

POLITICA FISCAL

Agosto 2004

Un análisis de la propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal

Por Emmanuel Abuelafia y Miguel Braun

Resumen Ejecutivo

Es importante que Argentina tenga una buena Ley de Responsabilidad Fiscal, como tienen Chile y Brasil. El proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en su forma actual debe ser mejorado, y su tratamiento aplazado para dar más tiempo al Congreso para discutir mecanismos consensuados y de largo plazo que contribuyan a la solvencia fiscal, mejoren la equidad en la distribución de recursos públicos, y eleven la calidad del gasto. No existen urgencias locales ni presión externa suficiente que justifiquen aprobar una ley mejorable y sin consenso, en lugar de dar tiempo para una discusión a fondo. La principal razón para rechazar el actual proyecto es que no contribuye lo suficiente a consolidar el equilibrio fiscal, no limita la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la asignación presupuestaria, y genera límites a la redistribución de recursos entre provincias, con lo cual dificultaría la aprobación futura de una nueva ley de coparticipación.

1) ¿Para qué sirve una Ley de Responsabilidad Fiscal?

El actual proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal no es el primero que se aprueba en Argentina, ya en el año 2001 se sancionó la Ley de Convertibilidad Fiscal, que fijaba montos máximos al déficit fiscal. La misma fue incumplida en su primer año y luego modificada en los años posteriores por las Leyes de Presupuesto Nacional. Esta pésima experiencia, que contribuyó a reducir la credibilidad del Estado argentino frente a sus ciudadanos y demás países del mundo, debería hacernos reflexionar acerca de los componentes que debería incluir un proyecto serio de responsabilidad fiscal.

La pregunta fundamental a hacernos es para qué sirve una Ley de Responsabilidad Fiscal. En distintos países, tales como Chile y Brasil, las leyes de este tipo sirven para mejorar la solvencia en las cuentas fiscales del Estado, y para recortar el poder discrecional del Poder Ejecutivo en el uso de los fondos públicos. Que un país tenga solvencia fiscal permite disminuir el efecto de shocks externos sobre la economía nacional con la consiguiente disminución en la volatilidad económica y en la frecuencia e impacto de las crisis. Por otro lado, las decisiones de política se llevan a cabo por medio de una negociación entre los diferentes actores políticos (Poder Ejecutivo, Gobernadores, Legisladores, etc) dentro de una arena de discusión o ambiente transaccional que

determina, al menos en parte, el resultado final. Se puede esperar que un mejor ambiente, es decir, donde el cumplimiento de los acuerdos pueda ser comprobado y no existan demasiados cambios en el marco de referencia, implique políticas públicas de mejor calidad. Por ejemplo, facilitaría la implementación de acuerdos de largo plazo, para temas complejos de política pública, tales como las jubilaciones. Un alto poder discrecional del Poder Ejecutivo atenta contra la calidad de la arena de discusión y por consiguiente contra la calidad de las políticas resultantes. El caso del uso discrecional que el Poder Ejecutivo hace en la etapa de ejecución presupuestaria es un caso paradigmático en Argentina. Controlarlo permitiría entre otras cosas reducir el comportamiento procíclico del gasto público, y el abuso del dinero público en años de elecciones.

Adicionalmente, la solvencia fiscal y la posibilidad de construir acuerdos políticos de largo plazo en cuestiones de finanzas públicas permitiría consolidar el rol del Estado como garante de los derechos de todos los argentinos, ya que se podría ir aumentando paulatinamente el gasto público (actualmente en un 25% del PBI, muy inferior al 35% en EEUU y al 45-55% en los principales países europeos) sin incurrir en mayor endeudamiento.

2) Límites y falencias del actual Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal

Ahora bien, el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal que fue aprobado por el Senado Nacional y que será discutido por la Cámara de Diputados esta semana, trata de atacar distintos flancos del problema fiscal del sector público argentino. Los mismos

son la transparencia en la gestión pública, el gasto público, el equilibrio financiero, el endeudamiento y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Luego de un pormenorizado análisis se puede concluir que el Proyecto tiene importantes límites y falencias en su intento de mejorar la solvencia fiscal y de acotar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Dentro de las medidas orientadas a mejorar la solvencia del Estado se pueden incluir:

- Se establece que el Gobierno Nacional debe brindar, al 31 de agosto de cada año, mayor y mejor información a las provincias sobre el marco macrofiscal que registró la economía durante el año siguiente. Esta medida se encuentra orientada a mejorar las herramientas que poseen las provincias al elaborar sus presupuestos. Lamentablemente, el efecto esperado es bastante acotado debido a que el Gobierno

Nacional ha sido poco exitoso al elaborar sus propias proyecciones. Hasta el año 2002 sistemáticamente sobreestimó y desde esa fecha en adelante subestimó sustancialmente los recursos que iba a recaudar. Una buena Ley de Responsabilidad Fiscal debería incluir condiciones para mejorar la calidad de las proyecciones oficiales de las cuentas públicas.

