

## PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

### *Propuesta de responsabilidad fiscal*

*“Sintióse mi corazón con ganas de oírlas, y moví las cejas, mandando a los compañeros que me desatasen; pero todos se inclinaron y se pusieron a remar [...] atáronme con nuevos lazos, que me sujetaban más reciamente.”*

La Odisea (Canto XII)

### **Resumen ejecutivo**

*La propuesta de Responsabilidad fiscal para el gobierno nacional consiste en la implementación de un conjunto de límites o restricciones de carácter legal tanto al gasto público como a las principales fuentes de financiamiento del mismo. Se establecen topes de gastos y deuda en relación al Producto Bruto Interno, la prohibición de financiar las erogaciones estatales mediante emisión monetaria del Banco Central y también criterios objetivos para la variación anual tanto del gasto público como de los ingresos tributarios. Además se establece un Fondo de emergencia compuesto por ingresos públicos para ser utilizado en casos excepcionales. La modificación de los topes y criterios de evolución del gasto e ingresos fiscales sólo podrá realizarse de manera transitoria y con la aprobación de una mayoría especial de las dos cámaras del Congreso de la Nación. Asimismo se crea un organismo de supervisión y control de la norma, el cual estará integrado por representantes de diversos ámbitos de la sociedad. Dicho organismo tendrá la potestad de establecer sanciones para los responsables de diversas áreas del gobierno involucrados en el proceso presupuestario, ya sea en su etapa de elaboración, aprobación y ejecución.*

*El objetivo de la ley de Responsabilidad fiscal está orientado a establecer límites estrictos y objetivos al comportamiento gubernamental en lo que respecta al nivel y evolución del gasto público, los ingresos tributarios y la deuda pública.*

### **I) Introducción**

En su obra más conocida, *La riqueza de las naciones* (1776), Adam Smith sugiere una misma regla de comportamiento para las familias como también para los gobernantes en materia

---

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

presupuestaria: “Lo que es prudente en la conducta de una familia nunca será una locura en la de un gran reino”<sup>2</sup>. ¿A qué estaba haciendo referencia el pensador escocés? A la necesidad de mantener la moderación en materia fiscal, a la responsabilidad en materia de gasto y endeudamiento público que debía sostener un gobierno, de la misma manera que una familia en la órbita privada se comportaba responsablemente en lo que respecta a sus gastos y deudas. Hoy en día existen restricciones a las políticas fiscales que son conocidas con el nombre de reglas macro fiscales, que se expresan como topes o metas numéricas al gasto público, déficit fiscal y deuda pública. En un contexto donde el electorado, y la dirigencia política, tienen un sesgo a apoyar y adoptar comportamientos fiscalmente irresponsables<sup>3</sup> (incrementos del gasto público, déficit fiscales y deuda pública crecientes) la existencia de reglas fiscales se hace más necesaria en vista de evitar situaciones fiscales insostenibles que pueden conducir a crisis económicas que, a su vez, repercutirán negativamente en el empleo, el crecimiento económico y la estabilidad de precios. Asimismo pueden servir para contrarrestar las habituales presiones políticas (dentro y fuera del Estado) que se aplican sobre la formulación e implementación de las políticas fiscales.

En varias latitudes se han incorporado en las últimas décadas normas que adoptan restricciones fiscales. El Tratado de Maastricht o el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Unión Europea, la Ley Gramm-Rudman-Hollings (*Balance Budget and Emergency Deficit Control Act*) en los EEUU, la Ley de Responsabilidad Fiscal (*Fiscal Responsibility Act*) en Nueva Zelanda, la Ley de Control del Gasto Federal (*Federal Spending Control Act*) en Canadá o la Ley de Responsabilidad Fiscal (*Lei Complementar N° 101*) en Brasil, son algunos ejemplos de aquello. Nuestro país también suscribió, en algunas etapas de su historia, al mismo tipo de restricciones fiscales, pero fueron derogadas o simplemente no cumplidas. Entre ellas podemos mencionar la Ley de Administración de los Recursos Públicos de 1999, la Ley de “Déficit cero” de 2001 y, últimamente, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de 2004.

---

<sup>2</sup> Adam Smith, *Investigación acerca de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, 1994, p. 555.

<sup>33</sup> James Buchanan, *Democracy in Deficit*, Liberty Fund, 2000. [http://files.libertyfund.org/files/1097/Buchanan\\_0102-08\\_EBk\\_v5.pdf](http://files.libertyfund.org/files/1097/Buchanan_0102-08_EBk_v5.pdf)

Podemos agregar que en el caso de la región latinoamericana la volatilidad económica ha sido una marca registrada en relación a otras zonas del planeta. El Banco Mundial estima que un tercio de los factores que generan dicha volatilidad macroeconómica en Latinoamérica es causa de la volatilidad fiscal y monetaria. Políticas procíclicas han sido las que generalmente han conducido a los países a tener un sesgo deficitario en las cuentas públicas: los gobiernos, al no generar superávits fiscales suficientes durante las épocas de crecimiento económico, tienden a caer en crisis de magnitudes considerables durante las recesiones, ya que los ajustes terminan siendo más profundos y abruptos<sup>4</sup>. El estudio del Banco Mundial concluye que la principal razón de la volatilidad fiscal y monetaria reside tanto en la política fiscal como en la falta de instituciones presupuestarias fuertes. La debilidad institucional en materia presupuestaria se refleja en las fuertes presiones que diferentes actores realizan sobre un proceso presupuestario discrecional, logrando que las demandas sectoriales por un mayor gasto público se lleven a la práctica<sup>5</sup>. Por lo tanto, la existencia de reglas fiscales que generen barreras institucionales respecto de aquellas presiones, puede mejorar la situación fiscal y monetaria disminuyendo el nivel de volatilidad macroeconómica.

Buchanan y Brennan, en *El poder fiscal*, afirman que la falta de un marco constitucional en el diseño de las instituciones fiscales genera una situación de incertidumbre permanente en las reglas impositivas; donde la distribución de la carga tributaria entre los individuos y grupos de la sociedad puede alcanzar características de aleatoriedad constante y donde el contribuyente es vulnerable a la explotación estatal hasta los límites máximos de su capacidad de pago. En este tipo de situaciones “el individuo debe hacer frente a la perspectiva de que, dentro de cualquier período presupuestario-fiscal dado, pueda encontrarse con que sus obligaciones impositivas son arbitrariamente establecidas por la coalición política dominante, que puede actuar contra los intereses del sujeto”<sup>6</sup>. Por lo tanto, el contribuyente se manifiesta a favor de que las reglas fiscales

---

<sup>4</sup> Guillermo Perry, “Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin American and the Caribbean Region?”, World Bank Policy Research Working Paper 3080, June 2003, World Bank, pp. 4-5.

<sup>5</sup> Guillermo Perry, “Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin American and the Caribbean Region?”, p. 7.

<sup>6</sup> Buchanan y Brennan, *El poder fiscal*, Unión Editorial, 1987, pp. 238-239.

se incorporen en la constitución, ya que existe una valoración positiva de la mayor predictibilidad o menor incertidumbre respecto de las normas de ese tipo. Así, el poder fiscal del Estado determina las mayores o menores posibilidades que tiene el gobierno para afectar los derechos de propiedad de los ciudadanos, sus libertades, sus ingresos y patrimonios. Los autores proponen algunas limitaciones constitucionales específicas sobre el poder fiscal estatal: sobre las tasas impositivas, sobre la base impositiva, sobre el gasto público, sobre los ingresos tributarios y sobre los procedimientos presupuestarios.

El especialista George Kopits también menciona las causas del renovado atractivo de las reglas fiscales en las últimas décadas, así como también las características principales que debieran tener las mismas:

“[...] el creciente interés en las reglas macro fiscales puede atribuirse, en parte, al deterioro de los resultados fiscales, el denominado sesgo hacia el déficit observado durante más de dos décadas en muchos países del mundo (...) Al examinar las características que deben tener estas reglas, surge de inmediato la transparencia como el atributo quizá más importante para determinar su utilidad. La claridad de los mecanismos institucionales, la cuantificación y el análisis es un elemento vital para la formulación e implementación de una política fiscal que de buenos resultados”<sup>7</sup>.

## II) El sesgo fiscal del siglo XX: crecimiento excesivo del Estado

La razón por la cual las reglas macro fiscales han manifestado un resurgimiento en las últimas décadas se debe a las tendencias que en materia fiscal han venido revelándose con más fuerza durante gran parte del siglo pasado. Durante los últimos cien años se observa un sostenido crecimiento del gasto público y, conjuntamente, de la utilización excesiva de las fuentes de financiamiento tradicionales del fisco: mayor carga tributaria, mayores niveles de deuda pública y financiamiento monetario provisto por el banco central.

---

<sup>7</sup> Seminario Reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales, Ministerio de Economía de la Nación, 10 de mayo de 1999, p. 17.

Durante el siglo XX podemos observar una evolución creciente y constante del gasto público: si antes de la primera guerra mundial las erogaciones estatales no superaban el 10 % del PIB<sup>8</sup>, para fines de los años setenta ya se habían situado en niveles superiores al 50 % en muchos países desarrollados (ver Tabla 1 del Anexo). Los incrementos del gasto público y los consecuentes déficits fiscales que se generaron obligaron a los gobiernos a decidirse por varios caminos alternativos para cubrir el desequilibrio en las cuentas públicas: aumento de la presión tributaria, mayor endeudamiento o emisión monetaria. La adopción de estas políticas tuvo impacto negativo sobre las tasas de crecimiento de la economía (ver Tabla 2 del Anexo). Según un estudio de Gwartney *et al* en aquellos países donde tamaño del gasto público (medido en términos del PIB) tuvo un incremento mayor, el resultado fue una peor performance en la tasa de crecimiento económico<sup>9</sup>. Según los autores de dicha investigación las causas de este fenómeno -el impacto negativo que el crecimiento del Estado tiene sobre el crecimiento económico- son varias. En primer lugar, una mayor presión tributaria y/o mayor endeudamiento le imponen una carga mayor a la economía. En segundo lugar, a medida que el tamaño del gobierno aumenta se observa una declinación en la productividad de la economía: cuando el Estado aumenta sus funciones los rendimientos del mayor gasto público van siendo cada vez menores. Tercero, a medida que el proceso político va ocupando más espacio en la economía, se van generando menores incentivos al proceso de descubrimiento empresarial<sup>10</sup> (que es un elemento central en el proceso de creación y crecimiento de la riqueza en una sociedad). Cuarto, al crecer el tamaño del gobierno invariablemente se observa una mayor actividad estatal en áreas regulatorias y de redistribución de ingreso, lo cual conduce a que las personas orienten su acción hacia la búsqueda de favores del gobierno (*rent seeking*) y no hacia la producción y el intercambio voluntarios (*profit seeking*). De

---

<sup>8</sup> Vito Tanzi, “The Economic Role of the State in the 21st Century”, Cato Journal, Vol. 25, Nº 3 (Fall 2005), Cato Institute. El estudio analiza los casos de Australia, Austria, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

<sup>9</sup> James Gwartney, Randall Holcombe, and Robert Lawson, “The Scope of Government and the Wealth of Nations”, Cato Journal, Vol. 18, Nº 2 (Fall 1998), Cato Institute.

