

Evaluación del diseño y la implementación de reglas fiscales: Los Programas de Financiamiento Ordenado y la Ley de Responsabilidad Fiscal

por Ariel Melamud

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 (PFOs) y se crearon las condiciones para la reestructuración de la deuda subnacional y la implementación del Programa de Unificación Monetaria, entre otras cosas. Las provincias obtenían a través de los PFOs 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 sus fuentes financieras son insuficientes para afrontar la totalidad de los vencimientos de amortización de la deuda y para regularizar los atrasos en los pagos y así reducir su deuda flotante. La funcionalidad de los programas y del resto de las políticas implementadas por el gobierno nacional luego de la crisis de 2001 fue, entre otras cosas, solucionar el problema de la deuda y las brechas financieras provinciales como así también generar un instrumento de control y supervisión para el reordenamiento de las finanzas públicas provinciales.

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 adheridos, limitar el financiamiento solamente con destino al gasto de capital (regla de oro), establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal.

El presente documento tiene por objeto caracterizar el marco analítico 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 nacional y provincial desde la sanción de la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152 hasta la actualidad para efectuar en la tercera sección un diagnóstico de la situación. El propósito fundamental del trabajo es identificar los objetivos y las finalidades de los PFOs y la LRF, rescatando los avances y los aspectos a profundizar en el diseño y la implementación de sus reglas.

Marco teórico de las reglas fiscales

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

Las reglas fiscales pueden agruparse en tres grandes grupos: las del procedimiento presupuestario y contabilidad; de transparencia y difusión de información y las numéricas. Las reglas numéricas (cuantitativas) de disciplina o responsabilidad fiscal 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 (cualitativas) y contabilidad 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 expresan los requerimientos y mecanismos periódicos y desagregados para la publicación de informes fiscales, planillas, cierres de ejercicio, etc.

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

carga de la deuda pública, las reglas procuran que se genere un superávit en las cuentas del gobierno tal que logre reducir el coeficiente de endeudamiento y estabilizarlo en un nivel prudente. En síntesis, las reglas se implementan para que el comportamiento político sea responsable y para que la economía sea estable. Es sabido que un comportamiento fiscal imprudente perjudica la estabilidad macroeconómica (precios relativos, términos de intercambio, tasa de interés, tipo de cambio real y crecimiento), la seguridad del sistema financiero, la reputación del país en los mercados internacionales de crédito y la inversión privada.

Asimismo, la volatilidad de las variables fundamentales de la economía incentiva la inversión especulativa de corto plazo y afecta, entre otras cosas, el crecimiento económico a mediano y 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 Desarrollo, 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. y 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 países que ganaron grados de libertad (Chile) durante la década del 90', disminuyendo el peso de su deuda en períodos de auge económico con la acumulación de fondos anticíclicos, llegaron mejor parados para enfrentar la reversión del ciclo de fines de los 90s. En su trabajo, Perry (2002) analiza los efectos que tienen las políticas fiscales procíclicas, especialmente, sobre la política social. Sus resultados señalan la existencia de una relación positiva entre el gasto social y el crecimiento económico. Es decir, el gasto social cae durante las recesiones, cuando más se lo necesita, exacerbando aún más la pobreza. La implementación de reglas fiscales que prioricen la importancia de la política fiscal anticíclica y sean un aislante económico podría evitar los perjuicios antes mencionados.

Las recomendaciones en relación al diseño de las reglas fiscales señalan que los indicadores de medición deben ser sencillos de medir 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. El cumplimiento de las reglas fiscales es dinámico e intertemporal y en ciertos contextos cambian los incentivos para cumplir. La disciplina fiscal es más sencilla de alcanzar en las fases ascendentes del ciclo económico, cuando aumentan significativamente la mayoría de los ingresos del sector público, que en las descendentes. Reglas rígidas que impidan 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. Por su parte, reglas que contienen varias cláu-

sulas de salvaguardia o muy flexibles reducen la credibilidad respecto de los compromisos asumidos. En la mayor parte de la literatura se sugiere seguir no solo la “regla de oro” que limita el financiamiento solo con destino al gasto de capital sino 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 tendencia.

