No obstante, 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.
 - V. Adecuada a un objetivo final: la finalidad de la ley es establecer un marco institucional de control de la deuda, del crecimiento del gasto corriente, el cumplimiento de la reglas de oro, promover una cultura de publicación y transparencia de información fiscal (homogénea) y la consolidación de todos los gastos en el presupuesto.
 - VI. *Enforcement*: las sanciones involucran penalidades financieras y reputacionales pero no prevén ninguna sanción judicial y penal, como en el caso brasileño.
 - VII. Consistentes con otras políticas: comparte con los PAF varios principios aunque fortalece su marco institucional permitiendo un mayor control del gasto corriente y de la deuda. El Gobierno Nacional no cumple el compromiso de presentar en septiembre de cada año su política salarial para el siguiente año, a los efectos de lograr una mayor coordinación con las provincias. Como se mencionó anteriormente, no se previeron los efectos de la LFE sobre el gasto salarial provincial y la ley 26.124 de facultades delegadas permite al Jefe de Gabinete de Ministros modificar discrecionalmente el presupuesto contradiciendo el espíritu de la LAF y la LRF.
 - VIII. Promovida con reformas en las finanzas públicas: su aprobación fue impulsada por el FMI, resultando menos conflictiva que la reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos. La creación del CFRF ofrece un ámbito de discusión técnica con capacitaciones y talleres destinados a mejorar la gestión de los sistemas de administración financiera provincial.

⁶³ Las provincias que gastan poco durante un ejercicio pueden tener una menor variación (nominal) del gasto en el siguiente ejercicio, y las que recaudan más recursos de origen provincial están sujetas a la restricción de variación del gasto mientras que es deducible su gasto financiado con transferencias de origen nacional no automáticas.

CUADRO 6
REGLAS DE LOS PAF Y LA LRF VERSUS REGLAS IDEALES

Regla fiscal ideal	Ley de responsabilidad fiscal	PAF
Bien definida	(++)	(+++)
Transparente	(+)	(++)
Simple	(+)	(+++)
Flexibilidad	(+)	(++)
Adecuada a un objeto final	(+++)	(+++)
Enforcement	(++)	(++)
Consistentes con otras políticas	(++)	(++)
Promovida con reformas en las finanzas públicas	(++)	(++)

Fuente: Elaboración propia en base a Buti, Marco y Giudice, Gabriela (2002).

D. El cumplimiento de las pautas y metas de la LRF

Las pautas establecidas en la ley que se evalúan a continuación con datos publicados por el CFRF para los ejercicios 2005 y 2006 son la variación del gasto público primario, el resultado financiero y primario y el indicador de endeudamiento. Cabe recordar que los gastos deducibles para la evaluación de las metas son: el gasto corriente financiado con OIC; el gasto de capital destinado a infraestructura social básica financiado con cualquier uso del crédito; el gasto financiado con transferencias nacionales no automáticas; el gasto incremental de educación comprometido por la LFE y el gasto por pagos de sentencias judiciales. Para ciertas provincias se han deducido los gastos incrementales dispuestos por la LFE y transferencias no automáticas nacionales mientras que para otras no ha sido necesario⁶⁴.

En primer lugar es conveniente presentar el indicador de endeudamiento ya que es determinante del límite del crecimiento del gasto primario y del resultado primario. Las jurisdicciones que presentan un indicador inferior al 15% solo deben cumplir con la meta de variación del gasto corriente y pueden aumentar en mayor medida el gasto de capital mientras que las que presentan un indicador superior al 15% tienen que presentar superávit primario y el límite de la variación del gasto corresponde tanto al corriente como al de capital. En tal sentido, el cuadro 7 presenta la variación del gasto corriente primario para aquellas provincias con un indicador inferior al 15% y del gasto primario total para las que tiene un indicador superior al 15% (para simplificar la lectura) en 2005 y se presenta la variación del gasto corriente primario para 2006. Se observa que 14 de 21 jurisdicciones presentan un indicador inferior al límite del 15% en 2005. Para el 2006 se estima que también 7 jurisdicciones poseen un indicador superior al límite. La presencia de un *ratio* de servicios-ingresos corrientes netos de coparticipación a municipios superior al límite no se considera como incumplimiento a partir de que, cuando se sancionó la ley, existían provincias con una alta carga de los servicios de la deuda respecto a sus ingresos⁶⁵.