<sup>10</sup> El rol empresarial consiste en el descubrimiento de nuevas y mejoradas tecnologías, mejores métodos de producción y nuevas oportunidades de negocios. Ver Israel Kirzner, *Competition and Entrepreneurship*, Chicago: University of Chicago Press, 1973; Israel Kirzner, “Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach”, *Journal of Economic Literature* 35:60-85, 1997.

esta manera los recursos se reasignan desde aquellas actividades que crean riqueza hacia aquellas que logran transferir riquezas vía el Estado<sup>11</sup>.

La menor tasa de crecimiento, provocada en parte por un mayor crecimiento del tamaño del Estado, se refleja directamente sobre el bienestar económico de las personas ya que los niveles de producción de bienes y servicios son menores a los que potencialmente podrían haberse alcanzado de no ser por la excesiva expansión del gasto público<sup>12</sup>.

### III) Panorama general de las reglas macro fiscales

#### 1. Instituciones fiscales

Podemos definir, en sentido amplio, a las reglas fiscales como un conjunto de reglas y regulaciones según el cual los presupuestos públicos son elaborados, aprobados e implementados<sup>13</sup>. Estas instituciones fiscales podemos dividir las en tres grupos: las reglas de procedimiento, las reglas de transparencia y las reglas numéricas<sup>14</sup>. Las reglas de procedimiento están enfocadas en los procedimientos de interacción de los actores que participan en el proceso presupuestario (etapa de elaboración, aprobación y ejecución). En las reglas de transparencia se regulan las prácticas que pueden afectar negativamente la transparencia y control del presupuesto. Las últimas, las reglas numéricas, son las que establecen topes numéricos al déficit fiscal, gasto público o recaudación en función de algún agregado macroeconómico, que por lo general es el Producto Interno Bruto. Sobre estas últimas, llamadas también reglas macro fiscales (RMF), es que realizaremos el informe presente.

---

<sup>11</sup> James Gwartney, Randall Holcombe, and Robert Lawson, “The Scope of Government and the Wealth of Nations”, Cato Journal, Vol. 18, N° 2 (Fall 1998), Cato Institute, pp. 168-169.

<sup>12</sup> Ver Daniel Mitchell, “The Impact of Government Spending on Economic Growth”, Backgrounder, N° 1831, March 31, 2005, Heritage Foundation; Richard Vedder and Lowell Gallaway, “Government Size and Economic Growth”, Joint Economic Committee, December 1998; Bruce Barlett, “How Excessive Government Killed Ancient Rome”, Cato Journal, Vol, 14, N° 2 (Fall 1994), Cato Institute.

<sup>13</sup> Alberto Alesina and Roberto Perotti, “Budget Deficits and Budget Institutions”, NBER Working Paper Series, Working Paper 5556, May 1996, p. 3.

<sup>14</sup> Alberto Alesina and Roberto Perotti, “The Political Economy of Budget Deficits”, NBER Working Paper Series, Working Paper 4637, February 1994.

## 2. Tipos de reglas macro fiscales

Las RMF se orientan, fundamentalmente, hacia la fijación de restricciones al gasto público, endeudamiento y déficit fiscal, (como indicadores fiscales más relevantes a los cuales se les colocan límites o topes). A continuación una breve descripción de estas reglas<sup>15</sup>:

- a) Saldos presupuestarios: son las reglas relacionadas con el equilibrio entre los ingresos y las erogaciones estatales y pueden definirse según el saldo global o financiero (total de ingresos menos total de gastos), el saldo corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes) o el saldo primario (total de ingresos menos gastos operativos). También pueden establecerse metas de equilibrio fiscal estructural en función del ciclo económico.
- b) Financiamiento: se pueden establecer prohibiciones o limitaciones a las fuentes de financiamiento del déficit público en función de los ingresos o erogaciones públicas; ya sea a través de la emisión monetaria del banco central, el endeudamiento interno o el endeudamiento externo.
- c) Deuda pública: son reglas consistentes en limitaciones al stock de deuda pública (bruta o neta) en función de una meta en relación al Producto Bruto Interno.
- d) Gasto público: las reglas sobre las erogaciones se establecen también como topes numéricos en relación al PIB, sea respecto al gasto total, gasto primario o gastos primarios exceptuando la inversión pública.
- e) Fondos de reservas: la regla puede determinar la constitución de un fondo de contingencia mediante la acumulación de reservas líquidas, estableciendo las fuentes de origen de dichos fondos y topes en relación al PIB o de los ingresos públicos.
- f) Ingresos: se pueden establecer límites o topes, en relación al PIB, sobre los ingresos totales o los ingresos corrientes.
- g) Otras reglas: también hay que considerar la posibilidad de establecer mayorías especiales o supermayorías<sup>16</sup> en las legislaturas para la aprobación de leyes tributarias o de gasto público.

## IV) Los beneficios de las reglas macro fiscales

### 1. Disminución de la incertidumbre para la toma de decisiones empresariales

<sup>15</sup> Ver George Kopits and Steven Symansky, "Fiscal Policy Rules", Occasional Paper 162, IMF, 1998; Agustín García Serrador, "Teoría General sobre reglas fiscales", Quaderns de Política Econòmica, Revista electrònica. 2<sup>a</sup> època, Vol. 8, Sept.-Dic. Universitat de València, 2004; Bert Waisanen, "State Tax and Expenditure Limits-2008", National Conference of State Legislatures.

<sup>16</sup> En EEUU hay varias alternativas de mayorías legislativas requeridas en las reglas fiscales estatales: 3/5, 2/3 o 3/4.

Los agentes económicos deben tomar decisiones de manera permanente. Por un lado, las familias deben decidir sobre gastos e inversiones: comprar bienes de consumo durable o no durable, alquilar o comprar su vivienda o el auto, planear las vacaciones, posponer consumos en el presente para poder ahorrar y así poder acceder a un mayor consumo en el futuro, etc. Los empresarios, por su parte, están tomando decisiones relacionadas con la marcha del negocio: endeudarse para ampliar su capacidad productiva, contratar o despedir personal, realizar campañas de marketing para promocionar sus productos, invertir en el desarrollo de nuevos productos para después lanzarlos en búsqueda de una mayor participación en el mercado, controlar permanentemente los costos de producción para no verse desplazados por la competencia, calcular sus costos e ingresos futuros, etc.

Según cuál sea el comportamiento del sector público en materia de recaudación tributaria, política de financiamiento y asignación de los recursos públicos (nivel y composición del gasto público), impactará de diferente manera sobre la economía en general y sobre las actividades de las empresas y familias en particular. ¿Qué queremos decir en definitiva con todo esto? Qué la gestión que el Estado realice sobre los recursos y gasto público no es neutral o inocuo para el resto de la economía. Todas las decisiones estatales tienen impacto (la mayoría de las veces negativo o positivo, a veces nulo) para la actividad privada.

Las empresas y particulares tendrán mayor información y así podrán tomar mejores decisiones si conocen cuáles son las acciones que el Estado llevará a cabo en materia presupuestaria: 1) qué, cuándo, cuántos y cómo están diseñados los impuestos que estima recaudar; 2) la política de endeudamiento, es decir, si se endeudará, si no se endeudará, si lo hará en el mercado local o en el internacional, si cancelará parte de la deuda existente o renegociará la misma en otras condiciones; 3) la política del banco central en lo que respecta al financiamiento del gasto público, es decir, si emitirá dinero para “monetizar” parte o la totalidad del déficit fiscal. Cualquiera de estas decisiones afecta, de una manera u otra, a los consumidores y empresarios de un país. ¿Por qué? Porque la variación de precios relativos, de la tasa de interés, de los costos de producción en general, dependen también, de manera directa o indirecta, del comportamiento fiscal del Estado. La



reducción de la natural discrecionalidad fiscal de los gobiernos, disminuye así la incertidumbre que enfrentan los empresarios y habitantes en general y mejora el “clima” de negocios. Siendo la Argentina un país que se ha caracterizado desde sus orígenes por importantes desequilibrios macroeconómicos<sup>17</sup>, tanto en materia fiscal como cambiaria y monetaria, el establecimiento de este tipo de reglas permitiría reducir la probabilidad de sufrir desajustes fiscales de las magnitudes históricamente experimentadas (ej.: hiperinflación en los ochenta, endeudamiento en los noventa, alta carga tributaria en la década actual) y generar, de esa manera, un marco de mayor estabilidad macroeconómica para aprovechar de manera más plena el potencial de crecimiento económico que el mundo nos brinda.

## 2. Evitar o reducir la “ilusión” fiscal

Sabemos las consecuencias que sobre el ahorro, la inversión y, por ende, sobre el crecimiento económico tienen las políticas fiscales irresponsables. Los incrementos excesivos del gasto público, y los déficits fiscales que ellos generalmente generan, llevan a tomar varios caminos alternativos: aumento de la carga tributaria, mayor endeudamiento o emisión monetaria (“monetización del déficit fiscal”). Muchas veces el desequilibrio fiscal es financiado con una combinación de todas aquellas alternativas, tal como podemos encontrar en el caso argentino durante las últimas tres décadas<sup>18</sup>. El Premio Nobel en Economía, James Buchanan, se pregunta: Si estas políticas fiscales irresponsables tienen evidentes efectos negativos sobre el bienestar de los ciudadanos ¿por qué los mismos ciudadanos eligen entonces democráticamente a políticos que proponen o que ejecutan dichas políticas? La respuesta la brinda el mismo Buchanan: son las instituciones fiscales las que provocan el fenómeno de “ilusión fiscal” y, por lo tanto, las que generan esta acción a primera vista contradictoria entre los votantes.

---

<sup>17</sup> Cerro y Meloni contabilizan, entre 1823 y 2002, un total acumulado de cuarenta y nueve años de crisis económicas (27,2% del tiempo relevado). En el mismo período observan la existencia de seis crisis muy profundas cuya característica predominante es, con la sola excepción de la ocurrida entre 1929-32, la existencia en los años precedentes de significativos y persistentes déficit fiscales. Ver Ana María Cerro and Osvaldo Meloni, “Crisis in Argentina: 1823-2002. The Same Old Story?”, AAEP Tucumán, 2002.

<sup>18</sup> Durante la década del 80 el déficit fiscal fue financiado principalmente con emisión monetaria del Banco Central; durante la década del 90 el endeudamiento externo e interno cumplió un rol preponderante en la financiación del gasto público; y en los diez años el incremento del gasto público ha sido financiado, fundamentalmente, con un incremento de la carga tributaria que es récord en la historia del país.

Así como las personas eligen, en el proceso de mercado, la canasta de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, lo mismo hacen en materia fiscal: tienen que decidir, en última instancia, cuál es el nivel y composición tanto de los ingresos como de los gastos del Estado. Si bien esta decisión también depende de la acción de sus otros millones de conciudadanos (acción colectiva), las instituciones fiscales influyen en la acción individual frente al fisco. Así lo establece Buchanan:

En el análisis final, el individuo debe “decidir” sobre el tamaño más adecuado del presupuesto del gobierno y la distribución de este presupuesto entre las principales partidas que lo forman. A pesar de su reconocida ignorancia, el ciudadano individual debe elegir, en última instancia, tanto la cuantía de los gastos en educación pública como el número de hospitales de beneficencia. Esto no quiere decir que el individuo tome decisiones colectivas solamente, o principalmente, en su papel de votante en los procesos electivos. Ejerce también su influencia en las elecciones públicas a través de las organizaciones profesionales a las que pertenece, de las publicaciones que apoya y de las burocracias públicas y privadas que emplean sus talentos<sup>19</sup>.