La comprensión del contexto institucional en el cual se implementan las reglas es fundamental para analizar su efectividad y gestionar las reformas necesarias. Ciertos autores que estudian el diseño de los marcos institucionales necesarios para respaldar el cumplimiento de las reglas fiscales se plantean el interrogante de si es posible lograr que los actores políticos modifiquen su accionar y cumplan las reglas simplemente 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. 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 fiscales y las instituciones en general son el resultado de un juego complejo, intertemporal y no cooperativo y remarcan que la tarea fundamental es construir instituciones que generen acciones cooperativas. Pensar que las reglas, que son un contrato incompleto, por sí solas resuelven los problemas de solvencia fiscal es una solución muy simplificada y miope del problema.

Las reglas fiscales son una restricción siempre que se apliquen continuamente por sucesivos gobiernos. Esta es la única forma para que se considere la solvencia fiscal como una política de Estado que involucra el compromiso de todo el sistema político. Las modificaciones de las reglas durante situaciones en las cuales es óptimo seguirla son equivalentes a una ruptura de la ley y si la regla sufre cambios permanentemente no es obviamente una regla. La experiencia indica que en los casos donde prima transparencia en la gestión se recurre a modificar la ley antes de incumplir, ya que los costos por enmendar una ley en términos de publicidad y reputación generalmente son menores que los de incumplir (Drazen, A., 2002).

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. La responsabilidad fiscal es más compleja de lograr en estos casos a partir de que involucra a cada nivel de gobierno. En otras palabras, a menor participación en el gasto del gobierno central o supranacional, como es el caso de la UME, mayor es la necesidad de aplicar reglas a nivel subnacional o en los gobiernos nacionales en el caso de la UME. Por el contrario, la

responsabilidad fiscal se concentra en el gobierno nacional bajo los sistemas unitarios, donde las políticas de estabilización son más sencillas de lograr que en un sistema descentralizado, ya que no se requiere del compromiso y la coordinación con los gobiernos subnacionales.

En los sistemas federales hay dos enfoques respecto a la responsabilidad fiscal. De acuerdo al “enfoque autónomo”, la iniciativa de establecer reglas proviene de los propios gobiernos subnacionales de manera voluntaria. En general, en estos países (Canadá, Suiza, Estados Unidos), los gobiernos subnacionales se caracterizan por tener acceso directo a los mercados financieros, no evidencian rescates o *bailouts* del gobierno central y las 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.

Por el contrario, el gobierno central es el que establece y supervisa las reglas que deben cumplir bajo el “enfoque coordinado” todos los gobiernos subnacionales de manera uniforme, no solamente los que las adoptan unilateralmente. Se sostiene que éste enfoque se aplica, en gran medida, cuando se necesita lograr un ajuste fiscal significativo y duradero que abarque a todo el gobierno general (UME considerando cada estado miembro como un ente subnacional, Argentina y Brasil). Por lo general, el enfoque coordinado se adopta cuando en el pasado se han realizado *bailouts* o existen garantías implícitas o explícitas que se rescatará a los gobiernos subnacionales que tengan problemas. La principal diferencia entre ambos enfoques es que bajo el enfoque autónomo cada gobierno subnacional intenta ganar credibilidad para su propia política fiscal mientras que bajo el enfoque coordinado lo que se persigue es lograr credibilidad colectiva para la política macroeconómica en su conjunto. Es importante destacar que el enfoque coordinado genera 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 doméstico, estabilidad de precios, etc.) son un bien compartido por todos los gobiernos. De este modo, en contextos en que por presiones electorales o fuertes demandas sociales los intereses individuales de un gobierno no coinciden con los colectivos, se seguirá beneficiando por el cumplimiento del agregado a pesar de que se 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 última instancia. Para evitar este tipo de comportamiento oportunístico subóptimo y promover la cooperación es necesario imponer elevados costos y sanciones por incumplimiento.

La aplicación de reglas fiscales en Argentina

La Ley 25.152 de Solvencia fiscal (Agosto, 1999) fue sancionada finalizando el segundo mandato presidencial de Carlos Menem, demoró un año para su aprobación, tiene solamente once artículos que siguen vigentes en la actualidad y estableció principalmente metas numéricas para el Sector Público Nacional, que fueron las siguientes:

- 14 Un límite de 1.9% del PBI para el déficit fiscal de 1999, 1.5% en 2000, 1% en 2001, 0.4% en 2002 y equilibrio en 2003, excluyendo ingresos por privatizaciones.
- 15 La tasa de incremento del gasto público primario debe ser inferior a la tasa de crecimiento real del producto. El gasto primario corriente puede a lo sumo mantenerse constante cuando se contrae el producto.
- 16 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 el 50% de lo producido por 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. Los excedentes solo pueden destinarse al pago de deuda externa, a inversión pública o gasto social, aunque no pueden generar un incremento permanente del gasto primario. El uso de un ejercicio no puede exceder el 50% del monto acumulado al inicio del ejercicio.
- 17 La deuda pública del Estado Nacional no puede aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional no Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas y los préstamos que el Estado nacional represte a las provincias. La única excepción es cuando el endeudamiento es para cancelar deuda del primer trimestre del año siguiente.