- El proyecto original presentado por el Poder Ejecutivo Nacional establecía que la tasa nominal de incremento del gasto público primario (GPP)¹ de la Administración Nacional y de las

¹ Cabe aclarar que en el cálculo de GPP se excluyen los intereses de la deuda pública, los gastos financiados por Organismos Internacionales de Crédito y los gastos de capital destinados a infraestructura básica. No se aclara que se incluye dentro del último conjunto de gastos, lo que da lugar a actitudes oportunistas para incluir dentro de esta clasificación diferentes gastos que el presente Proyecto no trata de proteger.

Una buena Ley de Responsabilidad Fiscal debería incluir condiciones para mejorar la calidad de las proyecciones oficiales de las cuentas públicas.

Provincias y CBA no podrá superar la tasa de aumento nominal del PBI. Cuando el PBI nominal disminuya, el GPP deberá al menos mantenerse constante. Luego de la discusión del Senado se incorporó de que este límite no será operativo en el caso de que los recursos fiscales se incrementen en mayor medida que el PBI nominal. Esta medida tiene tanto ventajas como desventajas. Dentro de las ventajas se encuentra que se introduce un límite al crecimiento del gasto público en épocas de holgura económica y que mejora la responsabilidad de los gobiernos pues si los mismos pretenden aumentar el gasto por encima del crecimiento del producto deben generar más recursos para cubrir ese aumento. Por el otro lado, salvo en el caso de que los recursos aumenten más allá del crecimiento del PBI, se congela el GPP en proporción al PBI en el nivel actual, que es muy bajo en términos

internacionales. A su vez, se congela la distribución actual entre Nación y Provincias, que está en un nivel inusualmente favorable a la Nación. Un proyecto más completo debería promover un superávit estructural – es decir, un superávit mayor cuando la economía crece, y la posibilidad de incurrir en déficit cuando se entra en recesión – como en el caso chileno. Esto permitiría combinar solvencia fiscal con una política de atenuación de ciclos, y con crecimiento del gasto público en la medida que mejore la recaudación.

- Con respecto a los ingresos públicos se establece que las medidas tributarias tomadas por los Gobiernos Provinciales y de la CBA que lleven a una menor recaudación deberán ser compensadas y que los presupuestos provinciales deberán incluir una estimación de los gastos tributarios.

Estas medidas tienden a mejorar la responsabilidad de los Gobiernos Provinciales hacia modificaciones de política tributaria que realicen. Cabe destacar que solamente exige que exista una compensación en el ejercicio en curso sin contemplar los efectos de estas políticas en ejercicios futuros.

- El Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la CBA deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero salvo que no cumplan con las limitaciones de la deuda, que en ese caso deberán tener superávit

Un proyecto más completo debería promover un superávit estructural como en el caso chileno. Esto permitiría combinar solvencia fiscal con una política de atenuación de ciclos, y con crecimiento del gasto público en la medida que mejore la recaudación.

presupuestarios que permitan la progresiva reducción de la deuda. Es necesario aclarar que se excluye dentro de los gastos aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los destinados a infraestructura social básica. Esta medida tiene la ventaja de aunque es restrictiva en cuanto al déficit no elimina la posibilidad de realizar políticas activas en caso de recesión económica.

La fuente de financiamiento de las mismas debe ser Organismos Internacionales de Crédito, que suelen ser la única fuente de financiamiento durante una recesión, o deben ser destinados a infraestructura social básica. No queda clara la definición de infraestructura social básica, lo cual junto con otras definiciones inciertas, hace menos creíble la contribución del proyecto actual a la solvencia fiscal, y abre otra oportunidad para comportamiento discrecional al Poder Ejecutivo.

- Se establece que los Gobiernos Provinciales y de la CBA tomarán medidas para que los servicios de la deuda no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios, que los gobiernos subnacionales no emitirán títulos sustitutos de la Moneda Nacional de curso legal y que los mismos necesitan

autorización del Ministerio de Economía Nacional para contraer nueva deuda. En primer lugar, no se incluye al Gobierno Nacional dentro de estas medidas, dejándolo fuera de toda restricción para la adquisición de nueva deuda y, como ya sucedió en momentos de crisis, de emitir sustitutos de la Moneda Nacional. En segundo lugar, la autorización para nuevo endeudamiento por parte del Ministerio de Economía no es una herramienta nueva, ya que está establecida hace largo tiempo por el Decreto 684/95 y, como la realidad demuestra, fue muy poco efectiva.