En la decisión fiscal el ciudadano se enfrenta con el beneficio que provee el gasto público y el costo del mismo (impuestos). El resultado dependerá de la “percepción” que tenga la persona respecto a dichos costos y beneficios. En la medida en que exista la posibilidad de financiar el incremento del gasto público (y el déficit fiscal) mediante endeudamiento o emisión monetaria el votante tendrá la percepción que no hay costo fiscal alguno y, por lo tanto, tenderá a apoyar y/o presionar por el aumento de los beneficios provistos por las mayores erogaciones públicas. De esta manera “los niveles deseados de presupuesto serán más elevados y esta preferencia será percibida por los políticos y traducida en resultados políticos”, según Buchanan.

En el caso que se utilice el financiamiento del gasto público mediante el endeudamiento público el contribuyente no percibirá esta acción como un costo sobre su persona, ya que el “precio” percibido (los impuestos) de los bienes y servicios provistos por el Estado no aumentan de manera inmediata<sup>20</sup>. Así, la demanda por nuevos incrementos del gasto público tiende a incrementarse. En caso que el financiamiento del gasto público sea a través de la emisión monetaria

<sup>19</sup> James Buchanan, *La hacienda pública en un proceso democrático*, Editorial Aguilar, 1969, pp. 4-5.

<sup>20</sup> El incremento del costo fiscal se producirá al momento del pago de los servicios de la deuda ya que, en última instancia, éstos siempre son abonados con tributos.

del banco central, el contribuyente no percibe que la disminución en su ingreso y riqueza en términos reales se deba a la creación de moneda por parte del gobierno, lo cual tiende a subestimar también el costo de oportunidad de los servicios públicos provistos por un mayor nivel de gasto estatal. Este fenómeno es descripto, entonces, como de “ilusión fiscal”. Tomando la definición que brinda la Real Academia, una ilusión es un “error de los sentidos o de la mente por el que se toma lo aparente como real”; así, los ciudadanos se ven sistemáticamente sesgados en su elección como consecuencia de las instituciones fiscales existentes.

La posibilidad de introducir ciertas normas o reglas fiscales que establecieran límites a la variación del gasto público, al nivel del déficit fiscal y del endeudamiento del sector público, podría reducir este sesgo en el comportamiento de los ciudadanos hacia mayores demandas de incrementos de beneficios provistos por el gobierno.

### 3. Otros argumentos a favor de las RMF

Otra consideración a favor de las reglas macro fiscales es la estabilidad macroeconómica que se logra al mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Actualmente el análisis de sostenibilidad fiscal está enfocado en aquellas condiciones que pueden retardar el crecimiento económico, generar un incremento en la carga tributaria o transferirle un costo demasiado elevado a las generaciones futuras<sup>21</sup>. El objetivo de reducción de la deuda pública en proporción al PIB genera diversos efectos positivos: la menor carga tributaria sobre las generaciones futuras de contribuyentes, una tendencia a la baja de las tasas de interés y un menor efecto “desplazamiento” de la actividad privada<sup>22</sup>. Claro que para que este objetivo (menor peso de la deuda pública sobre la economía en su conjunto) se alcance es imprescindible alcanzar niveles cada vez menores de déficit fiscal, ya sean en términos globales como primarios. Los efectos de estos menores desequilibrios fiscales son una mayor estabilidad de precios y un marco macroeconómico con mejores condiciones para la inversión privada. De esta manera, la tasa de crecimiento de la economía puede mostrar una

<sup>21</sup> Allen Schick, “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches”, OECD Journal on Budgeting, Volume 5, N° 1, OECD 2005, p. 110.

<sup>22</sup> El efecto “expulsión” o *crowding out* es una situación donde la capacidad de inversión y gasto del sector privado disminuyen por el incremento en las tasas de interés generadas por la mayor demanda de fondos por parte del gobierno.

mejor performance, logrando así alcanzar niveles de superávit fiscales suficientes que permitan ir bajando, a su vez, la presión tributaria sobre la economía en su conjunto.

Por otro lado, las reglas fiscales imponen una menor discrecionalidad del sector público y van creando una mayor reputación y credibilidad del Estado. Este elemento es clave para aquellos países donde la discrecionalidad sostenida en el tiempo le resta capacidad al Estado para diseñar y ejecutar dichas políticas gubernamentales.

Además, las reglas fiscales limitan la posibilidad de que los diversos grupos de presión (votantes, sindicatos, empresarios, políticos, burócratas) puedan lograr redistribuciones de ingresos o patrimonios en su favor, afectando así negativamente al conjunto de la sociedad. La menor discrecionalidad de la política fiscal (ingresos y gasto público) significa restringir los grados de libertad de los *policy makers*, haciendo más difícil la generación de “búsquedas de rentas” (rent-seeking) por parte de los grupos de presión.

Kopits sintetiza de esta manera los beneficios de las reglas fiscales:

“[...] puede argüirse que las posibles ventajas de las reglas fiscales sobre las políticas discrecionales derivan de la credibilidad de un compromiso duradero de mantener la disciplina fiscal o, en otras palabras, de la coherencia temporal de las reglas ante los ojos de quienes adoptan decisiones racionales a nivel privado. La mayor credibilidad del gobierno, por un lado facilita el acceso a los mercados financieros a un costo muy inferior para el gobierno y para todos los agentes económicos y, por el otro, garantiza el apoyo y la confianza del electorado. Estas condiciones pueden dar lugar a un círculo virtuoso de estabilidad macroeconómica, inversión y crecimiento sostenidos”<sup>23</sup>.

Por último, vale la pena mencionar una ventaja que tendría la implementación de reglas fiscales para aquellos políticos que estén comprometidos con la responsabilidad fiscal y con normas que limiten los gastos, la carga tributaria y el endeudamiento del sector público: la sanción de estas reglas hace que los “costos políticos” de tomar decisiones fiscales responsables no sean tan

<sup>23</sup> Seminario Reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales, p. 29.

elevados, ya que habría un soporte legal que obligue a cumplir con dichas normas restrictivas en materia fiscal. Asimismo, las reglas fiscales deberían modificar la mentalidad en el Congreso y el foco del debate, abandonando la disyuntiva de si el presupuesto debe o no estar controlado, para centrarse en cambio, en como debe ser controlado<sup>24</sup>.

## V) Características ideales de una regla macro fiscal

Según Kopits, las RMF deberían cumplir con las siguientes características:

- a) Deben estar bien definidas “en cuanto al indicador que se deberá limitar, la cobertura institucional y las cláusulas de excepción específicas, para evitar ambigüedades y una aplicación ineficaz”<sup>25</sup>.
- b) Deben mantener la transparencia “en las operaciones del gobierno, incluidos la contabilidad, los pronósticos y los mecanismos institucionales”<sup>26</sup>.
- c) Deben ser adecuadas “en lo que respecta a la meta próxima especificada”.
- d) Deben ser internamente coherentes y congruentes “con las demás políticas o reglas de políticas macroeconómicas”<sup>27</sup>.
- e) Deben ser sencillas “para hacerlas más aceptables a los ojos del Poder Legislativo y de la opinión pública”<sup>28</sup>.
- f) Deben ser flexibles “para adaptarse a las perturbaciones exógenas que escapan al control de las autoridades”<sup>29</sup>.
- g) Deben ser exigibles, acompañadas de sanciones por incumplimiento y de una autoridad capaz de aplicarlas<sup>30</sup>.
- h) Deben estar acompañadas de políticas económicas eficientes y reformas fiscales que permitan asegurar la sostenibilidad de las reglas<sup>31</sup>.

<sup>24</sup> David Primo, Making Budget Rules Work, Working Paper N° 10-62, September 2010, Mercatus Center, p. 14.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>27</sup> Seminario Reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales, Ministerio de Economía de la Nación, 10 de mayo de 1999, p. 30.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 31

Hay que comprender que la existencia simultánea de todos estos atributos raramente la podemos encontrar en la práctica, en los diferentes países que aplican las RMF. Pero hay que saber que existen ciertos “trade offs” o dilemas a los que se enfrentan aquellos que deciden aplicar las diversas reglas macro fiscales. Por ejemplo, una regla muy flexible tendrá tendencia a ser compleja, transparente y poco confiable. En cambio, a mayor grado de rigidez en la norma, sucederá exactamente lo contrario.

## VI) Mecanismos institucionales de las RMF

### 1. Base jurídica

La base jurídica de las RMF, según Kopits y Symansky, pueden encontrarse en distintos instrumentos: la Constitución, las leyes ordinarias, reglamentos, directrices de política o los tratados internacionales<sup>32</sup>. Agregan los autores: “El instrumento que se seleccione en un país está básicamente determinado por la costumbre, los precedentes legales o por convención. Aunque podría esperarse que una disposición o enmienda constitucional tuviera un peso mayor que una ley o directriz de política, en los hechos esta última puede ser igual o más vinculante”<sup>33</sup>.

### 2. Autoridad

Respecto a la aplicación de las restricciones al financiamiento del gasto público a través del Banco Central “generalmente suele estar en manos de éste o, en algunos casos, en el organismo a cargo de la ejecución presupuestaria, bajo la autoridad del Ministro de Hacienda”<sup>34</sup>. En sentido general, una autoridad de mayor jerarquía, independiente del Poder Ejecutivo, puede actuar como árbitro o dictaminar si se ha cumplido con las reglas fiscales. A pesar que la autoridad de aplicación de las RMF puede estar bajo la órbita del Poder Ejecutivo es recomendable que el organismo supervisor tenga cierto grado de independencia para poder garantizar el cumplimiento y eventuales sanciones<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> George Kopits and Steven Symansky, Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, International Monetary Fund, 1998, p. 8. Traducción propia.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 9.

### 3. Método de implementación

En lo que respecta a la implementación de las RMF hay un aspecto clave: si las mismas deben cumplirse *ex-ante* (en el momento de aprobación del presupuesto) o *ex-post* (durante la ejecución del presupuesto). Mientras que la primera etapa es una condición necesaria e ineludible, solamente la segunda permite garantizar el cumplimiento de la norma fiscal. Agregan Kopits y Symansky que existen tres elementos claves en la implementación de la regla: la disponibilidad de medidas de contingencia automática o discrecional durante la ejecución del presupuesto, la existencia de cláusulas de salvaguardia o excepción y la efectividad de las sanciones por no cumplimiento<sup>36</sup>. En lo que respecta al primer elemento hay que decir que una vez aprobado el presupuesto las autoridades deberían mantenerse dentro de los límites establecidos por la regla fiscal, aprovechándose de las normas de control y ejecución presupuestaria que tienen disponibles. Al mismo tiempo, en caso de *shocks* exógenos, inesperados, pueden recurrir a las cláusulas de excepción, formales o informales, para evitar incumplir la regla fiscal<sup>37</sup>. En lo que respecta al segundo elemento, las cláusulas de salvaguardia, la existencia de las mismas permite a las autoridades fiscales adaptar temporalmente la regla fiscal a situaciones económicas imprevistas que afecten en gran medida la recaudación, el gasto público, el saldo presupuestario primario o financiero y, por último, el nivel de deuda pública. El tercer elemento, la efectividad de las sanciones, puede consistir en penas financieras y judiciales de aplicación sobre los organismos encargados de hacer cumplir la regla fiscal y/o sobre los funcionarios respectivos.