Asimismo, la ley contiene algunas reglas de procedimiento presupuestario como la elaboración de un presupuesto plurianual de al menos tres años por parte del PEN, la inclusión en el presupuesto de los flujos financieros de los fondos fiduciarios, la prohibición de incluir como aplicación financiera gastos que no se hayan devengado en ejercicios anteriores eliminando todo tratamiento contable extra-presupuestario, la presentación al Congreso nacional de la evaluación de la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior y las estimaciones utilizadas para el ejercicio corriente por parte del Jefe de Gabinete de Ministros y la creación del programa de evaluación de la calidad del gasto que promueva la gestión por resultados.

Los gobernadores provinciales y el Estado nacional asumieron en diciembre de 1999 y noviembre de 2000 los siguientes compromisos federales que son importantes mencionar porque su eventual incumplimiento genera conflictos en las relaciones intergubernamentales, a pesar de que no involucraron reglas fiscales numéricas en materia de gasto, deuda o déficit.

Gobierno Nacional: transferir una suma única y global mensual de \$ 1.350 millones en 2000 y \$ 1.364 millones en 2001 y 2002 por coparticipación federal y otros regímenes de distribución de impuestos, independientemente de los niveles de recaudación efectivos. Implementar un programa tendiente a extender los plazos de la deuda provincial a un plazo mayor a diez años y lograr tasas más convenientes a través del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP).

18 Provincias: impulsar el dictado de una legislación que adopte los principios establecidos por la Ley 25.152 de Solvencia fiscal. Modernizar sus sistemas tributarios y adoptar un patrón único para beneficiarios de programas sociales. Aumentar la transparencia en la gestión y la difusión y publicidad de información fiscal.

19 Ambas partes: la reforma de ley de coparticipación federal de impuestos en 2000. Crear un fondo anticíclico financiado con recursos coparticipables, coordinar los sistemas de crédito público y de endeudamiento provincial, racionalizar y perfeccionar la administración tributaria interjurisdiccional y crear un Organismo Fiscal Federal.

La ley nacional de déficit cero 25.453 (de 2001) se instrumentó formalmente a través de una reforma a la ley 24.156 (artículo 34°) de administración financiera y fue el último intento del gobierno de De la Rúa de evitar la ruptura del régimen de convertibilidad en un período en que los mercados financieros se encontraban cerrados para el Estado Nacional y se profundizaba la recesión económica. El ministro de economía Domingo Cavallo fue el que impulsó la sanción de ésta norma que estableció principalmente que los montos comprometidos a gastarse no podían superar a los recaudados. El ajuste planteado era total ya que cuando los ingresos no eran suficientes para afrontar los compromisos se debían reducir los gastos de cualquier tipo y escala (pensiones, salarios, transferencias a provincias, asignaciones familiares, etc.). Las devoluciones por los ajustes se iban a hacer una vez generados los ahorros necesarios.

La salida de la convertibilidad y la crisis económica y política de fines de diciembre de 2001 determinó una crisis institucional que se manifestó con la asunción de cuatro presidentes en apenas veinte días. El Gobierno nacional y las provincias suscribieron en febrero de 2002 el “Acuerdo sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” con el objeto de crear un marco de gobernabilidad y apoyo político, que fue ratificado por la ley 25.570. La principal medida del acuerdo fue la eliminación de las garantías sobre los niveles de transferencias de coparticipación a las provincias. Los compromisos asumidos fueron los siguientes:

20 Gobierno Nacional: reestructurar la deuda pública provincial a través de su conversión a títulos públicos nacionales (Bonos Garantizados 2018). Incorporar el 30% de la recaudación del impuesto a los créditos y débitos bancarios a la masa de recursos coparticipables, el 70% restante es para que el PEN atienda gastos ocasionados por la emergencia económica. Eliminar los

regímenes especiales de distribución, cuyos recursos pasan a ser de libre disponibilidad para las jurisdicciones.