⁶⁴ Cabe destacar que en los informes técnicos del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, no se detallan todos los gastos deducibles en cada provincia.

⁶⁵ No obstante, las jurisdicciones que excedan el límite mencionado tienen que presentar, además de superávit primario, planes quinquenales tendientes a ubicarlo dentro de los parámetros especificados.

CUADRO 7
PRINCIPALES INDICADORES DE LA LRF, 2005-2006

Provincia	Ley de adhesión	Ind. End. Art. 21		Variación gto. Prim. Art. 10							
		2005	2006	Meta	2006	Meta	2006	2005	2006	2005	2006
Buenos Aires	Ley No 13 295	11,9%	14,1%		17,4%		15,8%	34,5	48,6		
CABA	Ley No 1 726	4,5%	7,5%		(*)		n.d.	473,2	181,8		(***)
Catamarca	Ley No 5 144	11,3%	11,6%		(*)		22,9%	76,6	30,8		
Córdoba ³	Ley No 9 237	11,4%	13,1%		(*)		20,1%	365,8	354,0		
Corrientes ²	Ley No 5 639	15,3%	16,8%		15,0%		20,0%	12,8	106,8	68,5	168,4
Chaco ³	Ley No 5 483	17,7%	18,3%		(*)		20,6%	141,5	99,6	244,3	199,4
Chubut ²	Ley No 5 275	6,7%	7,3%		(*)		14,1%	38,9	393,2		(***)
Entre Ríos ³	Ley No 9 592	14,4%	13,2%		(*)		22,8%	252,2	117,1		
Formosa ²	Ley No 1 461	19,6%	20,3%		(*)		21,7%	11,3	96,2	83,5	160,9
Jujuy	Ley No 5 427	26,2%	29,4%		18,1%		15,9%	34,1	42,3	100,9	97,9
La Rioja	Ley No 7 763	9,1%	8,9%	18,8%	(*)	23,0%	19,4%	30,0	85,8		(***)
Mendoza	Ley No 7 314	12,6%	15,8%		17,0%		16,7%	353,5	334,7	(***)	262,3
Misiones	Ley No 4 166	14,9%	14,8%		(*)		13,4%	59,2	80,0		(***)
Neuquén ²	Ley No 2 514	7,2%	10,2%		(*)		21,9%	70,2	92,1		(***)
Río Negro	Ley No 3 886	20,0%	21,5%		(*)		18,0%	29,6	41,5	111,8	116,8
San Juan	Ley No 7 567	16,2%	14,9%		(*)		22,0%	205,4	138,2	250,0	179,7
Santa Cruz	Ley No 2 733	2,0%	4,0%		(*)		17,4%	11,2	39,5		(***)
Santa Fe	Ley No 12 402	9,5%	6,4%		(*)		17,9%	629,5	601,7		
Santiago	Ley No 6 697	2,0%	3,7%		(*)		23,0%	167,6	5,9	(***)	61,2
Tierra del Fuego	Ley No 694	5,5%	5,2%		(*)		n.d.	(**)	16,9		(***)
Tucumán	Ley No 7 442	18,7%	20,5%		18,9%		21,8%	90,6	10,2	185,3	209,1
Gobierno Nacional ¹	Ley No 25 917	73,5%	62,7%		n.d.		18,6%	5 296,7	9 449,2		n.d.

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

(*) No fueron evaluadas ya que sus presupuestos fueron aprobados con posterioridad a la vigencia de la LRF. (**) Provincia adherida en 2006. (***) No están sujetas al requerimiento de superávit primario porque poseen un indicador de endeudamiento inferior al 15%. (1) El indicador de endeudamiento es deuda-PBI que era 121% al 31-12-2004. (2) Sin la deducción del gasto dispuesto por la LFE y normativa específica. (3) Se descuentan los gastos financiados con programas nacionales instrumentados a través de transferencias.