## VII) Las reglas macro fiscales en la práctica: en el mundo y Argentina

### 1. Etapas históricas de las RMF

Las reglas que establecen restricciones fiscales, mediante topes numéricos, e intentan mejorar la disciplina gubernamental han sido implementadas en diferentes momentos históricos de los últimos siglos<sup>38</sup>. La primera etapa, entre mediados del siglo XIX (Estados Unidos) hasta la segunda década del siglo XX (en algunos cantones suizos), se caracterizó por la implementación de la

<sup>36</sup> George Kopits and Steven Symansky, "Fiscal Policy Rules", p. 10.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>38</sup> George Kopits, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", IMF Working Paper, WP/01/145, International Monetary Fund, September 2001, pp. 4-5.

llamada “regla de oro” (*golden rule*) que establecía la obligación de mantener el equilibrio entre el ingreso corriente y el gasto público corriente, admitiéndose el endeudamiento para el financiamiento de inversiones en ciertas condiciones claramente definidas. En la siguiente etapa, durante la segunda posguerra, muchos países introdujeron normas de equilibrio presupuestario que dieron sustento a los programas de estabilización; muchas de dichas restricciones siguiendo la “regla de oro” o limitando o prohibiendo el financiamiento de los déficit fiscales de ciertas fuentes domésticas (principalmente del banco central). La última de las etapas comenzó con la reforma fiscal de 1994 en Nueva Zelanda y se ha caracterizado por diversos tipos de reglas: tanto sobre el saldo presupuestario (corriente o financiero) como sobre los niveles de deuda y gasto público. A diferencia de las dos etapas previas la actual se ha caracterizado por introducir también criterios de transparencia presupuestaria y marcos presupuestarios de mediano plazo. La implementación y diseño de las reglas fiscales también son divergentes en esta última etapa: mientras que los países anglosajones (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido) hacen más énfasis en normas de transparencia los países de Europa continental y los llamados emergentes están más enfocados en topes numéricos o indicadores de resultados. Asimismo, la mayoría de las reglas contienen cláusulas de escape, ante la eventualidad de shocks externos. Dichas cláusulas se orientan a establecer equilibrios presupuestarios estructurales de mediano plazo, márgenes explícitos alrededor de un requerimiento de equilibrio o superávit presupuestario, o a la conformación de fondos anticíclicos o de contingencia<sup>39</sup>.

## 2. Los casos más relevantes en el mundo

Las reglas macro fiscales han tenido un avance importante desde que en junio de 1978 los votantes californianos (EEUU) aprobaron la Proposición 13, que consistía en limitar los impuestos a la propiedad, que habían incrementado su tasa un 30% anual a lo largo de la década del 70. De todas formas, la Proposición 13 no era precisamente una regla macro fiscal sino exclusivamente una limitación sobre el impuesto a la propiedad. La primera RMF en los EEUU a nivel estadual fue aprobada en 1976, en New Jersey<sup>40</sup>. Para diciembre de 2008 treinta estados norteamericanos ya

<sup>39</sup> George Kopits, “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?” p. 5.

<sup>40</sup> Dean Stansel, “Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?”, Cato Institute Policy Analysis N° 213, Cato Institute, July 1994.



habían incorporado a su legislación algún tipo de límite al gasto público o a la presión tributaria (Tax and Expenditures Limits-TELS)<sup>41</sup>. A nivel federal este tipo de reglas fueron introducidas en 1985 (Gramm-Rudman-Hollings legislation) a través del *Balance Budget and Emergency Deficit Control Act*, que establecía un cronograma de reducción del déficit fiscal, a lo largo de un período de cinco años, que finalizaría con un presupuesto equilibrado para 1991. Luego, las metas fueron revisadas en 1993 y la ley reemplazada por la *Budget Enforcement Act* en 1990 y la *Balance Budget Act* en 1997. Otra regla macro fiscal de relevancia internacional es el Tratado de Maastricht de 1992 que estableció, para los países de la Unión Monetaria Europea límites al déficit fiscal (3% del PIB) y a la deuda pública (60% del PIB). En Japón se sancionó en 1947 una norma que permitía el endeudamiento público exclusivamente para el financiamiento de obras públicas, luego modificada en 1975; en 1997 se sancionó la *Fiscal Structural Reform Law* que establecía un cronograma de reducción del déficit fiscal para 2003 y topes numéricos para ciertas erogaciones públicas para los siguientes tres años (de todas formas la ley fue suspendida en 1998). Nueva Zelanda sancionó en 1994 una conocida ley macro fiscal, la *Fiscal Responsibility Act*, que estableció fundamentalmente límites al endeudamiento y resultado fiscal (alcanzar niveles de superávits operativos con el objetivo de mantener a un nivel “prudente” el nivel de deuda pública neta). Reglas de tipo fiscal también se pueden encontrar en Suecia (*Fiscal Budget Act*), Canadá (*Federal Spending Control Act*), Australia (*Charter for Budget Honesty*), Reino Unido (*Code for Fiscal Stability*) y otros países como Bélgica, Alemania, Holanda, Noruega, Polonia, España y Suiza<sup>42</sup>. En latinoamérica encontramos dichas reglas en Brasil (*Lei Complementar N° 101*), Perú (Ley de Transparencia Fiscal) y Chile (Fondo de Compensación del Cobre), entre otros.

### 3. Las reglas macro fiscales en Argentina

En las últimas dos décadas la Argentina ha adoptado un conjunto de normas que, de una manera u otra, intentaron ponerle un límite al gasto público, deuda y déficit fiscales. La ley 24.156<sup>43</sup> no

<sup>41</sup> Bert Waisanen, “State Tax and Expenditure Limits-2008”, National Conference of State Legislature. <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=12633>.

<sup>42</sup> Suzanne Kennedy and Janine Robbins, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, Fiscal Policy Division, Department of Finance Canada, 2001-16, p. 5-11.

<sup>43</sup> Ley de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, promulgada el 26 de octubre de 1992.

entraría en la categoría de regla macro fiscal sino en la de reglas de procedimiento ya que aquella redefinió los criterios de contabilidad, transparencia e información del Estado nacional además de regular los sistemas de control internos y externos del sector público nacional. También dentro de las reglas de procedimiento podemos incluir a la ley 24.629<sup>44</sup> que establecía requisitos de transparencia del presupuesto nacional, la obligación del Poder ejecutivo de presentar trimestralmente al Congreso información de la ejecución presupuestaria y una vez al año un informe de avance del presupuesto del año siguiente. Las reglas macro fiscales se iniciaron en la Argentina, durante la década del noventa, con la aprobación de la ley de “Convertibilidad fiscal” del año 1999<sup>45</sup>, en la cual se establecieron metas numéricas para el sector público nacional: un cronograma de reducción del déficit fiscal hasta llegar al equilibrio en 2003<sup>46</sup>, un límite a la expansión del gasto público primario<sup>47</sup>, la constitución de un fondo anticíclico<sup>48</sup>, la prohibición del uso de recursos para determinados gastos<sup>49</sup> y un límite en la variación de la deuda pública<sup>50</sup>. La siguiente norma macro fiscal fue la ley conocida como de “Déficit cero” del año 2001<sup>51</sup>, que modificó un artículo de la ley 24.156 para establecer una norma rígida en materia fiscal: no gastar cada mes más que lo que podía financiarse con ingresos corrientes de la Tesorería<sup>52</sup>. La última

<sup>44</sup> Ley 24.629, promulgada el 8 de marzo de 1996.

<sup>45</sup> Ley de Administración de los recursos públicos, N° 25.152, promulgada el 15 de septiembre de 1999.

<sup>46</sup> El déficit fiscal (entendido como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes y de capital del sector público nacional no financiero y excluidos los ingresos por privatizaciones) no debía superar en el año 1999 el 1,90% del PIB, el 1,50% en el año 2000, el 1% del PIB en el año 2001 y el 0,40% en el año 2002, alcanzando el equilibrio el año siguiente. Artículo 2°, inciso b.

<sup>47</sup> La tasa real de incremento del gasto primario (la suma del gasto corriente y de capital menos los intereses de la deuda pública) no podía superar la tasa de incremento real del PIB. En caso de ser negativa la tasa real de crecimiento del PIB el gasto primario podía mantenerse constante en moneda corriente. Artículo 2°, inciso c.

<sup>48</sup> Se establecía la creación del Fondo Anticíclico Fiscal constituido con el 50% de los recursos generados por privatizaciones, concesiones, ventas de activos fijos y acciones de empresas públicas privatizadas; con los superávits financieros generados en cada ejercicio fiscal y el aporte del 1% de los recursos corrientes del Tesoro en el año 2000, el 1,50% en el 2001 y 2% a partir del año 2002. Artículo 9°.

<sup>49</sup> El restante 50% del producto de la venta de activos y cánones por concesiones (el otro 50% se asignaba al Fondo Anticíclico) no podría destinarse a atender gastos corrientes. Artículo 2°, inciso d.

<sup>50</sup> La deuda pública total del Estado nacional no podía 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 repase a las provincias. Se podría exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destinara a cancelar deuda pública con vencimientos en el primer trimestre del año siguiente. Artículo 2°, inciso f.

<sup>51</sup> Ley 25.453, promulgada el 30 de julio de 2001.

<sup>52</sup> El artículo 10° de la nueva ley (que modificó el artículo 34° de la ley 24.156) establecía lo siguiente: “Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios [...]”.

norma que integra el grupo de reglas macro fiscales es la ley de Responsabilidad Fiscal del año 2004<sup>53</sup>, que fue presentada en el Congreso Nacional para lograr mantener vigente un acuerdo con el FMI<sup>54</sup>. La ley tenía como objetivo la aplicación de la misma no sólo sobre el Estado nacional sino también sobre las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El primer capítulo consistía en un conjunto de reglas de transparencia, para los niveles de gobierno nacional y provincial, con obligaciones de presentación anual de información referente a diversos aspectos fiscales<sup>55</sup>. En lo que respecta a reglas macro fiscales la ley establecía:

- a) Límites al gasto público primario en relación al PIB<sup>56</sup>.
- b) Restricciones en el destino de los recursos de privatizaciones y de endeudamiento<sup>57</sup>.
- c) El equilibrio financiero en la ejecución de los presupuestos, medido en base al criterio de ingresos y gastos devengados<sup>58</sup>.
- d) Los pagos de en concepto de deuda pública de las provincias y de la CABA no podían superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios<sup>59</sup>.
- e) Cuando los pagos en concepto de deuda superen el 15% de los ingresos corrientes los gobiernos deberán presentar y ejecutar presupuestos con superávit primario para asegurar la reducción de la deuda<sup>60</sup>.
- f) Creación de fondos anticíclicos para las jurisdicciones nacional, provincial y CABA<sup>61</sup>.

<sup>53</sup> Ley de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (N° 25.917), promulgada el 24 de agosto de 2004.

<sup>54</sup> En Septiembre de 2003 se había suscripto un acuerdo *Stand By* a tres años entre el gobierno nacional y el FMI, el cual comprometía al primero de lograr una revisión de la ley de coparticipación y una nueva legislación sobre responsabilidad fiscal. Así el proyecto de ley ingresó al Congreso el 15 de junio de 2004 y en menos de dos meses ya había sido aprobado por ambas cámaras, lográndose la extensión de los desembolsos financieros del organismo al estado nacional.