- Las sanciones establecidas para el caso de incumplimiento de lo establecido por la Ley van desde la divulgación en las páginas web, la restricción al derecho a voto en el Consejo, la restricción en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos a las provincias, la limitación en el otorgamiento de avales y garantías, la negación para las operatorias de nuevo endeudamientos y hasta la limitación de transferencias presupuestarias del Gobierno Nacional. Dentro de este conjunto de sanciones, no se contemplan castigos a los funcionarios que realicen las maniobras, como en el caso brasilero. Adicionalmente, no se establece qué medidas correctivas deberán implementarse para encauzar a las jurisdicciones que se hayan desviado de lo establecido por la Ley.

El intento de disminuir la discrecionalidad del Gobierno es bastante desalentador, pues aunque se incorporaron artículos que tratan de disminuirla hay otros que la incrementan:

- Se establece que las Leyes de Presupuesto de los Gobiernos

Nacionales y de la Administración Nacional consolidarán todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios. Adicionalmente se establece que no se podrán crear fondos ni organismos que no consoliden en el presupuesto general de cada jurisdicción. Es este caso el proyecto limita el poder discrecional del Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Provinciales pues todos los organismos del Estado deben ser incluidos en los respectivos presupuestos y por lo tanto necesitan la aprobación del

Congreso y las Legislaturas Provinciales, dependiendo del nivel de gobierno.

- Existen distintas medidas dentro del Proyecto que aumentan el poder discrecional del Gobierno Nacional. En primer lugar se establece que el Gobierno Nacional podrá implementar programas vinculados con la deuda provincial, siendo los mismos a través de acuerdos bilaterales. En segundo lugar, dentro de los castigos establecidos a la falta de

cumplimiento de lo establecido por la Ley, una amplia mayoría serán impuestos por la Nación y no por un verdadero Consejo Federal. Por último, se establece que el Ministerio de Economía debe otorgar autorización a las provincias y CBA para contraer nueva deuda sin aclarar cuales son los parámetros que el mismo debe seguir.

3) Hacia una Ley de Responsabilidad Fiscal que mejore sustancialmente la solvencia

Del análisis anterior, en primer lugar, se desprende que el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal presentado por el Poder Ejecutivo ataca algunos de los problemas de solvencia y discrecionalidad, pero no es muy útil en su conjunto. La complejidad que revisten el problema de la solvencia fiscal y los

La complejidad que revisten el problema de la solvencia fiscal y los acuerdos federales para la asignación de los fondos públicos merecerían un análisis más profundo para evitar los errores que se cometieron en la sanción de leyes anteriores de solvencia fiscal aprobadas con apuro y sin consenso.

acuerdos federales para la asignación de los fondos públicos merecerían un análisis más profundo, y más tiempo para consensuar políticas de Estado, que eviten los errores que se cometieron en la sanción de leyes anteriores de solvencia fiscal aprobadas con apuro y sin consenso. No existe urgencia doméstica ni presión externa por la sanción de esta Ley, y existen grandes beneficios de sancionar una Ley de Responsabilidad Fiscal que mejore sustancialmente la solvencia. Existen casos exitosos de este tipo de ley en América Latina, en las cuales se engloba a todos los niveles de gobierno – Nacional, Provincial y Municipal –, que establecen límites claros a la discrecionalidad de los gobiernos y que establecen castigos puntuales a los funcionarios que no cumplan con lo establecido en estas leyes. Dos casos a

estudiar en detalle, para evaluar las ventajas y desventajas de adoptar distintos componentes para nuestro caso son el caso brasilero y chileno.

Las opciones que tienen los legisladores con respecto a este Proyecto de Ley son aprobarlo, rechazarlo de plano o tratar de mejorar el proyecto presentado para lograr una Ley que mejore las instituciones de Argentina, logrando tanto una mayor solvencia fiscal como un mejor ámbito transaccional para la toma de decisiones. Esta última opción parece la más acertada para este momento, debido a las falencias del Proyecto actual y a los beneficios que traería aprobar una buena Ley de Responsabilidad Fiscal.

Miguel Braun: co-fundador y Director de Política Fiscal, CIPPEC. Es Licenciado en Economía *summa cum laude*, Universidad de San Andrés, y PhD en Economía, Harvard University.

Emmanuel Abuelafia economista del área de Política Fiscal. Es Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Tucumán; Magister en Economía, Universidad de San Andrés y Mphil en Economía, Universidad de Cambridge.

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Si desea citar este documento: Abuelafia, Emmanuel y Braun, Miguel: "Un análisis de la propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2004.

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).