En lo que respecta a la meta de variación del gasto y de superávit primario para las jurisdicciones con un indicador de endeudamiento por encima del 15%, todas tuvieron superávits primarios en ambos ejercicios y un crecimiento del gasto corriente primario y de capital inferior al crecimiento nominal del PBI, con la excepción del leve desvío de Tucumán en 2005. Por su parte, las Provincias con un indicador de endeudamiento inferior al 15% cumplen con el límite para la variación del gasto corriente primario, aunque a la fecha de elaboración del presente documento no se dispone de datos de la evaluación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego para 2006. En materia del artículo 19° que establece que las Provincias adheridas deben ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero se observa que todas las jurisdicciones evaluadas presentan resultados financieros positivos.

4. Comentarios 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.

Las principales reglas numéricas establecen un límite cuantitativo para el resultado fiscal, la variación del gasto, sobre los stocks de deuda, entre otros. Los mecanismos institucionales dispuestos en su creación

varían en cada caso y refieren a la base jurídica que las respaldan (como ser la constitución, ley, decreto y decisión administrativa), las autoridades de control, las cláusulas de escape y las sanciones por incumplimiento. En cuanto a su diseño, se recomienda que se aprueben a través de una enmienda a la constitución, se ofrezca independencia y poder de sanción a los responsables de su supervisión. Así como también, que se activen mecanismos que permitan aplicar políticas fiscales anticíclicas tendientes a estabilizar la economía bajo ciertas contingencias de la coyuntura macroeconómica. No obstante, el diseño y la sanción de leyes no reemplazan al ejercicio de políticas responsables, y no logran por sí solos credibilidad. Los actores políticos, la sociedad civil, la burocracia, sindicatos, grupos de empresarios y los medios de comunicación son los que determinan en última instancia, que una reforma sea sostenible y exitosa. Siempre y cuando estos estén convencidos de los beneficios sociales y económicos de la responsabilidad fiscal. En caso contrario, una ley brillante teóricamente, fracasaría perdiéndose una gran oportunidad y credibilidad futura.

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, sobretudo 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 implícita⁶⁶. 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 chileno⁶⁷.

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.

⁶⁶ El carácter implícito de la regla refiere a que la misma no se enmarca en ningún mecanismo formal que lo regule.

⁶⁷ Ver Anexo II.

Bibliografía

- Berlinski, Julio (1969): “The behavior of provincial finances in Argentina”. Department of Economics, Harvard University.
- Braun, Miguel y Tommasi, Mariano (2002): “Fiscal rules for subnational governments. Some organizing principles and Latin American experiences”. Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico.
- Braun, Miguel (2003): “Amenazas y oportunidades actuales para la reforma del federalismo fiscal en Argentina”. CIPPEC.
- Braun, Miguel y Gadano, Nicolás (2007): “¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina”. Revista de la CEPAL N° 91 (53-65).
- Buti, Marco y Giudice, Gabriela (2002): “Maastricht’s Fiscal Rules at Ten: An Assessment”. European Commission.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004): “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”. CEPAL.
- _____(2003): “Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”. CEPAL.
- CIPPEC, Senado de la Nación y Foro de Federaciones: “Seminario internacional sobre reformas y responsabilidad fiscal en países federales” (20 de marzo de 2007). Segundo panel: “Instituciones de la responsabilidad fiscal–El caso de Argentina”. Expositores: Rogelio Frigerio y CFRF. www.cippec.org/nuevo/contenido.php?idcontenido=52&idcategoria=3
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal: “Informes sobre la evaluación del cumplimiento Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”. <http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>
- Díaz Frers, Luciana (2006): “Lecciones importadas: La responsabilidad fiscal en Chile, Brasil y Argentina”. Noveno Seminario sobre Federalismo Fiscal”.