<sup>55</sup> Informar sobre resultados (primario y financiero) previstos para cada nivel de gobierno, límites de endeudamiento para cada nivel de gobierno, proyecciones de recursos de origen nacional, estimaciones de la política salarial e impositiva a implementar y proyecciones de variables macroeconómicas (Artículo 2°, incisos a al d). Por su parte, tanto los gobiernos provinciales como el de la Ciudad de Buenos Aires debían presentar también información y estimaciones plurianuales de carácter fiscal (Artículo 6°, incisos a al h).

<sup>56</sup> La tasa nominal de aumento del gasto público primario no podía superar la tasa nominal de aumento del PIB; en caso de reducción nominal del PIB el gasto público primario podría permanecer constante (Artículo 10°).

<sup>57</sup> Dichos recursos no podrían destinarse a gastos corrientes ni al presupuesto del año siguiente, con excepción de los créditos otorgados por los organismos internacionales, programas nacionales para financiar obras públicas y fines sociales y operaciones de crédito para reestructurar deuda en condiciones más favorables (Artículo 12°).

<sup>58</sup> Artículo 19°.

<sup>59</sup> Artículo 21°. Establecía un programa de transición para el cumplimiento de este artículo.

<sup>60</sup> Artículo 20°.

<sup>61</sup> Artículo 20°.

- g) El gobierno nacional se comprometía a reducir el peso de la deuda pública respecto al PIB, una vez finalizado el proceso de reestructuración de la misma<sup>62</sup>.
- h) Creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como órgano de aplicación de la ley<sup>63</sup>.
- i) Establecía un conjunto de sanciones por el incumplimiento de la ley<sup>64</sup>.

Actualmente se encuentran vigentes la ley 24.156 (Administración financiera), la ley 25.152 (Administración de los recursos públicos) y la ley 25.917 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal). La ley de “déficit cero” (Nº 25.453) fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 22 de agosto de 2002<sup>65</sup>.

#### 4. Evaluación de las reglas macro fiscales en Argentina

¿Tuvieron resultados positivos las reglas fiscales que se implementaron en Argentina en las últimas décadas? Según Miguel Braun y Nicolás Gadano la respuesta debería ser negativa. Los economistas comienzan evaluando la ley de “convertibilidad fiscal”<sup>66</sup>:

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

Respecto a la ley de “déficit cero”, afirman Braun y Gadano: “la ley resultó absolutamente impracticable [...] habiendo caído el régimen de convertibilidad, la ley de déficit cero sería declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia”<sup>67</sup>. En lo que respecta a la ley de

<sup>62</sup> Artículo 21°.

<sup>63</sup> Artículo 27°.

<sup>64</sup> Artículo 32°.

<sup>65</sup> Fallo “Tobar contra el Estado Nacional”, en el cual se rechazaba la reducción del 13% en los haberes previsionales y salarios del sector público nacional.

<sup>66</sup> Miguel Braun y Nicolás Gadano, “¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina”, Revista de la CEPAL 91, CEPAL, Abril 2007, p. 58.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, p. 59.

Responsabilidad Fiscal, la última regla fiscal impulsada por el poder ejecutivo y aprobada por el poder legislativo en 2004, los mismos autores – en los primeros tres años de vigencia de la norma – también mencionan faltan de cumplimiento:

“[...] durante el ejercicio fiscal 2005, el primero afectado por la LRF, la Nación no cumplió con la regla numérica más importante de la nueva norma: el gasto primario ajustado creció a un ritmo superior al del PIB. En las provincias [...] algunas jurisdicciones superaron los límites de endeudamiento [...]

Los límites a las modificaciones que el Poder Ejecutivo puede hacer al presupuesto durante su ejecución, previstos en el artículo 15 de la LRF, fueron suspendidos transitoriamente por un artículo de la ley de presupuesto 2005 [...] y en forma permanente mediante una polémica reforma a la Ley de administración financiera sancionada a mediados de 2006.

No ha habido mejoras, al menos por parte de la Nación, en la meta de consolidar en el presupuesto todos los entes y/o fondos que hoy están fuera de las normas presupuestarias.

La difusión pública de información fiscal prevista en el artículo 7° de la ley no ha mejorado. En el caso del sector público nacional, la información sobre la ejecución presupuestaria, la deuda pública y la deuda flotante de la Tesorería muestra un rezago que es superior al trimestre exigido por la LRF [...] El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal ha comenzado a publicar información de las provincias, pero en forma parcial y con importantes rezagos.

En contradicción con lo dispuesto por el artículo 13 de la ley señalada, fueron creados nuevos fondos asociados a gastos que no se consolidan en el presupuesto general.

No se respetó el artículo 17, que dispone la obligación de compensar cualquier medida tributaria que lleve a una menor recaudación con aumentos de recursos o con reducción de gastos”.

En definitiva, podemos afirmar que, tanto en épocas de crecimiento económico (2004-2011) como en tiempos de recesión o dificultades económicas (1999-2001), las reglas macro fiscales que se han diseñado y sancionado por diversos gobiernos en los últimos doce años no han sido cumplidas. ¿Cuál es la solución frente a la irresponsabilidad fiscal crónica que ha venido sosteniendo el Estado argentino en una importante parte de su vida como nación independiente? Una alternativa es aceptar una supuesta imposibilidad de cumplir con instituciones de carácter fiscal por parte de los gobiernos y esperar pasivamente la próxima crisis. Otra alternativa es intentar una nueva propuesta para lograr un marco institucional que obligue a los gobiernos a establecer un

comportamiento de mayor responsabilidad fiscal en lo que respecta al nivel de gasto público, carga tributaria, deuda pública y déficit fiscal.

## VIII) Propuesta para la Argentina

### 1. El fisco argentino en las últimas décadas

Al igual que en los países desarrollados, en nuestro país también se han replicado los mismos sesgos fiscales: creciente gasto público, déficits crónicos, inflación, endeudamiento y aumento de la carga tributaria. Aquellas han sido las manifestaciones, en materia de erogaciones y fuentes de financiamiento, del Estado argentino a lo largo de todo el siglo XX y lo que va del actual. Michael Mussa, en el libro donde analiza el proceso que llevó al colapso del plan de convertibilidad en 2001, identifica como la causa fundamental de aquel episodio “[...] la inhabilidad crónica de las autoridades argentinas de mantener una política fiscal responsable”<sup>68</sup>. Cerro y Meloni, en el mismo sentido, registran que en un período de 180 años (entre 1823 y 2002) se produjeron 28 crisis en el país, que suman en conjunto casi medio siglo (el 27,2% del total del período), es decir, una crisis cada seis años y medio. Los autores concluyen que, con algunas excepciones, las causas de las crisis argentinas residen en los déficits fiscales<sup>69</sup>. Podemos verificar esta hipótesis al observar que en las últimas tres décadas, lapso que cubre todo el período democrático post dictatorial, nos encontramos con episodios de enormes desequilibrios fiscales. El primero, durante el gobierno de Alfonsín, que finalizó con la explosión hiperinflacionaria<sup>70</sup>, reflejo del financiamiento monetario del gasto público. El segundo, durante el gobierno de Menem, que culminó en 2001 (ya el gobierno de De la Rúa) con la incapacidad de pagar los servicios de la deuda pública, fruto del excesivo endeudamiento externo e interno de las erogaciones públicas durante la última década del siglo pasado<sup>71</sup>. En ambos el resultado de dichos desequilibrios fiscales ha sido un colapso en el nivel de actividad económica y un incremento récord de los niveles de pobreza e indigencia.

<sup>68</sup> Michael Mussa, *Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia* (Buenos Aires: Ediciones Planeta, 2002), p. 14.

<sup>69</sup> Ana María Cerro and Osvaldo Meloni, “Crisis in Argentina: 1823-2002. The Same Old Story?”, p. 23.

<sup>70</sup> Durante el año 1989 los precios se incrementaron 4.900%, mientras que en el período que va de mayo de 1989 a marzo de 1990 los precios aumentaron un 15.167%. Ver Stanley Fisher, Ratna Sahay and Carlos Végh, “Modern Hyper-and High Inflation”, IMF Working Paper, WP/02/197, November 2002, International Monetary Fund, p. 7.

<sup>71</sup> La deuda pública del gobierno nacional se incrementó desde los U\$S 63.800 millones hasta los U\$S 140.000 millones, es decir, un 120%, tasa muy superior a la evolución del PIB durante el mismo lapso (aproximadamente un 45%).

¿Qué sucedió en materia fiscal durante la última década? Luego de la crisis del 2001-2002, donde el gasto público consolidado (nación, provincias y municipios) cayó al 29% del PIB, para el año 2009 se ubicaba en un 43,2% del producto<sup>72</sup>. Consultoras privadas estiman que para el año 2011 el gasto consolidado alcanzaría el 50% del PIB, superando ampliamente el promedio de las últimas tres décadas (entre 1980 y 2007 el gasto público fluctuó entre 30% y 36% del PIB)<sup>73</sup>. Las cuentas fiscales del gobierno nacional, después de un lustro de superávit fiscal primario y financiero, pasaron al terreno negativo en 2009 (los gobiernos provinciales perdieron el superávit en el año 2008). Es decir, que a pesar del fenomenal incremento de la recaudación<sup>74</sup> y de la carga tributaria<sup>75</sup>, no pudo mantenerse el superávit fiscal. El problema residió en el enorme incremento del gasto público que, como observamos más arriba, superó el promedio de las últimas tres décadas para ubicarse ya en niveles cercanos al 50% del PIB. Dado que la recaudación tributaria no alcanzó para cubrir las erogaciones totales se ha echado mano nuevamente a la emisión monetaria y al uso de reservas internacionales del Banco Central. Ya en 2006 el gobierno nacional había recurrido a la colocación de un título en el Banco Central para hacerse de U\$S 9.530 millones para cancelar totalmente la deuda que había con el FMI<sup>76</sup>. En 2009 el gobierno utilizó reservas internacionales del BCRA por U\$S 5.700 millones, en 2010 usó otros U\$S 6.500 millones y en 2011 se estima que utilizará unos U\$S 9.600 millones para el pago de vencimientos de la deuda nominada en dólares. La emisión monetaria del año pasado para financiar al fisco se ubicó en unos \$44.500 millones y este año se estima en unos \$65.000 millones. Es decir, el 85% del desequilibrio fiscal de nación y provincias se financiaría con emisión monetaria en 2010 y 2011<sup>77</sup>. Esta monetización del déficit

<sup>72</sup> “Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función, 1980-2009 (última actualización marzo 2009)”, Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/default.htm#>

<sup>73</sup> Fausto Spotorno, “Gasto público alcanza nuevos récords”, Orlando Ferreres y Asociados, 12 de mayo de 2011.

<sup>74</sup> A nivel nacional pasó de \$72,275 millones en 2003 a \$409.900 millones en 2010, un incremento de 5,7 veces.

<sup>75</sup> La recaudación neta total (nacional y provincial) pasó del 23,4% al 33,66% del PIB en tan sólo 7 años (2003-2010). Ver Informe sobre la recaudación tributaria IV Trimestre 2010 y año 2010, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, p. 43.

<sup>76</sup> Por Resolución del Directorio N° 3 del 5 de enero de 2006 se aceptó el ingreso al patrimonio del banco central de una Letra Intransferible en canje de las obligaciones que el gobierno tenía con el FMI.