21 Provincias: reducir el déficit de 2002 un 60% con respecto al 2001 y alcanzar equilibrio en 2003. Solicitar autorización para todo nuevo endeudamiento al Ministerio de Economía de la Nación y el Banco Central.

22 Ambas partes: anticipar la sanción de la nueva ley de coparticipación federal de impuestos al 31 de diciembre de 2002.

Los PFOs se instrumentaron mediante la suscripción de Convenios Bilaterales de Financiamiento entre cada provincia, representada por su respectivo gobernador, y el Estado nacional, representado por el Presidente de la Nación, y fueron la única fuente de endeudamiento provincial a partir del *default* de la deuda y bajo condiciones financieras sumamente más favorables a las de mercado. El programa de 2002 fue el primero y se continuaron implementando durante los años subsiguientes hasta la actualidad. La finalidad de los programas 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 del déficit financiero, 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 2003-2007 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. Los PFOs instan a que las provincias cumplan a partir de 2005 con los principios de la LRF.

Las provincias se comprometen a cumplir con los siguientes requisitos para acceder al financiamiento: aprobar los convenios en la legislaturas; presentar proyecciones de presupuestos plurianuales; suspender la emisión de cuasimoneda y solicitar autorización al Ministerio de Economía para todo nuevo endeudamiento; diseñar un plan de pago de la deuda contingente derivada en exigible; enviar la información necesaria para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las metas fiscales y adherirse a la LRF a partir de su vigencia.

La falta de consenso y la conflictividad para acordar la reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos convirtió en prioridad la sanción de la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, reglamentada por el Decreto PEN 1731/04. La Pampa, San Luis y Salta fueron las únicas que no adhirieron. Las reglas se adoptaron bajo el enfoque de coordinación ya que el proyecto de ley fue elaborado conjuntamente por el gobierno nacional y las provincias. La ley nacional se sancionó luego de una breve discusión del proyecto de tan solo dos meses (entre el 15 de junio y el 31 de agosto) por parte de ambas cámaras del Congreso y se invitó a las provincias a adherirse, que 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 dispone medidas para que el gobierno nacional y las provincias generen información confiable, homogénea y pluri-anual. El gobierno nacional debe presentar antes del 31 de agosto de cada ejercicio proyecciones de las principales variables fiscales y macroeconómicas previstas para el siguiente ejercicio. Las provincias deben incorporar los fondos u organismos que no consolidan en el presupuesto general y cumplir con ciertos requerimientos de publicación y envío de información. El capítulo segundo sobre gasto público establece que la tasa de incremento nominal del gasto público primario del gobierno nacional y las provincias no puede superar la tasa de aumento nominal del PBI. La restricción rige solo para el gasto corriente 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 incremento nominal del PBI.

Para el cálculo del gasto público primario se excluyen los gastos corrientes y de capital financiados con préstamos de OIC (a) y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica (b) financiados con cualquier uso del crédito. Los saldos remanentes de ejercicios anteriores provenientes de (a) y (b) también se excluyen del cómputo del gasto público primario. 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. El capítulo 4 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 capital menos los gastos devengados corrientes y de capital, netos de aquellas erogaciones deducibles mencionadas 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 superávit primario que aseguren una reducción progresiva de la deuda. 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, que provenga de OIC o de programas nacionales con destino a infraestructura social básica. Por su parte, el gobierno nacional se compromete a disminuir el porcentaje de su deuda respecto al PBI luego de la reestructuración como así también a darle continuidad a los programas vinculados a financiar servicios de amortización de la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento necesario. El capítulo 6 crea el CFRF como órgano de aplicación

del régimen establecido en la ley, que se integrará por los ministros de economía del gobierno nacional y de las provincias adheridas. Tiene un Comité Ejecutivo constituido por un representante de la Nación y ocho de provincias y su misión es monitorear y evaluar el cumplimiento de la ley. El capítulo 7 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 no autorización de nuevas operatorias de endeudamiento.

Evaluación del diseño de los PFOs y la LRF

Kopitz (2001) identifica las características deseables que deberían tener las reglas fiscales. Se realiza una evaluación del diseño y la implementación de los PFOs y la LRF a partir de las recomendaciones y los principios sugeridos por el autor, concluyendo si son buenas (+++), regulares (++) o malas (+).