- Drazen, Allan (2002): “Fiscal Rules From a Political Economy Perspective”. Tel Aviv University, University of Maryland, NBER, and CEPR.
- Gordin, Jorge (2006): “The politics of intergovernmental fiscal relations in Argentina”. Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)
- ILPES (2004): “Panorama de la Gestión Pública”. Segunda parte: Capítulos I y II (101-129).
- Kopits, George (2001): “Reglas fiscales: ¿Un marco político útil o un ornamento innecesario?”. IMF. WP/01/145.
- Legislación Argentina: <http://infoleg.mecon.gov.ar>
- Ley Complementaria 101 de Responsabilidad Fiscal de Brasil (2000)
- Ley 20.128 de Responsabilidad Fiscal de Chile (2006)
- Oliva, Carlos (2001): “Fiscal responsibility laws: How broad should they be?” Seminario internacional sobre transparencia y responsabilidad fiscal, 26 e 27 de noviembre de 2001, Rio de Janeiro, Brasil.
- Perry, Guillermo (2002): “Can fiscal rules help reduce. Macroeconomic volatility in LAC? Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions in Emerging Market Economies. Oaxaca, México.
- Porto, Alberto (2003): “Comportamiento del gasto público provincial 1959-2001”. Departamento de Economía, Universidad Nacional de la Plata.
- Ter-Minassian, Teresa (1997): “Fiscal Federalism in Theory and Practice – 1997 (IMF) Capítulo: “Control of subnational government borrowing”.
- Webb, Steven B. (2004): “Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience”. Working paper 3309. World Bank.

Anexos

Anexo I: Información estadística complementaria

CUADRO 1
ELASTICIDADES INGRESOS PROVINCIALES (PROPIOS Y NACIONALES) - PBI

Dependent Variable: LNRON
Method: Least Squares
Date: 03/16/07 Time: 16:28
Sample: 1983 2006
Included observations: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-4,611392	0,759550	-6,071213	0,0000
LNPBI	1,234355	0,128848	9,579929	0,0000
R-squared	0,806636	Mean dependent var		2,658904
Adjusted R-squared	0,797847	S.D. dependent var		0,340019
S.E. of regression	0,152378	Akaike info criterion		-0,838703
Sum squared resid	0,514175	Schwarz criterion		-0,740531
Log likelihood	12,06443	F-statistic		91,77504
Durbin-Watson stat	1,580492	Prob(F-statistic)		0,0000

Dependent Variable: LNRON
Method: Least Squares
Date: 03/16/07 Time: 16:28
Sample: 1983 2006
Included observations: 24

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LNPBI	1 194 140	0,183191	6 518 545	0,0000
C	-3 957 683	1 079 899	-3 664 862	0,0014
R-squared	0,658869	Mean dependent var		3 075 747
Adjusted R-squared	0,643363	S.D. dependent var		0,363963
S.E. of regression	0,217356	Akaike info criterion		-0,134909
Sum squared resid	1 039 355	Schwarz criterion		-0,036738
Log likelihood	3 618 913	F-statistic		42,49143
Durbin-Watson stat	0,796838	Prob(F-statistic)		0,000001

Fuente: PBI: 1983-1992 BCRA y 1993-2006 MECON. Ingresos tributarios propios y de origen nacional: DNCFP. IPC: 1983-2006 INDEC.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS MACRO-FISCALES”

(En millones de pesos)