<sup>77</sup> Presentación M&S Consultores, 17 de marzo de 2011, Buenos Aires.

fiscal se refleja en la tasa de inflación de los últimos años: entre 2007 y 2010 los precios internos han subido ya un poco más del 100%<sup>78</sup>.

Niveles de gasto público del 50% del PIB constituyen para nuestro país un récord histórico. Detrás de este nivel de erogaciones se encuentra una elevada carga tributaria (impuestos legislados e impuesto inflacionario) y una deuda pública que no disminuye, en términos del PIB, respecto a los niveles pre-default del 2001<sup>79</sup>.

## 2. Para tener en cuenta antes de la implementación de las RMF

De acuerdo con Kopitz existen tres precondiciones para llevar exitosamente la implementación de reglas macro fiscales<sup>80</sup>. La primera consiste en una campaña que incluya cobertura en los medios de comunicación y en los ámbitos educativos para generar una amplia comprensión por parte del público sobre la necesidad de implementar las reglas fiscales y también lograr el apoyo para dicha implementación. En segundo lugar, dicha campaña debe estar acompañada de un debate político que genere un amplio consenso legislativo para la introducción de las reglas fiscales. Tercero, es necesario planear un sendero de convergencia en lo que respecta a las metas fiscales que las reglas establezcan. En cuarto lugar, en la mayoría de los casos, se hace necesaria la introducción paulatina de reformas que aseguren la sostenibilidad de las reglas (reformas orientadas a las relaciones fiscales entre jurisdicciones nacionales y provinciales, sistema jubilatorio estatal, estructura tributaria, etc.).

Hay que saber, antes de la formulación y el diseño de las RMF, que cualquier norma que aplique límites o metas fiscales debe tener en cuenta la incertidumbre natural que existe respecto al futuro. Por lo tanto, la creación de cualquier RMF involucra la selección de políticas que podrán alcanzar metas futuras de déficit, gasto y/o carga tributaria bajo condiciones de incertidumbre. Así,

<sup>78</sup> Melconian & Santángelo, Overview N° 994, 28 de marzo de 2011, M&S Consultores, p. 9.

<sup>79</sup> A diciembre de 2010 la deuda bruta total (incluyendo la deuda que no había ingresado al canje) era de U\$S 175.549 millones, el 58% del PIB; mientras que en 2001 el total de obligaciones era de U\$S 144.452 millones, el 53,76% del PIB. Ver INDEC y Boletín Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<sup>80</sup> George Kopits, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?," pp. 16-17.



se requiere de pronósticos consistentes y coherentes respecto a la evolución de las principales macroeconómicas para un mejor control y evaluación de las RMF<sup>81</sup>.

### 3. Consejos generales para los legisladores

Los legisladores son quienes deberán formular, diseñar y sancionar los proyectos de ley que establezcan reglas macro fiscales. Las siguientes son algunas recomendaciones para ellos:

- a. Las reglas que impliquen límites de saldo presupuestario y de deuda pública deben abarcar al gobierno nacional consolidado, incluyendo a las empresas estatales y al banco central<sup>82</sup>.
- b. La meta de equilibrio fiscal (o en su defecto, un tope en el déficit fiscal) no es la más adecuada ya que no corrige los problemas de gasto excesivo<sup>83</sup>. Probablemente una norma aislada de equilibrio presupuestario (o déficit fiscal) tienda a incrementar la carga tributaria más que recortar los gastos. Además, en tiempos de superávit fiscal una regla de estas características puede no proveer un adecuado control del gasto público<sup>84</sup>. Es más recomendable una regla que coloque límites al gasto público, por dos razones. En primer lugar, porque un incremento tributario tiene el potencial de generar incrementos permanentes en el gasto público. En segundo lugar, porque los ajustes fiscales vía un menor gasto público tienen más efectos positivos sobre el crecimiento económico que los ajustes basados en un aumento de la carga tributaria<sup>85</sup>. Deben estar claramente definidos los rubros, partidas y programas del gasto público sometidos a la regla<sup>86</sup>.
- c. Las reglas fiscales pueden establecer cuáles ítems del presupuesto pueden ser recortados y en qué proporción, en caso que sea necesario. En caso contrario deberá crearse una comisión especial a tal efecto, con recomendaciones de mandato obligatorio, que establezca los rubros presupuestarios donde se realizan los ajustes fiscales. Dicha comisión brindará el apoyo legal a dicho ajuste en los programas presupuestarios<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> Barry Anderson and Joseph Minarik, “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, OECD Journal on Budgeting, Volume 5, N° 4, OECD, 2006, pp. 169-171.

<sup>82</sup> Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, Serie Seminarios y conferencias 28, XV Seminario Regional de Política Fiscal, enero de 2003, CEPAL, pp. 12-13..

<sup>83</sup> Agustín García Serrador, “Teoría General sobre reglas fiscales”, Quaderns de Política Econòmica, Revista electrònica. 2ª época, Vol. 8, Sept.-Dic. Universitat de València, 2004, p.28.

<sup>84</sup> OECD Economic Outlook 72, IV Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, OECD 2002, p. 126.

<sup>85</sup> David Primo, Making Budget Rules Work, pp. 16-17.

<sup>86</sup> Agustín García Serrador, “Teoría General sobre reglas fiscales”, Quaderns de Política Econòmica, Revista electrònica. 2ª época, Vol. 8, Sept.-Dic. Universitat de València, 2004, p.29.

<sup>87</sup> David Primo, Making Budget Rules Work, p. 25.

- d. La regla sobre el nivel de deuda pública implica determinar el nivel óptimo de la misma, como también establecer qué medida de la deuda es la más adecuada, si la deuda bruta o la deuda neta. Desde el punto de vista de la financiación sería más adecuado incluir metas de deuda neta, ya que la deuda pública que se encuentra en manos del sector privado es el criterio relevante para evaluar la sostenibilidad financiera del gobierno<sup>88</sup>.
- e. Adoptar en el cálculo de las metas fiscales el criterio de base devengado y no de caja, lo que permite evitar el uso de mecanismos de contabilidad “creativa” (diferimientos en los pagos, venta de activos o reducciones de inversión)<sup>89</sup>. Además se permite, bajo el criterio sobre la base devengada, registrar hechos que no tienen una expresión monetaria, como la depreciación del capital.
- f. Las metas fiscales deberán tomar en cuenta el ciclo macroeconómico, “habida cuenta de la gran sensibilidad de las variables fiscales al nivel de actividad y a las variaciones de precios claves como los términos de intercambio, el tipo de cambio y las tasas de interés [...] es importante diferenciar metas de mediano plazo y límites máximos de déficit y deuda”<sup>90</sup>.
- g. Introducir en las reglas macro fiscales criterios explícitos para evitar el sesgo pro cíclico en épocas de auge. Para ello podría considerarse el “dividendo del crecimiento”, es decir, aquellos ingresos fiscales que aumentan gracias a un ciclo expansivo de la economía que está por encima del promedio tendencial. Dichos recursos deberían asignarse, parcial o totalmente, a la cancelación de la deuda pública o la conformación de un fondo anticíclico<sup>91</sup>.
- h. Las RMF están habitualmente atadas a la evolución de variables como la inflación, el crecimiento del PIB o el crecimiento de la población. Al momento de diseñar las RMF los legisladores deben tener en cuenta si aquellas variables se encuentran en niveles insostenibles o no, ya que en el primer escenario la efectividad de dichas normas fiscales será menor que en el segundo. Muchas veces, con carácter previo al inicio de la aplicación de las reglas fiscales, se requiere llevar dichas variables a niveles sostenibles<sup>92</sup>.
- i. Se deben evitar las falsas reglas de disciplina fiscal, como por ejemplo, exceptuar de las mismas a ciertos gastos o mantener inalterados ciertos gastos durante un lapso determinado. El objetivo de establecer límites eficientes y eficaces no debe ser abandonado<sup>93</sup>.

<sup>88</sup> Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, p. 13

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>91</sup> Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, pp. 22-25.

<sup>92</sup> David Primo, Making Budget Rules Work, pp. 18-19.

<sup>93</sup> *Ibíd.*, pp. 19-20.

- j. Se deben establecer reglas bien precisas para prevenir el uso de excepciones o trampas. La imprecisión en las reglas, escritas en términos vagos o con los detalles delegados en manos de una resolución burocrática, permite la evasión del objetivo de la regla<sup>94</sup>.
- k. Se deben establecer reglas con limitadas y cuidadosamente diseñadas opciones de salida (cláusulas de escape) para situaciones de emergencia, con el mayor grado de transparencia posible para evitar el riesgo de la utilización de contabilidad “creativa”. Dichas situaciones de emergencia pueden ser recesiones, alteración de los términos de intercambio del país, cambios en las condiciones financieras en el mundo, etc. El Congreso debe poder declarar la existencia de estas situaciones de emergencia pero con el requerimiento de mayorías calificadas o supermayorías, con un lapso fiscal de un año y la necesidad de renovarla cada año. Se puede crear una cuenta “extra presupuestaria” para situaciones de emergencia donde sus fondos deberán ser reembolsados una vez superada dicha situación<sup>95</sup>.
- l. Las metas fiscales deben detallar, en un anexo, los siguientes aspectos: “i) metas anuales, en valores constantes y corrientes, relativas a los ingresos, gastos, resultado nominal y primario y monto de la deuda pública, para el ejercicio al que se refiere y para los dos siguientes, siendo, en la práctica, metas trianuales, ii) una evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior, iii) una evaluación del patrimonio neto, y el origen y destino de los recursos de las privatizaciones, si hubiere [...]”<sup>96</sup>.
- m. Es un aspecto clave en la efectividad de la regla fiscal la determinación de los criterios de responsabilidad frente al incumplimiento de la misma, la determinación de las sanciones de una manera clara, el órgano de aplicación, etc. Se recomienda que la autoridad competente sea independiente del poder ejecutivo. Además, uno de los instrumentos útiles para promover la responsabilidad fiscal “es la obligación del poder ejecutivo de informar al Congreso y al público con regularidad, no sólo por medio de la presentación del presupuesto, sino también al rendir cuentas durante y después de su ejecución, ofreciendo explicaciones detalladas sobre las causas de los desvíos con referencia a las metas establecidas e indicando las medidas propuestas para corregir los desvíos”<sup>97</sup>.

#### 4. Guía técnica para el diseño de RMF

<sup>94</sup> David Primo, Making Budget Rules Work, pp. 20 y 23.

<sup>95</sup> *Ibíd.*, pp. 23-24.

<sup>96</sup> Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, p. 16.

<sup>97</sup> Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, p. 33.