Programas de Financiamiento Ordenado:

- 23 Bien definida (+++): las metas cuantitativas y cualitativas son claras; logra reducir en un primer momento el déficit, alcanzar luego superávit, ordenar y regularizar los pagos para disminuir la deuda flotante.
- 24 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 y la transparencia publicando las metas que justifican los montos asignados a cada provincia.
- 25 Simple (+++): las metas son sencillas y fácilmente calculables.
- 26 Flexibilidad (++): las metas que se deben cumplir son rígidas ya que establecen el equilibrio y/o superávit fiscal y así revertir los problemas financieros. Su finalidad es controlar los aumentos de la deuda y el cumplimiento de la regla de oro. No se prevé la constitución de fondos anticíclicos porque las provincias que suscriben convenios no disponen de excedentes fiscales.
- 27 Adecuada a un objetivo final y consistente con otras políticas (+++): se busca que las provincias ordenen su situación fiscal y que sea controlada y supervisada por la Nación, que dispongan de financiamiento y que mejoren sus sistemas de información presupuestaria, contable y de deuda pública.
- 28 *Enforcement* (++): la responsabilidad de sancionar a las provincias ante incumplimientos recae sobre el Ministerio de Economía de la Nación. Las penalidades abarcan la suspensión de las transferencias por el programa y la retención de los recursos transferidos a través de la coparticipación. Los desvíos respecto a la meta de reducción de deuda flotante de un ejercicio se trasladan al siguiente.
- 29 Consistentes con otras políticas (++): Los compromisos en materia de gastos que determina la Ley de Financiamiento Educativo evidencian la falta de coordinación entre la Nación y las provincias. No obstante la sanción de la

LRF fortaleció el marco institucional de control de las finanzas públicas provinciales.

- 30 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 meta muy exigente y difícil de alcanzar.

Ley de Responsabilidad Fiscal:

- 31 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, Banco de la Nación Argentina, el BCRA y la Caja de Valores. Su funcionalidad 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 premios por cumplimiento cuando se está por debajo del límite.
- 32 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 mayor cantidad y calidad de información al gobierno nacional a partir de su vigencia.
- 33 Simple (+) : los indicadores de medición son difíciles de calcular ya que establecen la deducción de gastos específicos y, desde su sanción, se fueron deduciendo más gastos para la medición de las metas.
- 34 Flexibilidad (+) : el Gobierno Nacional es garante del superávit primario del Sector Público Consolidado del 3% del producto dado el creciente peso de los impuestos no coparticipables (impuestos a las exportaciones y a las transacciones financieras) sobre la estructura tributaria y las políticas implementadas en los 90s.. 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 que tendrán las autoridades nacionales ante situaciones adversas. La restricción de la variación del gasto público primario sufrió continuas enmiendas.
- 35 Adecuada a un objetivo final (+++) : las provincias no son responsables del superávit fiscal del Sector Público. Su finalidad es establecer un fuerte marco institucional de control de la deuda, el control del crecimiento del gasto corriente, especialmente en personal, y el cumplimiento de la regla de oro, promover una cultura de publicación y transparencia de información fiscal homogénea y consolidar todos los gastos en el presupuesto.
- 36 *Enforcement* (+) : las sanciones involucran penalidades financieras y reputacionales pero no prevén ninguna sanción judicial y penal.
- 37 Consistentes con otras políticas (++) : comparte con los PFOs varios

principios aunque fortalece su marco institucional. Un aspecto que puede mejorarse es la coordinación de la política salarial.

- 38 Promovida con reformas en las finanzas públicas (+): su aprobación fue impulsada por el FMI. La reforma del régimen de coparticipación no se pudo lograr dada su conflictividad.

Conclusiones y comentarios finales

Las leyes de responsabilidad fiscal han sido impulsadas durante los últimos veinte años tanto en países con fuertes desequilibrios fiscales como así también por los tradicionalmente austeros en materia fiscal. La presencia de instituciones fiscales que respaldan el control de la política fiscal y una gestión prudente y transparente de los recursos caracteriza a los casos exitosos. Los actores políticos, la sociedad civil, la burocracia, sindicatos, grupos de empresarios y los medios de comunicación son los que determinan que una reforma sea sostenible y exitosa y deben estar convencidos de los beneficios sociales y económicos de la responsabilidad fiscal. La sanción de una norma no es fundamental ya que una decisión administrativa puede disponer de mayor apoyo y consenso cuando se cuenta con un marco institucional estable y solvente. En caso contrario, una ley brillante teóricamente fracasaría perdiéndose una gran oportunidad y credibilidad futura.