Provincia	2004						2005						2006					
	Personal	Intereses	Gto. Cap.	RON	ROP	RF	Personal	Intereses	Gto. Cap.	RON	ROP	RF	Personal	Intereses	Gto. Cap.	RON	ROP	RF
CABA	2 054	127	572	548	4 597	804	2 701	141	938	646	5 757	354	3 948	177	1 353	803	6 724	-613
Buenos Aires	6 903	441	1 320	6 010	8 925	-106	9 614	488	1 348	7 207	10 894	-474	12 311	759	1 729	8 660	13 451	-829
Catamarca	339	24	144	730	213	244	462	41	295	898	225	75	652	35	462	1 108	410	31
Córdoba	1 475	148	379	2 379	1 819	233	2 052	182	690	2 931	2 273	55	2 624	214	916	3 609	2 749	8
Corrientes	537	52	188	1 031	175	163	759	56	392	1 268	281	-47	936	54	327	1 567	365	120
Chaco	751	67	307	1 321	289	153	936	103	486	1 637	361	88	1 286	95	415	2 028	497	224
Chubut	617	32	410	496	916	95	821	38	567	587	1 083	-31	988	33	752	715	1 565	237
Entre Ríos	922	64	241	1 326	604	53	1 175	71	318	1 630	865	161	1 534	73	396	2 007	962	71
Formosa	463	50	228	970	136	7	577	72	383	1 197	139	17	737	63	394	1 479	225	78
Jujuy	495	50	150	790	232	39	635	69	204	967	290	45	849	58	275	1 190	343	38
La Pampa	281	17	212	525	309	40	300	12	324	641	349	85	504	11	307	787	521	137
La Rioja	345	20	115	567	310	86	402	27	294	695	373	-23	480	18	277	855	441	80
Mendoza	1 106	118	181	1 146	1 209	169	1 264	105	362	1 414	1 449	189	1 707	161	677	1 739	1 948	276
Misiones	517	48	376	934	399	33	642	73	525	1 150	476	31	811	64	683	1 420	626	59
Neuquén	784	37	400	511	1 678	127	962	56	577	621	2 069	100	1 228	51	577	761	2 306	73
Río Negro	488	53	175	694	475	32	697	82	212	851	613	2	913	75	275	1 047	816	28
Salta	524	38	259	1 065	351	175	763	45	386	1 309	451	81	921	54	484	1 618	593	207
San Juan	439	41	107	900	197	299	593	45	306	1 106	267	177	775	41	565	1 366	393	240
San Luis	307	3	331	630	252	96	360	6	465	761	332	19	391	11	552	937	365	98
Santa Cruz	399	12	587	484	956	71	481	10	755	594	1 155	9	619	19	1 181	717	1 572	31
Santa Fe	1 716	57	366	2 446	2 049	946	2 271	95	747	3 011	2 290	546	2 985	93	1 278	3 704	2 602	222
Santiago	526	62	217	1 108	320	298	664	12	461	1 367	363	165	862	61	733	1 689	388	-147
Tucumán	762	68	561	1 289	539	88	1 052	95	563	1 589	636	119	1 481	85	708	1 959	800	-41
Tierra del F.	308	7	40	369	331	62	450	11	88	444	437	15	609	8	123	540	576	51
Total	23 058	1 636	7 865	28 269	27 281	4 207	30 633	1 933	11 685	34 521	33 426	1 759	40 150	2 312	15 439	42 303	41 238	678

Fuente: DNECFP del Ministerio de Economía de la Nación.

Gto. Cap.: gasto de capital. RON: recursos de origen nacional. ROP: recursos de origen provincial. RF: resultado financiero.

CUADRO 2 (CONCLUSIÓN)

Provincia	2004			2005		2006			Per/Gto	RON/ING
	Deuda	Regalías	Amortiz.	Deuda	Amortiz.	Deuda	Regalías	Amortiz.		
CABA	2 254	0	114	2 301	111	1 932	0	438	48%	11%
Buenos Aires	29 329	0	1 333	29 597	1 752	33 374	0	2 550	52%	38%
Catamarca	1 247	47	31	1 341	69	1 383	128	122	41%	69%
Córdoba	6 456	0	357	7 065	500	7 600	0	839	39%	54%
Corrientes	2 125	0	77	2 326	190	2 585	21	334	49%	77%
Chaco	3 808	0	81	4 169	231	4 313	0	382	52%	75%
Chubut	951	616	87	995	88	1 046	1 045	144	44%	29%
Entre Ríos	2 644	9	170	2 944	293	3 055	117	358	51%	65%
Formosa	2 918	12	86	3 194	181	3 389	12	312	43%	83%
Jujuy	2 359	2	121	2 609	221	2 707	2	349	51%	69%
La Pampa	297	28	35	213	45	187	52	33	39%	55%
La Rioja	851	0	57	854	54	687	0	80	36%	60%
Mendoza	3 191	390	93	3 396	191	3 422	620	358	46%	43%
Misiones	2 587	15	86	2 844	141	3 050	22	253	37%	64%
Neuquén	1 634	1 209	58	1 731	106	2 105	1 550	160	40%	24%
Río Negro	2 619	151	60	2 880	163	3 038	282	294	47%	53%
Salta	1 466	27	96	1 551	114	1 545	42	165	43%	69%
San Juan	1 868	0	78	1 928	152	1 864	0	204	43%	66%
San Luis	147	0	5	180	4	150	0	41	32%	70%
Santa Cruz	319	532	43	355	33	312	866	72	24%	27%
Santa Fe	2 005	0	262	1 724	416	1 498	0	307	47%	56%
Santiago	596	0	21	626	23	420	1	235	37%	76%
Tucumán	3 013	0	169	3 243	265	3 446	0	436	46%	62%
Tierra del F.	649	130	12	679	31	371	199	33	52%	44%
Total	75 334	3 166	3 532	78 744	5 374	83 478	4 958	8 498	46%	48%

Fuente: DNCFP del Ministerio de Economía de la Nación.