Existe una serie de preguntas que pueden ayudar a establecer las reglas macro fiscales<sup>98</sup>:

- a) ¿Qué variable se limitará? ¿Gastos públicos, ingresos, deuda pública, saldo fiscal?
  - I. En caso de ser los ingresos: ¿se aplicará la regla a todos los ingresos o a algunos específicos?
  - II. En caso de ser los gastos: ¿se aplicará la regla a todos los gastos, a los gastos corrientes, a los gastos primarios?
  - III. En caso de ser la deuda pública: ¿la deuda neta o la bruta?
  - IV. En caso de ser el saldo fiscal: ¿el saldo financiero, el saldo primario, el saldo corriente?
- b) Las variables anteriores, ¿estarán limitadas en función del PIB, en función del crecimiento del PIB, en función del crecimiento de la población más la inflación, en función del crecimiento en los ingresos de la población?
  - I. En caso de estar limitados por el crecimiento de la población más la inflación: ¿qué índice de inflación se tendrá en cuenta? ¿el de un INDEC “renovado”, el de alguna provincia en particular, una combinación de los índices provinciales? ¿cuál índice poblacional se tendrá en cuenta? ¿el que provee el Censo Nacional? ¿las estimaciones de los institutos provinciales de estadísticas?
  - II. En caso de estar limitados por la tasa de crecimiento del PIB o un porcentaje del PIB: ¿se tendrá en cuenta el del INDEC actual o el de un INDEC renovado? ¿o se tendrá en cuenta el de alguna/s consultoras o institutos privados? ¿se tendrá en cuenta el crecimiento estimado del PIB para el año en curso o un promedio móvil de los últimos años?
- c) El valor de referencia de los ingresos o el gasto público con el cual se iniciará la regla fiscal: ¿será el de un año en particular o un promedio de varios años?
- d) En caso de existir una recaudación mayor a la que indica la regla fiscal, ¿el excedente irá a un fondo anticíclico, será devuelto a los contribuyentes o “gatillará” una cláusula de reducción de la carga tributaria para los próximos períodos fiscales?
- e) Una vez adoptada la regla fiscal, ¿cada cuánto será ajustada? ¿cuáles son las mayorías legislativas requeridas para realizar el ajuste de la reglas? ¿se requiere el apoyo del ajuste de la regla mediante un plebiscito? ¿qué mayoría requiere el plebiscito para modificar la regla?

<sup>98</sup> Ver “Revenue and Expenditure Limits”, Fiscal Analysis Department, House of Representatives, February 2004; State Budget Reform Toolkit, American Legislative Exchange Council, 2011; Phyllis Resnick, “Fiscal Cap Style TELs in the States: An Inventory and Evaluation”, Taxpayer Report, Center for Tax Policy, s/f.

- f) Al existir cláusulas de escape, ¿cuáles son las situaciones en las que se aplican dichas cláusulas? ¿quiénes deben determinar si existen o no dichas situaciones? ¿qué mayoría legislativa es necesaria para establecer una situación como la mencionada? ¿cuál es el lapso de duración de dichas situaciones de excepcionalidad? ¿en caso de una duración mayor al año fiscal, se renovará la cláusula automáticamente o con una nueva mayoría legislativa?
- g) Respecto al incumplimiento de las reglas fiscales: ¿están bien determinadas e identificadas las situaciones de incumplimiento de las mismas? ¿cuál es el organismo que determina la existencia de un incumplimiento en las reglas? ¿cuáles son las sanciones? ¿quiénes son los responsables por el incumplimiento de las reglas? ¿cuál es el organismo de aplicación de las sanciones?

## IX) Conclusiones

Las reglas macro fiscales son instituciones que limitan el poder del Estado en materia de gastos y fuentes de financiamiento de los mismos. La irresponsabilidad de los gobiernos en materia fiscal ha sido una constante, al menos en el último siglo, en muchos países del mundo, y Argentina no ha sido una excepción. Los efectos del elevado crecimiento del tamaño del sector estatal han sido negativos sobre los niveles de productividad de la economía ya que ha requerido aumentos tanto en la carga tributaria (legislada o vía el impuesto inflacionario) como en los niveles de endeudamiento público. Por lo tanto, el impacto negativo que ha tenido el crecimiento del Estado sobre la productividad de la economía ha erosionado la tasa de crecimiento del PIB (en una mirada de mediano y largo plazo) y, por ende, los ingresos de la población. O sea, la falta de responsabilidad fiscal se refleja en los altos niveles de pobreza e indigencia y también en el débil y frágil crecimiento de los salarios reales de los residentes argentinos en las últimas décadas.

A pesar de las ventajas que tienen las reglas fiscales, en la Argentina el problema no ha sido la inexistencia de estas normas sino su violación por parte de las autoridades públicas. Debido a lo anterior, la discusión respecto a las reformas institucionales (en sentido amplio) tiene que incorporar y tener en cuenta tanto las actitudes como las creencias culturales. Como dice Hernán Büchi (ex ministro de Hacienda de Chile): *“Eso es un hecho: las transformaciones no se pueden realizar cuando todo el país está en contra y cuando las iniciativas no tienen ninguna aceptación*

*ciudadana*”<sup>99</sup>. Hay que comprender que un sistema económico opera sobre la base de tres pilares: la gente, los recursos y las instituciones. Y que la adopción de las instituciones adecuadas requiere muchas veces un amplio cambio en las creencias de la población sin el cual las reglas de juego necesarias se convierten en palabras escritas en papel pero no en herramientas útiles para la vida real<sup>100</sup>. Por eso es importante tener en cuenta que el proceso de introducción de reglas fiscales sanas y que sean cumplibles requiere no sólo la sanción legal de las mismas sino fundamentalmente un debate público con sentido pedagógico entre la dirigencia política y la ciudadanía. Para que las reglas macro fiscales sean consideradas legítimas, al igual que el resto de las instituciones que existen en un país, deben estar acompañadas de un apoyo mayoritario por parte de la ciudadanía, de la dirigencia política y de otros sectores de la sociedad. Por eso es un factor clave un amplio debate público acerca de las normas que limitan al Estado en materia fiscal.

Hay que comprender, por último, que las reglas macro fiscales no son sustitutas de las reformas necesarias para los próximos años en el país en materia previsional, monetaria, sector público, comercio exterior, tarifas, etc. No hay que volver a caer en los “atajos” de las últimas décadas donde la implementación de algunas políticas en materia fiscal o monetaria (Plan Austral, las privatizaciones, Ley de Convertibilidad, la devaluación del 2002, etc.) hacía suponer que el resto de las reformas no eran ya necesarias. Las reformas, siempre implementadas formalmente desde el sector público, deben estar orientadas a lograr el objetivo de generar un ambiente institucional propicio para la creación de riqueza por parte de las personas.

## **X) Lineamientos para una legislación de RMF**

A continuación, se describen los pasos a seguir por los legisladores nacionales en pos de conseguir una legislación seria y realista de RMF.

---

<sup>99</sup> Hernán Büchi Buc, *La transformación económica del Chile, del estatismo a la libertad económica*, Grupo Editorial Norma, 1993, p. 35.

<sup>100</sup> Peter Boettke, “An Austrian Economist Perspective on Transitional Political Economy”, *The Journal of the Hayek Society at the London School of Economics*, Volume 6, Issue 2, Summer Term 2004, p. 14.

### **Aspectos legales complementarios**

- Derogar ley 25.152 (artículos: 2º inciso c, 2º inciso d, 9º), y ley 25.917.
- Reintroducir en el INDEC la metodología que permita contar con valores de referencia coherentes y consistentes con la realidad y tener un control y evaluación eficaces sobre la regla fiscal.

### **Puntos que debería contemplar un proyecto de ley para RMF**

- Consolidar en el presupuesto del sector público nacional todos los entes y fondos que hoy están fuera de las normas presupuestarias, sin excepción.
- Con un rezago no mayor a un trimestre se publicará, en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la información del sector público nacional referente a la ejecución presupuestaria (base devengado y base caja), stock de deuda pública (bruta y neta, deuda flotante, programas bilaterales de financiamiento y pagos de servicios) y cantidad y evolución de empleados, desagregado en función de la jurisdicción a la que pertenecen.
- Las metas fiscales consideradas en la ley fiscal tendrán en cuenta exclusivamente el criterio de base devengado.
- Deben hacerse públicos, en un anexo del proyecto de ley de presupuesto, los siguientes aspectos: 1) metas anuales, en valores constantes y corrientes, relativas a los ingresos, gastos, resultado nominal y primario y monto de la deuda pública, para el ejercicio al que se refiere y para los dos siguientes, 2) una evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior, 3) una evaluación del patrimonio neto, y el origen y destino de los recursos de las privatizaciones, en caso de producirse. Dicha información deberá ser presentada ante el Congreso por el Ministro del área de finanzas públicas a nivel nacional.
- Dentro de los siguientes 90 días de la finalización del ejercicio presupuestario, el Ministro del área de finanzas públicas a nivel nacional deberá presentarse ante el Congreso y brindar explicaciones detalladas sobre las causas de los desvíos con referencia a las metas fiscales establecidas e indicando las medidas propuestas para corregir los desvíos.

### **Financiamiento del Banco Central**

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**  
Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**  
Montevideo 1669 piso 4º depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

- El Banco Central de la República Argentina no podrá financiar, bajo ninguna circunstancia, directa o indirectamente al Sector público argentino (Sector público nacional, provincial y municipal). Tampoco podrá adquirir en el mercado primario y secundario los valores que emitan o negocien dichas entidades.

### **Deuda pública**

- La deuda bruta del sector público nacional no podrá superar el 40% del PIB. En caso de superarse el límite mencionado habrá un período no mayor a los 18 meses para regularizar la situación.
  - a. El Ministro de Economía y Finanzas Públicas deberá realizar una presentación ante el Congreso de la Nación y las comisiones de Hacienda y Presupuesto explicitando el programa de regularización.
  - b. Pasado el lapso y sin haberse regularizado la situación, el poder ejecutivo nacional queda inhabilitado para realizar operaciones de crédito público hasta no haber regularizado la situación.
- El sector público nacional no podrá colocar títulos, bonos o cualquier otro instrumento de financiación en organismos del sector público argentino.

### **Gasto público**

- El gasto público total (gasto primario más el pago de los servicios de la deuda pública) del sector público nacional no podrá superar el 18% del Producto Interno Bruto.
- La variación anual del gasto público primario nominal no podrá superar la sumatoria de la variación de la canasta de precios domésticos (IPC-INDEC + Institutos provinciales de estadística de las provincias de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires) y la variación de la tasa vegetativa (crecimiento natural de la población). La variación de los precios se calculará como un promedio móvil de los últimos tres años (los cinco institutos de estadística ponderan en porcentajes iguales). La variación de la tasa vegetativa poblacional se calculará en base a la tasa de crecimiento anual promedio entre los dos últimos censos nacionales.
- El gasto público total podrá modificarse por encima de los límites establecidos en el artículo anterior solamente si está establecida una situación de emergencia por el Congreso. En dicho



caso las partidas que podrán incrementarse deberán ser aprobadas por una mayoría de dos terceras partes (66%) de los miembros de cada cámara del Congreso Nacional. Una vez finalizada dicha emergencia, los gastos mencionados deberán ser eliminados de las partidas presupuestarias en el ejercicio siguiente.

- No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios.

### **Ingresos tributarios**

- La variación anual de la recaudación tributaria nacional no podrá superar la sumatoria de la variación de la canasta de precios domésticos (IPC-INDEC + Institutos provinciales de estadística de las provincias de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires) y la variación de la tasa vegetativa (crecimiento natural de la población). La variación de los precios se calculará como un promedio móvil de los últimos tres años (los cinco institutos de estadística ponderarán en porcentajes iguales). La variación de la tasa vegetativa poblacional se calculará en base a la tasa de crecimiento anual promedio entre los dos últimos censos nacionales y/o según estimaciones del INDEC.
- Los recursos tributarios que excedan anualmente la estimación presupuestaria serán utilizados de la siguiente manera: un 50% de dicho remanente serán reembolsados a los contribuyentes en el siguiente ejercicio fiscal, mediante una norma que reglamente dicho proceso; el 50% restante se integrará al Fondo de Emergencia.
- No podrán crearse nuevos tributos ni aumentarse las alícuotas de los ya existentes, excepto en situaciones de emergencia. Dichos tributos y/o nuevas alícuotas tendrán vigencia durante el mismo lapso que la tenga la situación de emergencia, que no podrá exceder el año de manera improrrogable.
- Las leyes que establezcan incrementos en la carga tributaria en situaciones de emergencia, mediante la creación de nuevos tributos y/o el establecimiento de nuevas alícuotas, tendrán que ser aprobados por una mayoría de dos tercios (66%) de los miembros de cada cámara del Congreso Nacional.