Este ambiente no prevalece en todos los países y Argentina es un claro ejemplo. Las leyes y pactos de disciplina fiscal han sufrido sucesivas enmiendas y en la mayoría de los casos se incumplieron. La implementación de las reglas 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. Los pactos y acuerdos fiscales sancionados desde la ley de solvencia fiscal hasta la crisis de fines de 2001 involucraron metas en su mayoría cuantitativas sumamente estrictas y rígidas difícilmente alcanzables particularmente en etapas descendentes de la economía con caídas continuas en la recaudación tributaria.

El gasto público provincial fue creciente entre 1996-98 a partir del aumento de los recursos tributarios generado por el aumento de la actividad económica y del endeudamiento principalmente con entidades financieras del mercado doméstico. El contexto favorable no se aprovechó para constituir fondos anticíclicos que permitan contrarrestar la fase recesiva iniciada en agosto de 1998. Así, la fuerte recesión económica y el cierre de los mercados voluntarios de deuda entre 1999-2001 determinó no solo un fuerte ajuste fiscal a nivel provincial sino también que las autoridades nacionales fijan garantías para las transferencias de coparticipación. Luego de la crisis económica y el *default* de la deuda de 2002, el Gobierno Nacional brindó asistencia financiera bajo una situación de cierre de los mercados financieros e impulsó exitosamente políticas de ajuste fiscal en las provincias a través de los PFOs. El comportamiento consolidado de las cuentas públicas provinciales mostró un fuerte reordenamiento entre 2002-04

alcanzando superávits fiscales por primera vez luego de 20 años, que alcanzó el 1,1% del PBI en 2004. No obstante, las fuertes presiones salariales ejercidas impactaron negativamente sobre las finanzas provinciales dado el peso del gasto salarial porque las provincias son, en gran medida, oferentes de servicios, y el superávit disminuyó al 0,3 y 0,1% del producto en 2005 y 2006, respectivamente.

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. No obstante, el gobierno nacional garantiza con su regla “implícita” el superávit primario de 3% del producto dado el creciente peso que han tenido los impuestos no coparticipables en la estructura tributaria y las políticas de descentralización del gasto y centralización de impuestos implementadas en los 90s. La política fiscal nacional y provincial está fuertemente correlacionada con la fase del ciclo económico contrariamente a lo sugerido por la teoría de las finanzas públicas en cuanto a la función de estabilización que debe cumplir la política fiscal.

El acuerdo *stand by* suscripto con el FMI luego de la crisis de 2001 estableció el compromiso de reformar el régimen de coparticipación federal de impuestos y sancionar una LRF. La sanción de la ley fue una tarea mucha menos conflictiva para el Gobierno Nacional que reformar el mecanismo de distribución de impuestos entre Nación-Provincias. La finalidad de la LRF en el actual contexto macroeconómico *post* crisis y dados los objetivos del gobierno nacional no es resolver los problemas en las relaciones fiscales federales sino ofrecer un marco institucional funcional para el control del gasto corriente y de la deuda y consolidar una cultura para la transparencia y publicación de la información fiscal homogénea e integral en las provincias.

Las reglas establecen que el gasto primario no puede crecer más que el PBI y que el resultado financiero de Nación y las Provincias debe ser superavitario en cada ejercicio y, por lo tanto, no prevén la aplicación de políticas fiscales anticíclicas como así tampoco disponen de mecanismos para que el equilibrio presupuestario sea estructural considerando el crecimiento tendencial del producto, más allá del corto plazo. La rigidez de las metas mas los conflictos fiscales irresueltos entre la Nación y las provincias y los compromisos dispuestos por la LFE determinaron la deducción de gastos y que el marco de control se vuelva menos transparente. No obstante, el desafío que enfrenta la LRF es cómo contener el crecimiento del gasto corriente y de la deuda publica provincial con las fuertes pujas distributivas, consolidar la integración de los sistemas de presupuestarios en las provincias y continuar incrementando la publicación y transparencia de la información fiscal.

Bibliografía

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 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).

Drazen, Allan (2002): "Fiscal Rules From a Political Economy Perspective". Tel Aviv University, University of Maryland, NBER, and CEPR.

Kopits, George (2001): "Reglas fiscales: ¿Un marco político útil o un ornamento innecesario?". IMF. WP/01/145.

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.

Webb, Steven B. (2004): "Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience". Working paper 3309. World Bank.