Pers./Gto: gasto en personal sobre gasto total. RON/ING: recursos de origen nacional sobre ingresos corrientes.

Anexo II: Aspectos salientes de las Reglas Fiscales en Brasil, Chile y el caso de la UME

Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil

El Gobierno federal intervino reestructurando y garantizando los pasivos subnacionales en las tres crisis que sucedieron, desde la restauración de la democracia, hasta 1998. Como hemos mencionado, los *bailouts* generaron incentivos adversos no solo para los Estados sino también para los prestamistas, ya que nadie con la excepción del Gobierno federal asumía el costo de las malas decisiones pasadas. La Ley 9696 (1997) estableció metas para los siguientes dos años para mejorar la *performance* fiscal, entre las cuales se destaca: la reducción de la deuda; límites a la gestión del personal; compromisos de inversión; de crecimiento de los ingresos y la privatización de empresas y bancos públicos. Por su parte, la Resolución del Senado (SR 78) determinó por mandato constitucional que el Senado sea el responsable de autorizar todo nuevo endeudamiento estadual. A su vez el Consejo Monetario Nacional estableció que el Banco Central limite los préstamos bancarios al sector público, no solo prohibiendo todo financiamiento por incumplimiento de las metas dispuestas por la Ley 9696 sino también penando a las instituciones financieras que incumplan.

A pesar de las medidas implementadas, el Gobierno federal asumió la totalidad de los pasivos estaduales con la crisis económica de principios de 1999. No obstante, el Gobierno federal implementó un fuerte mecanismo de control fiscal subnacional que se cristalizó en la Ley Complementaria 101 o Ley de Responsabilidad Fiscal. El proyecto de ley se consultó al público a través de su publicación en Internet en diciembre de 1998 y se envió al Congreso en abril de 1999. Se aprobó en mayo de 2000 con mayoría absoluta en ambas cámaras y es una ley complementaria, que no puede enmendarse por ninguna ley ordinaria⁶⁸. Sus 75 artículos son un código de comportamiento para mejorar la gestión de la política fiscal. Es una ley unitaria que cubre no solo los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal) sino también los tres poderes políticos (ejecutivo, legislativo y judicial). Asimismo se le adjuntó una ley de crímenes fiscales. La experiencia brasileña es valiosa por el proceso consultivo público que atravesó hasta alcanzar un alto grado de consenso (Diaz Frers, L.; 2006). Un elemento fundamental para la sostenibilidad de toda reforma estructural. 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 estaduales 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.

⁶⁸ Oliva, C (2001) sostiene que la ley brasileña es la más detallada de la región y varios países la utilizaron como modelo al diseñar sus respectivas leyes.

- 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.

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 déficit⁶⁹ 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 1982-83⁷⁰. 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.

El Tratado de Maastrich 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

⁶⁹ No obstante, el continuo aumento del precio del cobre y la buena *performance* económica ha generado que se acumulen US\$ 20 mil millones en el fondo de contingencias, cuestión que plantea un fuerte debate en la sociedad chilena respecto a su destino.

⁷⁰ El PBI cayó un 8.2%, el desempleo era del 20.4% y la inversión cayó un 13.2% en 1982-83 mientras que el producto aumentó un 2.8%, el desempleo era 9% y la inversión pública aumento 7.8% en 2001-02.

zona del euro eran necesarias para que la estabilidad de precios⁷¹. 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 homogéneos⁷² 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 1993⁷³. 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.