- El excedente de ingresos generado por el tributo extraordinario deberá reembolsarse a los contribuyentes de no generarse su desembolso en los primeros 180 días a partir de su recaudación efectiva.
- Las leyes que establezcan reducciones en la carga tributaria, ya sea mediante la supresión de tributos o reducción de la alícuota de los tributos existentes, serán aprobadas por simple mayoría, como en el resto de las leyes.

### **Situación de emergencia**

- El Congreso podrá declarar la situación de emergencia cuando se observe la existencia de una caída en el nivel de actividad económica por tres trimestres continuados (EMAE- INDEC, Índice Coincidente de la Universidad Nacional de Tucumán, Índice General de Actividad OJF, PIB-FIEL).
- La declaración de emergencia tendrá que ser aprobada por, al menos, una mayoría de dos tercios (66%) de los miembros de cada cámara del Congreso.
- La situación de emergencia tiene una vigencia de un año calendario, necesitándose la renovación del Congreso en las mismas condiciones mencionadas.

### **Fondo de Emergencia**

- Se creará un Fondo de Emergencia, el cual se constituirá de las siguientes fuentes líquidas de recursos:
  - c. El 50% de la recaudación excedente en cada ejercicio fiscal, neto de Coparticipación.
  - d. El 50% de los recursos provenientes de privatizaciones, concesiones, venta de activos fijos y acciones de empresas públicas del Sector público nacional.
  - e. El 1% de la recaudación tributaria del Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado (neto de Coparticipación) cuando la actividad económica (EMAE- INDEC, Índice Coincidente de la Universidad Nacional de Tucumán, Índice General de Actividad OJF, PIB-FIEL) tenga una variación interanual igual o mayor al 3%.
- El Fondo de Emergencia se integrará hasta un 5% del PIB; el excedente acumulado durante los ejercicios siguientes deberá utilizarse para la cancelación de deuda pública.

- El Fondo de Emergencia tendrá prohibido comprar valores, bonos o cualquier otro instrumento financiero emitido por algún organismo del Sector público argentino
- Los recursos del Fondo de Emergencia podrán ser utilizados cuando el Congreso declare la situación de emergencia. Solamente podrán utilizarse los recursos del Fondo de Emergencia para financiar los eventuales desequilibrios financieros del Sector público nacional que ocurran en dichas situaciones de caída del nivel de actividad económica. La utilización de los recursos del Fondo de Emergencia, durante un ejercicio fiscal, no podrá superar el 25% de los recursos acumulados al inicio del mismo.

### **Modificaciones de la ley**

- Para cambiar la ley en curso el Congreso deberá reunir una mayoría de tres cuartos (75%) de los miembros de cada una de las cámaras del Congreso Nacional para llamar a un plebiscito vinculante en el territorio nacional.
- Para suspender la ley en curso el Congreso deberá reunir una mayoría de dos terceras partes (66%) de los miembros de cada una de las cámaras del Congreso. La suspensión de la ley tendrá vigencia por el lapso de un año. En caso de renovación de la suspensión, por el lapso de un año, deberá nuevamente reunir una mayoría de dos terceras parte (66%) de los miembros de cada una de las cámaras del Congreso. En el caso de una nueva renovación (por tercera vez consecutiva o dentro de un lapso de cinco años) deberá cumplir con las mismas condiciones que las anteriores y llamar a un plebiscito vinculante en el territorio nacional.

### **Sanciones por incumplimiento**

- Se creará la Oficina de Control Fiscal de la cual dependerá el control de la ley de Responsabilidad Fiscal y órgano con potestad para establecer las sanciones en caso de incumplimiento. La oficina estará compuesta por 11 miembros, con 1 presidente y 10 vocales. Los miembros de la oficina provendrán de las siguientes áreas:
  - a. 1 representante de los consejos profesionales de Ciencias Económicas del país.
  - b. 1 representante de los colegios de escribanos del país.
  - c. 1 representante del colegio de abogados del país.

- d. 3 representantes de la Cámara de Diputados de la Nación (las tres minorías más importantes de la Comisión de Hacienda y Presupuesto).
  - e. 3 representantes de la Cámara de Senadores de la Nación (las tres minorías más importantes de la Comisión de Hacienda y Presupuesto).
  - f. 1 representante del Poder Judicial de la Nación.
  - g. 1 representante por el Poder Ejecutivo de la Nación.
- En caso de incumplimiento de las reglas que se mencionan en los artículos precedentes existirán sanciones para los responsables de los siguientes organismos:
    - a. Ministro de Economía y Finanzas Públicas.
    - b. Secretario de Finanzas y subsecretarías responsables.
    - c. Secretario Legal y Administrativo y subsecretarías responsables.
    - d. Secretario de Hacienda y subsecretarías responsables.
    - e. Director del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC).
    - f. Presidente del Banco Central de la República Argentina.
    - g. Directorio del Banco Central de la República Argentina.

### **Sanciones**

- Debería establecerse un sistema de sanciones adecuado para el caso de que se incumpla la ley que regule las RMF. Dichas sanciones tienen que ser realistas y suficientes para lograr el grado de coerción necesario para alcanzar el cumplimiento.

### **Artículos transitorios**

- Los Adelantos transitorios al Gobierno Nacional (aproximadamente U\$S 11.000 millones al 31/3/11), otorgados por el Banco Central de la República Argentina, deberán devolverse en cada ejercicio presupuestario con el 20% de la recaudación anual de los derechos de exportación, hasta extinguir la deuda total.
- La deuda residual intrasector público nacional (aproximadamente unos U\$S 75.000 millones al 31/3/11, sin considerar los adelantos transitorios del Banco Central) se cancelará de acuerdo a los plazos acordados al momento de sancionarse esta ley, sin excepciones.

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

## ANEXO

**Tabla 1**

*Gasto Público (en % del PIB) en países industrializados (1870 – 1996)*

| País            | 1870        | 1913        | 1920        | 1937        | 1960        | 1980        | 1996        |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Australia       | 18.3        | 16.5        | 19.3        | 14.8        | 21.2        | 34.1        | 36.6        |
| Austria         |             |             | 14.7        | 20.6        | 35.7        | 48.1        | 51.7        |
| Canadá          |             |             | 16.7        | 25          | 28.6        | 38.8        | 44.7        |
| Francia         | 12          | 17          | 27.6        | 29          | 34.6        | 46.1        | 54.5        |
| Alemania        | 10          | 14.8        | 25          | 34.1        | 32.4        | 47.9        | 49          |
| Irlanda         |             |             | 18.8        | 25.5        | 28          | 48.9        | 42          |
| Japón           | 8.8         | 8.3         | 14.8        | 25.4        | 17.5        | 32          | 36.2        |
| Nueva Zelanda   |             |             | 24.6        | 25.3        | 26.9        | 38.1        | 34.7        |
| Noruega         | 5.9         | 9.3         | 16          | 11.8        | 29.9        | 43.8        | 49.2        |
| Suecia          | 5.7         | 10.4        | 10.9        | 16.5        | 31          | 60.1        | 64.7        |
| Suiza           | 16.5        | 14          | 17          | 24.1        | 17.2        | 32.8        | 39.4        |
| Reino Unido     | 9.4         | 12.7        | 26.2        | 30          | 32.2        | 43          | 41.9        |
| EEUU            | 7.3         | 7.5         | 12.1        | 19.7        | 27          | 31.4        | 33.3        |
| Bélgica         |             | 13.8        | 22.1        | 21.8        | 30.3        | 57.8        | 54.3        |
| Italia          | 11.9        | 11.1        | 22.5        | 24.5        | 30.1        | 42.1        | 52.9        |
| Holanda         | 9.1         | 9           | 13.5        | 19          | 33.7        | 55.8        | 49.9        |
| España          |             | 11          | 8.3         | 13.2        | 18.8        | 32.2        | 43.3        |
| <b>Promedio</b> | <b>10.5</b> | <b>11.9</b> | <b>18.2</b> | <b>22.4</b> | <b>27.9</b> | <b>43.1</b> | <b>45.8</b> |

Fuente: Tanzi y Schuknecht, Can small governments secure economic and social well - being?

**Tabla 2**

*Variación del PIB versus tamaño del gasto público (1960-1996)*

|  | Gasto del Estado como % del PIB |      |        | Tasa de crecimiento real del PIB |         |        |
|--|---------------------------------|------|--------|----------------------------------|---------|--------|
|  | 1960                            | 1996 | Cambio | 1960-65                          | 1990-96 | Cambio |
| <b>Países con menor incremento en el tamaño del Estado</b> |                                 |      |        |                                  |         |        |
| Estados Unidos   | 28,4                            | 34,6 | 6,2    | 4,4                              | 2,2     | -2,2   |
| Islandia   | 28,2                            | 37,3 | 9,1    | 4,5                              | 1,5     | -3     |
| Irlanda  | 28                              | 37,7 | 9,7    | 4,1                              | 5,9     | 1,8    |
| Reino Unido  | 32,2                            | 43,7 | 11,5   | 3,5                              | 1,2     | -2,3   |
| Nueva Zelanda  | 27,7                            | 42,3 | 14,6   | 5                                | 2,5     | -2,5   |

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
 Tel: (54) (11) 4822-7721  
 contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
 www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
 Tel: (54) (11) 4813-8383  
 argentina@hss.de  
 www.hss.de/americalatina

|  |           |           |           |            |            |             |
|--|-----------|-----------|-----------|------------|------------|-------------|
| PROMEDIO   | 28,9      | 39,1      | 10,2      | 4,3        | 2,7        | -1,6        |
| <b>Países con mayor incremento en el tamaño del Estado</b> |           |           |           |            |            |             |
| Portugal   | 17        | 46        | 29        | 6,5        | 1,7        | -4,8        |
| España   | 13,7      | 45,4      | 31,7      | 8,5        | 1,8        | -6,7        |
| Gracia   | 17,4      | 49,4      | 32        | 7,2        | 1,2        | -6          |
| Finlandia  | 26,6      | 59,4      | 32,8      | 5,6        | 0          | -5,6        |
| Suecia   | 31        | 66,1      | 35,1      | 4,9        | 0,6        | -4,3        |
| Dinamarca  | 24,8      | 60,8      | 36        | 5,9        | 2          | -3,9        |
| PROMEDIO   | 21,8      | 54,5      | 32,7      | 6,4        | 1,2        | -5,2        |
| <b>Promedio países de la OCDE</b>                          | <b>27</b> | <b>48</b> | <b>21</b> | <b>5,5</b> | <b>1,9</b> | <b>-3,6</b> |

Fuente: *The scope of government and the wealth of nations*. Gwartney, Holcombe and Lawson.