Por su parte el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento (PEC) fue propuesto inicialmente por Alemania en noviembre de 1995 y se aprobó finalmente en junio de 1997, luego de las negociaciones efectuadas en 1996 y primera mitad de 1997. La parte preventiva del PEC está dada por la Regulación (CE) No. 1466/97 que tiene como finalidad no solo fortalecer los mecanismos de control fiscal de los estados miembros sino también supervisar la coordinación de sus políticas económicas. La prevención viene dada a partir de que dispone que la posición fiscal a mediano plazo debe ser próxima al equilibrio o superavitaria. El ratio de déficit del 3% del PBI deja de ser una meta pasando a ser un límite dándole importancia al papel de los estabilizadores automáticos de la política fiscal. Los países que adoptaron la moneda común deben suscribir "programas de estabilidad" mientras que los que no adoptaron la moneda común deben suscribir "programas de convergencia". Los programas ofrecieron un marco transparente para la supervisión y evaluación de los países por el Consejo formado por los Ministros de Economía y Finanzas⁷⁴ de los estados miembros. En otro sentido, la Regulación (CE) No. 1467/97 identifica las situaciones bajo las cuales se justifica un exceso de déficit por encima del 3%⁷⁵. El pacto establece las sanciones a aplicarse en caso de persistencia del déficit⁷⁶. El pacto no definió la metodología mediante la cual los países deben calcular la brecha de producto para efectuar los ajustes cíclicos, no creó ningún fondo de estabilización que canalice los superávits que se alcanzan durante las expansiones, no determinó cómo deben organizarse internamente países federales para alcanzar las metas y no prevé ninguna reforma en los sistemas de pensiones o inversiones en infraestructura (Buti, M y Guidice, G.; 2002). En general, el pacto mejoró las reglas y procedimientos del Tratado, aunque con un mayor costo en términos de complejidad y flexibilidad. Su desafío es regular la política fiscal en la UME que se caracteriza por un régimen de descentralización fiscal.

⁷¹ Los países europeos tradicionalmente conservadores en materia fiscal fueron los más interesados en aislar al BCE de las presiones de los miembros indisciplinados fiscalmente. La estabilidad macroeconómica fue una precondition impuesta por Alemania para aceptar la adopción de una moneda común.

⁷² European System of Accounts (ESA-95).

⁷³ El ratio comenzó a bajar recién cuando los superávits primario fueron lo suficientemente altos para compensar el efecto "bola de nieve" de la deuda pasada. El ratio de Alemania y Francia creció aunque partían de una relación deuda-PBI menor al 60%.

⁷⁴ Economics and Finance Ministers of the Member States, ECOFIN Council.

⁷⁵ Las cláusulas de escape (o de excepcionalidad) refieren a eventos externos al control del estado miembro que repercuten negativamente sobre las finanzas del gobierno o a una declinación severa del producto de al menos 2%. Un aumento del déficit sobre el 3% es considerado temporáneo si las estimaciones presupuestarias para ejercicios subsiguientes al hecho inusual o al de la caída del producto superior al 2% arrojan ratios inferiores al 3%.

⁷⁶ En primer lugar se fijan *early warnings* pero luego las sanciones involucran efectuar un depósito fijo equivalente al 0,2% del PBI sin recibir interés durante el primer año y un depósito variable equivalente al un décimo de la diferencia entre el ratio efectivo y el 3% del PBI con un techo del 0,5% del PBI. Los depósitos se convierten en multas luego de dos años de persistencia del déficit.

Anexo III: Síntesis de las Reglas Fiscales vigentes en América Latina y el Caribe

	País	Fecha	Vigencia	Cobertura	Tipo básico	Cláusula de escape	Reglas adicionales	Estatuto	Sanciones
	Chile	2006	Plena	Central	Superávit global estructural de 1% PBI		Fondo Compensador del Precio del Cobre	Legal	Reputacional
	Colombia	2001	Plena	Subregional	Subnacional: equilibrio corrientes. Federal: superávit primario (2)		Fdo. Nac. Café y Fdo. de Ahorro y Estab. Petrolera. Limita salarios legsl. y creación de Municipios	Legal (Ley 617)	Judicial
	Colombia	2003	Plena	Sector Público no Fciero	Superávit primario estructural		Marco de ahorro fiscal a mediano plazo (10 años) que garanticen la sostenibilidad de la deuda (3)	Legal (Ley 819)	
	Ecuador	2002	Plena	Nacional	Crec. real del Gto. Prim. < 3,5% y reducción deuda		Fondo de Estabilización (petróleo)	Legal (Ley 72) (4)	Financiera y penal
Reglas de saldo	México	1917	Plena	Subnacional	Equilibrio corriente			Legal	Reputacional
	México	Proyecto		Nacional	Equilibrio global		Fondo de Estabilización de los Ingresos Preoleros	Legal	Judicial
	Perú (5)	2003	Plena	Nacional	Déficit < 1% del PBI y Crecim. real del Gto. Prim. < Tasa inflación + 2%	Base plurianual (3 años) (6)	Fondo de Estabilización Fiscal. Restricción del gasto en años electorales	Legal (Ley 27.245) (1)	Judicial
	República Bolivariana de Venezuela	2000	2006	Nacional	Equilibrio corriente	Base plurianual	Fondo de Inversión para la Estabilización Económica	Legal	Judicial
	Miembros CAN	1998	Plena	Sector Público no Fciero.	Déficit < 3% del PBI				Reputacional
	Mercado Común Centroamericano	1993/94	Metas graduales	Sector Público no Fciero.	Déficit < 2,5% del PBI				Reputacional
	Mercosur	2000	No	Países miembros	Déficit < 3% del PBI		Variación de la deuda fiscal neta		Reputacional
	Colombia	1997		Subnacional				Legal	Financiera
	Miembros CAN	1998	2004		Deuda bruta menor a 50% del PBI				Reputacional
Reglas de deuda	Mercado Común Centroamericano		Metas graduales		Deuda bruta < 50% del PBI				Reputacional
	Mercosur		No		Deuda neta < 40% del PBI (media trianual)				Reputacional

Fuente: Kopitz G, Jiménez J. y Manoel A. (2000), Kopitz G. (2001) e ILPES (2004). (1) Tiene 15 artículos y su sanción fue un compromiso asumido con el BID. (2) Sobre descentralización y racionalización del gasto, contiene 96 artículos. Clasificación de los Estados y Municipios por los recursos corrientes disponibles. Límites al crecimiento del gasto corriente primario y a su financiamiento con recursos de origen nacional. Los Municipios no viables deben fusionarse. Los Estados que incumplan deben adoptar un programa fiscal que logre el cumplimiento en dos años, de lo contrario no se otorgaran garantías para refinanciar deudas. (3) Medición de los gastos tributarios, pasivos contingentes y limita el compromiso de gastos para la futura gestión, salvo para gastos de inversión siempre que se detallen los recursos para su financiamiento. (4) La ley de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal fue parte de un acuerdo con el FMI y cuenta con 44 artículos. Estimación de ingresos estructurales (ingresos en condiciones normales). Ingresos estimados menos gastos totales > 2% PBI. Cualquier superávit fiscal debe destinarse a la cancelación de deuda hasta alcanzar el 40% del PBI. Los intereses no pueden ser > 30% de los ahorros corrientes. (5) La meta de déficit de 2% y 1,5% del PBI no se logró en 2000 (3%) y 2001 (1,9%) y la ausencia de sanciones comprometió la credibilidad de la ley. (6) El Congreso por emergencia puede suspender las reglas y autorizar hasta un 2% de déficit en recesión.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

gestión pública

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 71 Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera, Ariel D. Melamud (LC/L.3186-P,LC/IP/L.303) N° de venta: S.10.II.G.27 (US\$10), 2010.
- 70 La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, Darío González (LC/L.2996-P,LC/IP/L.298) N° de venta: P.09.II.G.03 (US\$10), 2008.
- 69 Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil-avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everlido Manoel Luz, José Carlos Gerardo, (LC/L.2988-P,LC/IP/L.297) N° de venta: P.08.II.G.95 (US\$10), 2008.
- 68 Reglas fiscales: Los programas de asistencia financiera y la ley de responsabilidad fiscal, (LC/L.2952-P; LC/IP/L.292) N° de venta: S.08.II.G.65 (US\$10) **(en preparación)**
- 67 Eficiência do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico com estimativa em dois estágios, Márcio Bruno Ribeiro (LC/L.2883-P,LC/IP/L.291) N° de venta: P.08.II.G.28 (US\$10), 2008.
- 66 La política fiscal en tiempos de bonanza, Ricardo Martner, (LC/L.2736-P,LC/IP/L.282) N° de venta: S.07.II.G.74 (US\$10), 2007.
- 65 Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007.
- 64 Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) N° de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007.
- 63 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006.
- 62 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006.
- 61 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006.
- 60 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006.
- 59 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006.
- 58 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006.
- 57 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006.
- 56 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: