



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

LIII Reunión Anual

Noviembre de 2018

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-6-0

Reglas Fiscales para el Crecimiento y la Equidad.
Una contribución para el caso argentino

Rozenwurcel Guillermo
Melamud Ariel

Reglas Fiscales para el Crecimiento y la Equidad

Una contribución para el caso argentino

ARIEL MELAMUD (UNSAM) Y GUILLERMO ROZENWURCEL (UNSAM- UBA-CONICET)

Noviembre, 2018

Contenido

Introducción	3
1. Antecedentes Macroeconómicos	4
2. Marco conceptual	9
3. Diagnóstico de la situación fiscal	10
3.1. A nivel nacional	10
3.2. A nivel provincial	15
4. Los cambios que introdujo la ley 27.428 en materia de responsabilidad fiscal	23
5. Propuesta de Reglas Fiscales para Argentina	26
5.1. Recomendaciones para el diseño de Reglas Fiscales	26
5.2. Consideraciones sobre las Reglas Fiscales de la Nación	27
5.3. Consideraciones sobre las Reglas Fiscales de las Provincias	30
5.4. El Sistema de Alertas de la Ley de Disciplina Financiera Sub-Nacional de México....	32
Comentario finales	34
Consideraciones metodológicas	36
Referencias	36
Datos estadísticos	37

Introducción

Uno de los desequilibrios más problemáticos que el gobierno anterior dejó al actual es el fiscal. En 2015 el déficit consolidado de la Nación y Provincias alcanzó 6,2% del PBI (incluyendo el pago de intereses). En lo que va de la gestión del nuevo gobierno, el desequilibrio alcanzó niveles incluso superiores: 6,9% del PBI en 2016 y 6,7% en 2017.¹

No caben dudas de que estos niveles de déficit resultan insostenibles en el mediano plazo, porque generan necesidades de financiamiento que provocarían la aceleración de la inflación o el crecimiento de la deuda pública a niveles incompatibles con el equilibrio macroeconómico. No obstante, es necesario subrayar que ajustar el déficit mediante políticas de shock no es económica o políticamente factible ni socialmente deseable.

En este marco, el ajuste sólo podría ser gradual y en buena medida provenir del crecimiento económico. Una regla viable sería fijar como objetivo que el gasto no crezca más que la inflación, es decir que se mantenga constante en términos reales, tal como lo dispuso la reforma de la ley de responsabilidad fiscal. De este modo, asegurando que los ingresos fiscales crezcan al ritmo del PIB nominal (crecimiento real más inflación), la relación entre el déficit y el producto tendería a reducirse.

Naturalmente esa política exige que, más allá de inevitables fluctuaciones, el crecimiento del producto sea en promedio positivo. Para que, además, el ajuste sea gradual pero converja a niveles sostenibles mientras haya financiamiento disponible, el crecimiento promedio debería situarse en torno al 3,5% anual. El mecanismo que de acuerdo a la experiencia internacional parece adecuado para promover el alcance de estos objetivos es el de una Ley de Responsabilidad Fiscal.

Argentina ya contó con una ley de esta índole, la 25.917 de 2004, que desde el mismo comienzo de su vigencia sufrió sucesivas modificaciones que le agregaron flexibilidad y le quitaron credibilidad hasta caer en desuso. A fines de 2017, no obstante, el gobierno logró aprobar en el Congreso la reforma en materia de responsabilidad fiscal, mediante la ley 27.428, que implícitamente contempla para el Gobierno Nacional un período de convergencia gradual a las metas de déficit primario (2,7% en 2018² y 2,2% en 2019). Vale notar que en el mes de junio de 2018 el Gobierno Nacional acordó un programa con el FMI con un plan económico que acelera la convergencia fiscal con metas de déficit primario de 1,3% de PBI en 2019 y de equilibrio en 2020³. Si bien la reforma de la ley de responsabilidad fiscal va en la dirección correcta, presenta ambigüedades que pueden frustrar los objetivos previstos.

¹ Fuentes: Ministerio de Hacienda, Serie de Finanzas Públicas. Nueva metodología de cálculo de resultado fiscal del SPN, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Información Fiscal de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales.

² Originalmente, la meta era 3,2%.

³ Dado que el acuerdo se suscribió al momento de finalizar este documento, su contenido no ha sido analizado en el presente.

En síntesis, la reciente reforma de la ley de responsabilidad fiscal es un paso adelante importante, aunque presenta una serie de limitaciones y debe afrontar un serio desafío para su implementación, considerando que Argentina ha sido un país que sistemáticamente ha incumplido las reglas fiscales. Las primeras se deben a las excepciones previstas y a la ausencia de adecuados mecanismos de sanción. En este sentido, su formulación posiblemente refleje las concesiones incorporadas para lograr su aprobación y requiera ajustes posteriores, incluso el fortalecimiento del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como autoridad técnica para su implementación. En cuanto a lo segundo, dado que el gradualismo fiscal (recientemente reformulado en el marco del acuerdo con el FMI) supone seguir aumentando la deuda, su viabilidad dependerá no sólo de que la economía alcance y sostenga un crecimiento razonable sino también de las condiciones internacionales para acceder al crédito (tal como se observó en el primer semestre de 2018), un gran desafío considerando nuestro desempeño pasado.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en el presente trabajo se efectúa una revisión de la experiencia reciente de Argentina en materia de reglas fiscales, haciendo hincapié en los avances logrados y los desafíos de diseño e implementación de la última reforma, llevada a cabo a fines de 2017.

Para ello, el documento se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se analizan las tendencias de mediano plazo de los “fundamentos” macroeconómicos, con el objetivo de comprender la necesidad de que las reglas fiscales faciliten inicialmente una política gradualista de convergencia del resultado fiscal a niveles sostenibles, para luego apuntar a garantizar el rol anti-cíclico de la política fiscal. La segunda sección presenta un breve resumen del marco conceptual referido al diseño e implementación de reglas fiscales, haciendo referencia a la relación entre la macroeconomía y la política fiscal, así como al rol de las reglas en el ámbito nacional y sub-nacional. En la tercera sección se analiza el desempeño fiscal a nivel nacional y provincial y se presenta un análisis crítico de los principales cambios introducidos en la reforma de la ley de responsabilidad fiscal, con el propósito de introducir los avances y desafíos en cuanto a su diseño e implementación. Finalmente, en la misma sección, se detallan algunas recomendaciones generales que deberían considerarse a futuro para el establecimiento de reglas fiscales permanentes en el ámbito nacional y provincial. El trabajo culmina con las conclusiones.

1. Antecedentes Macroeconómicos

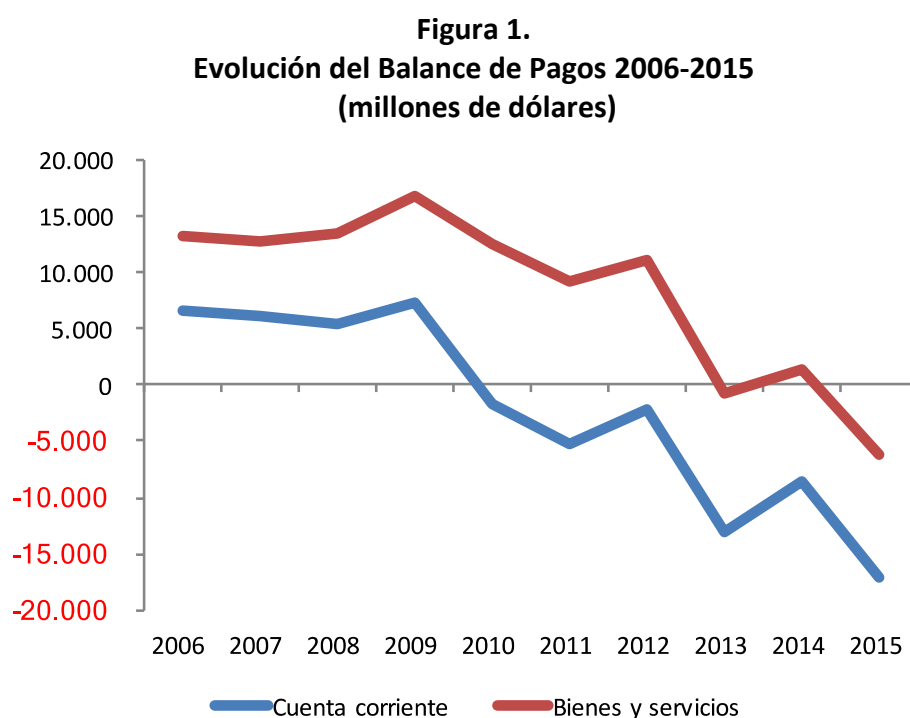
Para comprender el desempeño actual de la economía argentina es necesario tener en cuenta las principales tendencias de mediano plazo de los “fundamentos” macroeconómicos. Estas tendencias persisten más allá de los cambios de gobierno y de sus orientaciones políticas, económicas e ideológicas y constituyen desde hace décadas un obstáculo para el crecimiento sostenido.

Esto obedece a la influencia de dos factores. Uno externo: la recurrente escasez de divisas que subyace a la reaparición cíclica de los déficit de balanza de pagos. El otro

interno: la conflictividad social que subyace a la generación cíclica de déficits fiscales, los cuales además tienden a perpetuarse debido a la rigidez del gasto público corriente.

Dos cambios ocurridos en la primera década del siglo XXI, de efectos prolongados pero no percibidos ni internalizados por la política económica, reavivaron estas tendencias: 1) el shock financiero externo desatado en 2008, cuyos efectos sobre el comercio internacional y la globalización se revelaron de naturaleza duradera, aunque fueron percibidos en la Argentina como transitorios; 2) el persistente aumento del gasto público verificado desde 2003, que constituyó un verdadero cambio estructural y no meramente cíclico en el funcionamiento del sector público.

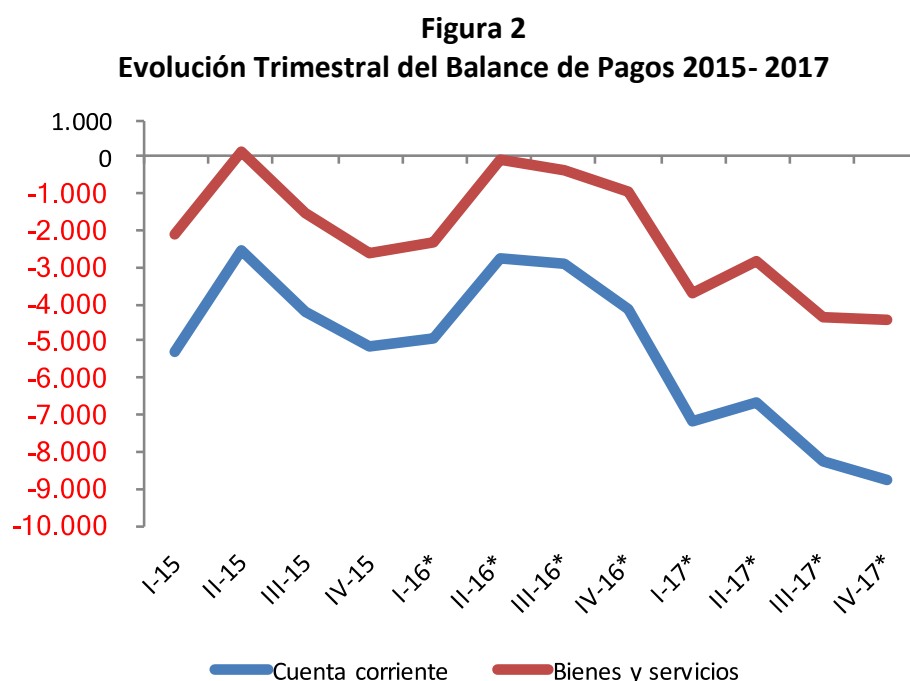
En el plano externo, la evolución del balance de pagos convalida esta percepción. A partir del segundo gobierno de la Presidenta Fernández de Kirchner, las cuentas externas comenzaron a empeorar como resultado de una combinación del deterioro en la situación internacional e inadecuada política doméstica. Así, ese gobierno terminó en 2015 con un déficit en cuenta corriente de 15,9 MM de dólares (equivalentes a 2,5% del PIB), resultado de un saldo comercial que entre 2011 y 2015 se evaporó, en gran medida por el aumento del déficit en la balanza energética, y transformó en deficitaria la cuenta corriente, que en ese período pasó de 4,4 a 15,9 MM de dólares (es decir de 0,8 a 2,5% del producto).



Fuente: ASAP en base a datos del INDEC

Inevitablemente, el nuevo gobierno debió encarar la corrección de los desequilibrios, que implicaban al mismo tiempo tratar de mejorar los fundamentos externos y

reacomodar las políticas domésticas del gobierno anterior (principalmente el cepo cambiario). No obstante, los resultados obtenidos hasta ahora fueron menos que magros.



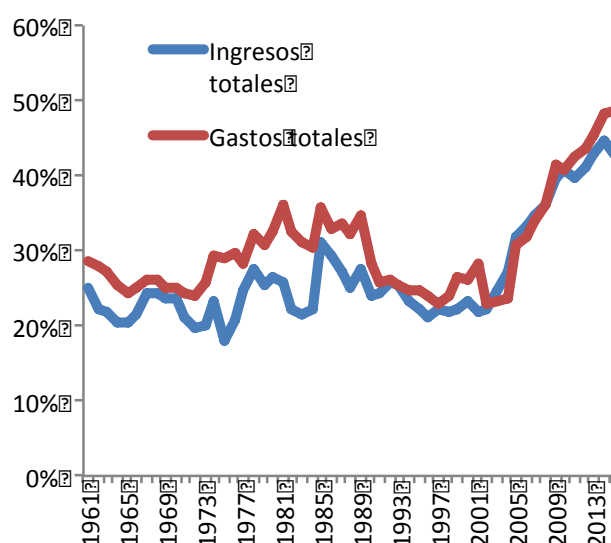
Fuente: ASAP en base a datos del INDEC

En cuanto a 2018 y 2019, las proyecciones del FMI sugieren que esas tendencias se acentuarán, ya que prevén que el déficit en cuenta corriente se agravará debido a un creciente déficit en la balanza de servicios reales y a mayores pagos de intereses, esto último como consecuencia del financiamiento externo del déficit fiscal (gemelo del externo).

La fragilidad externa es, en gran medida, la contrapartida de esta dinámica: la suba del endeudamiento externo, principalmente del sector público, que implica un riesgo para la sostenibilidad del endeudamiento externo a mediano plazo, ante el aumento de la relación deuda externa/producto (actualmente en torno al 32% pero con tendencia peligrosamente creciente). Si bien su valor por el momento no es preocupante, la cuestión puede volverse problemática en el futuro, especialmente si el contexto internacional se endurece, las tasas de interés y la prima de riesgo-país aumentan en consecuencia, y la actividad económica se recupera a un ritmo más lento que el esperado.

Esas necesidades de endeudamiento seguirán en aumento los próximos años, a lo que deberán agregarse las necesidades de refinanciar la deuda preexistente (*roll over*) dado que en los próximos años habrá también importantes vencimientos, que se deberán enfrentar en condiciones financieras que hoy son altamente inciertas.

Figura 3
Cuentas fiscales del Sector Público Argentino 1961-2015 (% del PBI)



Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Hacienda

En el campo fiscal, por su parte, uno de los rasgos más destacados en el nuevo siglo fue el incremento del tamaño del Estado. En 2002, luego de la crisis, el gasto público total del sector público argentino no financiero en relación al PBI era de 24,6%, mientras en 2015 llegó al 44,6%, un incremento de 20 puntos porcentuales del PBI. La cantidad de empleados públicos pasó de 2,3 millones a 3,9 millones en igual período. Este proceso incluyó tanto a los municipios como a las provincias y a la Nación. De manera paralela a esta expansión se incrementó la presión tributaria, que se ubica hoy en 43% del PBI (era de 23% en 2002). La expansión de la recaudación tributaria, no obstante, no fue suficiente para cubrir el crecimiento del gasto y a partir del año 2009 el superávit fiscal que se venía registrando desde 2003 se convirtió en déficit. En 2015, el déficit conjunto nación y provincias se ubicó en valores cercanos al 6,2% del PBI. Como el déficit se financió en buena medida con emisión, la mayor recaudación tributaria por el impuesto inflacionario llegó a representar 3,2% del PBI en 2014.⁴

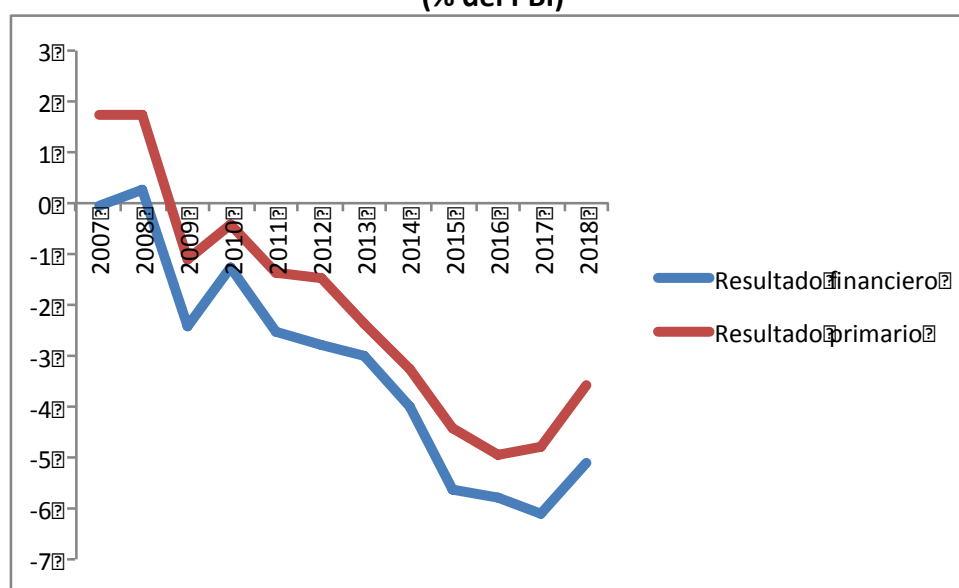
La estructura del gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) también varió. Entre 2003 y 2015 el gasto público social pasó del 16,8% del PBI al 26,5% y, el gasto en servicios económicos asociados a la energía y el transporte, de 2,4% a 6,7%. El gasto directamente relacionado con el crecimiento, educación e inversión pública perdió entidad y el que más aumentó fue el gasto en seguridad social (aumento de casi 5% del PBI entre 2003 y 2015).

Hasta el momento, la principal medida para corregir el desequilibrio fiscal ha sido la reducción de los subsidios al consumo de servicios públicos. A pesar de ello, en 2016 y 2017 el resultado fiscal financiero, antes que mejorar, empeoró.

⁴ Estimación propia a partir de datos del INDEC y del BCRA.

¿Qué podemos esperar hacia delante? Sin una reforma fiscal profunda, el sesgo al déficit continuará. De hecho, los debates actuales sobre reforma fiscal se refieren a bajar la presión impositiva como herramienta para mejorar la competitividad. Ello difícilmente contribuya a llevar las cuentas públicas hacia terrenos superavitarios –más bien lo contrario. Los mayores gastos financieros en un contexto de deuda creciente y tasas relativamente altas tampoco ayudarán a mejorar los números. Sólo la reducción de subsidios y el crecimiento de la economía, de sostenerse en torno al 3% anual, jugarían a favor y podrían contribuir a reducir el déficit en términos de PBI (**Figura 4**).

Figura 4
Resultado fiscal del Sector Público Nacional
(% del PBI)



Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Hacienda. 2018: dato de la Ley de Presupuesto.

Por qué cuesta tanto corregir los desequilibrios comentados? El problema es que la política de estabilización debe lidiar con un problema de "sobre-determinación". Con dominancia fiscal (esto es, con un déficit fiscal que reduce los grados de libertad de la política monetaria) y mercados financieros domésticos poco profundos, esa política enfrenta el siguiente "trilema": sería factible, en principio, alinear precios relativos y evitar, o al menos amortiguar, la recesión siempre que se subordinase a esos dos objetivos la meta de reducción inflacionaria; también se podría evitar o amortiguar la recesión y bajar la inflación, siempre que la corrección de precios relativos no se considerase una prioridad del mismo orden que las otras dos; finalmente, podría bajarse la inflación y alinearse los precios relativos si se estuviese dispuesto a sacrificar el nivel de actividad y empleo. Lo que no resulta posible, en cambio, es perseguir al mismo tiempo esos tres objetivos (de inflación, actividad y precios relativos) con una política monetaria muy contractiva, una política fiscal gradualista y renunciando a la política de ingresos.

2. Marco conceptual

Un comportamiento fiscal poco prudente perjudica la estabilidad macroeconómica, la profundidad y solvencia del sistema financiero así como la reputación del país en los mercados internacionales de crédito. La volatilidad de las variables fundamentales de la economía incentiva la inversión especulativa y afecta, entre otras cosas, la tasa de crecimiento económico de largo plazo. De acuerdo a Perry (2002), un tercio de la volatilidad macroeconómica de América Latina se explica por la volatilidad de las políticas fiscales.

Las políticas fiscales en Argentina se caracterizaron en los 2000s por ser estrictamente pro-cíclicas. Tal ha sido el caso de las expansiones fiscales llevadas a cabo en las fases ascendentes de los ciclos (2004-2007 y 2010-2012).

Los países que ganan grados de libertad (como por ejemplo Chile), disminuyendo el peso de su deuda en períodos expansivos, llegan mejor preparados cuando deben enfrentar la reversión del ciclo económico. En este sentido, Perry, G. (2002), analiza en su trabajo los efectos que tiene el carácter pro-cíclico de las políticas fiscales, especialmente sobre la política social. Sus resultados señalan la existencia de una relación positiva entre el gasto social y el crecimiento económico. No obstante, en muchos países los gastos sociales caen durante las recesiones, cuando más se los necesita. Lo propio ocurre con la inversión pública.

La implementación de reglas fiscales que prioricen la necesidad de la política fiscal anti-cíclica podría evitar los perjuicios antes mencionados. Es por ello que las políticas estructurales deberían abocarse al fortalecimiento de los estabilizadores fiscales automáticos y a promover la constitución de fondos anti-cíclicos.

El primer punto que debe definirse antes de diseñar una regla fiscal es precisar el objetivo que la origina, lo que nos lleva a la cuestión de identificar el problema que se pretende resolver con ella.

Si el problema que atraviesa un gobierno, por ejemplo, es un elevado y sostenido déficit fiscal, que de mantenerse podría introducir un riesgo a la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la deuda pública, lo aconsejable naturalmente es definir una regla que mida la evolución del resultado fiscal, por ejemplo a través de su relación con el PBI, estableciendo como meta un sendero decreciente del mismo hasta alcanzar cierto nivel “objetivo” que hay que mantener. Si además el gobierno tiene un elevado nivel de deuda y los pagos de intereses resultan excesivos, será conveniente definir adicionalmente reglas fiscales para la relación entre la deuda y el PBI y/o entre los pagos de intereses y el PBI.

Ahora bien, si la estructura de gasto de un gobierno se caracteriza por una elevada participación de alguno de sus componentes (por ejemplo, del gasto en previsión social o remuneraciones al personal), lo conveniente será que –de manera

complementaria a la regla general sobre el comportamiento del gasto o déficit fiscal-se diseñe una regla específica que restrinja su evolución. Esto obedece a que un desvío por más pequeño que fuera entre el gasto programado y ejecutado del componente bajo consideración debilitará significativamente el desempeño fiscal.

Por otra parte, si el problema que enfrenta un gobierno es la fuerte pro-ciclicidad del gasto público, es decir la existencia de una relación positiva y fuerte entre la evolución del gasto público y el PBI, lo recomendable es diseñar una regla fiscal que refuerce la función de estabilización que debe desempeñar la política fiscal, tal como existe en Chile con la meta de balance estructural y la creación del fondo de estabilización económico y social. En efecto, los objetivos de estabilización y sostenibilidad fiscal son complementarios.

Finalmente las reglas en jurisdicciones nacionales, que manejan la política cambiaria y monetaria además de la política fiscal, difieren de las reglas en jurisdicciones sub-nacionales, que sólo tienen a su cargo la política fiscal. En este sentido, el diseño e implementación de reglas en el ámbito nacional debe procurar cumplir la función de estabilización macroeconómica, incorporando el componente anti-cíclico de la política fiscal; mientras que en ámbito sub-nacional debe colaborar para lograr una asignación oportuna y sostenible de los bienes y servicios públicos locales. En consecuencia, no hay una regla única que se pueda aplicar en todas las jurisdicciones sino que la regla se debe diseñar de acuerdo a la realidad de cada lugar y a los objetivos que se persigan.

Actualmente en Argentina, el desbalance fiscal requiere en primer lugar reducir el déficit, tanto nacional como provincial. Es necesario, además, considerar la evolución creciente que registran la deuda pública y la carga de intereses y, dentro del gasto primario, el elevado peso del gasto salarial y previsional. Una vez alcanzado un resultado final sostenible, la política fiscal deberá incorporar mecanismos para operar anti cíclicamente.

Dado el carácter gradual del enfoque adoptado por el gobierno para llevar a cabo el ajuste fiscal, la credibilidad de su compromiso se vuelve crucial para el logro de ese objetivo. Es en este contexto que la adopción de reglas fiscales adecuadamente diseñadas, implementadas, supervisadas y efectivamente cumplidas, en la medida que permita reforzar la credibilidad de la política, puede contribuir significativamente a su éxito.

3. Diagnóstico de la situación fiscal

3.1. A nivel nacional

En Argentina, el Gobierno Nacional enfrenta en la actualidad el desafío de reducir el elevado déficit fiscal registrado en los últimos años: 5,2% del PBI en 2015, 5,9% del PBI

en 2016 y 6,0% del PBI en 2017⁵. Al sumar las provincias y municipios, el déficit fiscal consolidado de 2015, 2016 y 2017 alcanzó 6,2% del PBI, 6,9% del PBI⁶ y 6,7% del PBI, respectivamente.

Los problemas que podría ocasionar mantener estos elevados desequilibrios en las cuentas públicas son, siempre y cuando el Gobierno Nacional continúe con la actual estrategia de financiamiento mediante los mercados voluntarios de deuda, un crecimiento del nivel y carga de la deuda pública que podría atentar contra la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, tal como se indicó previamente. O bien, en cambio, recaer en mayor impuesto inflacionario⁷ (3% del PBI en 2016 y 1,8% del PBI en 2017) si se reintroduce la opción de financiamiento vía emisión monetaria del BCRA.

En este marco, la administración que inició su mandato en diciembre de 2015 adoptó una estrategia de *gradualismo fiscal*⁸. Esta última plantea una desaceleración gradual del alto nivel de gasto público que coexiste con la inviabilidad de aumentar la ya elevada carga tributaria (35% para el Sector Público Consolidado y 37% con impuesto inflacionario). Incluso, por el contrario, habría que reducir la carga tributaria a los estándares de los países con quienes competimos en la región (32% en Brasil y 29% en Uruguay). En suma, esta dinámica del gasto (fundamentalmente del gasto corriente) y recursos genera un desequilibrio fiscal y flujos elevados de endeudamiento neto que vienen impactando sobre el nivel de deuda pública. Como correlato, el Gobierno Nacional definió a inicios de 2017 metas graduales trianuales de reducción del déficit primario al 2,7% del PBI en 2018 (originalmente 3,2% del PBI) y 2,2% del PBI en 2019 (reducida al 1,3% en el reciente acuerdo con el FMI) y equilibrio primario en 2020⁹.

En las siguientes **Figuras 5 y 6** se muestra la evolución que han tenido los principales indicadores macro-fiscales del Sector Público Nacional no Financiero (SPNnF) entre 2003 y 2017, en base a los datos publicados por el Ministerio de Hacienda. Puede observarse que entre 2003 y 2008 el SPNnF registró sucesivos superávits fiscales,

⁵ El déficit fiscal se calcula con la nueva metodología diseñada en 2017 por el Ministerio de Hacienda y cubre la ejecución base caja del Sector Público Nacional no Financiero.

⁶ Para 2016-2017 no se cuenta con datos de municipios. El resultado fiscal provincial 2017 (-0,8% del PBI) corresponde al estimado en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2018. Por otro lado, según el balance del BCRA, el déficit cuasi-fiscal alcanzó, sin contabilizar los ingresos por diferencias netas de cotización (principalmente por tenencia de títulos públicos nacionales y en menor medida por reservas internacionales), 1,8% del PBI en 2015 y 1,7% del PBI en 2016. El resultado cuasi-fiscal del BCRA se convierte en un superávit de 2,5% del PBI en 2015 y 0,9% del PBI en 2016 al contabilizar los ingresos por diferencias netas de cotización. Estos últimos constituyen las rentas por utilidades contables del BCRA que se han venido transfiriendo al Tesoro Nacional durante los últimos años.

⁷ El impuesto inflacionario se calcula como la relación entre la tasa de inflación y la base monetaria. Si se reduce la inflación con mayor intensidad hay que, como contrapartida, aumentar el endeudamiento.

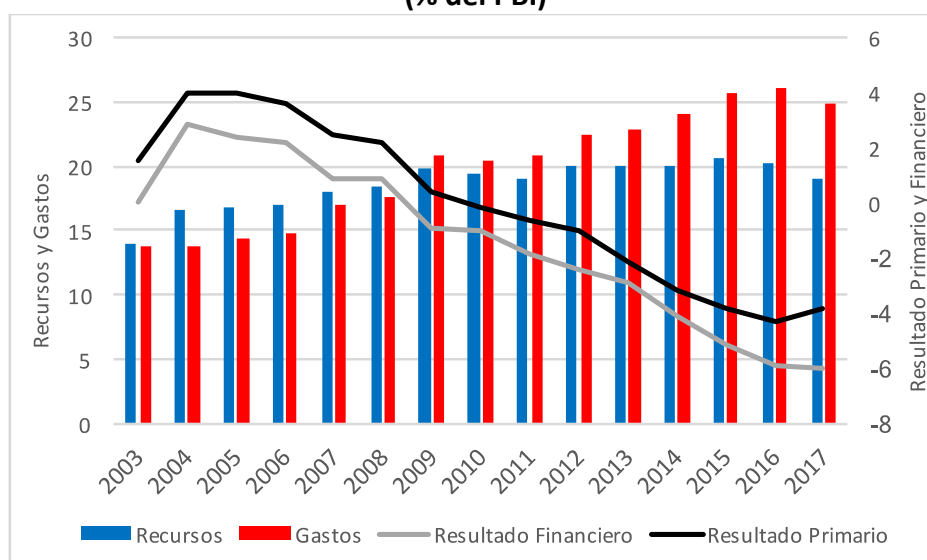
⁸ La estrategia se basa en cuestiones políticas (Cambiamos ganó las elecciones presidenciales por escaso margen y es un partido nuevo), sociales (altos índices de pobreza e indigencia que justifican la intervención del Estado en los sectores sociales) y económicas (con una recesión económica en 2016 y un moderado crecimiento en 2017).

⁹ El déficit primario equivale al déficit fiscal excluyendo los pagos de intereses de la deuda, los cuales alcanzarían 2,2% del PBI en 2017 (10% del gasto total). Las metas fiscales y su seguimiento puede visualizarse en <https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/hacienda/metlas-fiscales/>

destacándose los alcanzados entre 2004 y 2006 en el orden de 2,2% y 2,9% del PBI. En cuanto al resultado primario, es decir excluyendo el pago de intereses al sector privado¹⁰, los guarismos han sido superavitarios hasta 2009, inclusive, registrando resultados positivos en torno a 3,6% y 4,0% entre 2004 y 2006.

En 2007, cuando se registró una tasa de crecimiento económico de 9% (PBI, base 2004), se interrumpió la tendencia de mayor crecimiento de los recursos en relación a los gastos observada desde 2003. En 2007 el crecimiento interanual del gasto como porcentaje del PBI superó en 10 pp. al crecimiento de los recursos. Desde entonces y de manera ininterrumpida hasta 2017, la tasa de crecimiento de los gastos totales en términos reales superó la tasa de crecimiento de los recursos. Si bien la mayor expansión de la política fiscal, es decir cuando se registró mayor discrepancia entre la variación de los gastos y de los recursos como porcentaje del PBI, se produjo en 2007 y 2009, y en el último caso coincidió con el ejercicio más recesivo del período bajo análisis (-5,9% según PBI base 2004), en todos los ejercicios subsiguientes los gastos como porcentaje del PBI crecieron a mayor ritmo que los recursos. De esta manera, los resultados primario y financiero pasaron de un superávit de 0,4% del PBI y un déficit de 0,9% del PBI en 2009 a un déficit de 4,3% y 5,9% del PBI en 2016, respectivamente. En 2017, el déficit primario se ubicó en 3,8% del PBI (-0,5 pp.) y el financiero en 6% del PBI (+0,1 pp.). La mejora del resultado primario y el deterioro del resultado financiero, que se produjo simultáneamente en 2017, se explican, en gran medida, por la mayor carga de los intereses de la deuda (excluyendo los intereses pagados a FGS y otros organismos del sector público), los cuales pasaron de 1,6% del PBI en 2016 a 2,1% del PBI en 2017.

Figura 5
Sector Público Nacional no Financiero
Recursos, Gastos, Resultado Primario y Financiero
(% del PBI)



¹⁰ Por un mayor detalle, consultar notas metodológicas de cálculo de resultados fiscales (total y primario).

Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Hacienda. **Notas metodológicas:** el Ministerio de Hacienda descuenta de los ingresos la renta de la propiedad por utilidades del BCRA y las generadas por activos del Sector Público Nacional en posesión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de ANSES y de otros organismos del SPN. Por lo gastos se descuentan los intereses pagados intra-Sector Público, por ejemplo los pagados por el Tesoro Nacional al FGS¹¹. En la metodología internacional se contabilizan todas las rentas de propiedad como ingresos y gastos.

Vale aclarar que, si bien el gobierno dispone de relativos (aunque muy limitados, especialmente por el peso que tiene el gasto en seguridad social en el presupuesto nacional) grados de libertad para actuar sobre el resultado primario, la relevancia del resultado fiscal (financiero) radica en que es el que determina las necesidades de financiamiento y el impacto de la política fiscal sobre el conjunto de la economía.

En resumen, el gobierno nacional ha ejercido una política fiscal expansiva desde 2007 hasta el presente, independientemente de la fase del ciclo económico, es decir tanto durante las bonanzas (por ejemplo, 2007-2008 y 2010-2011) como en las recesiones (2009), lo que ha deteriorado significativamente los resultados fiscales hasta alcanzar entre 2015 y 2017 niveles que amenazan en el mediano plazo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, el stock de deuda pública como porcentaje del PBI ha estado disminuyendo continuamente entre 2004 y 2011, pasando de 118% a 39%, respectivamente. A partir de 2012 se registran leves pero sistemáticos incrementos en la relación deuda/PBI hasta alcanzar 54% en 2016. Sin embargo, en el período bajo análisis se produjo un significativo cambio en la composición de la deuda, reduciéndose la deuda con privados¹² (de 91% del PBI en 2004 a 14% en 2014) y organismos multilaterales y bilaterales (de 23% del PBI en 2004 a 5% del PBI en 2016), y aumentando la deuda con agencias del Sector Público (de 4% del PBI en 2004 a 31% del PBI en 2015).

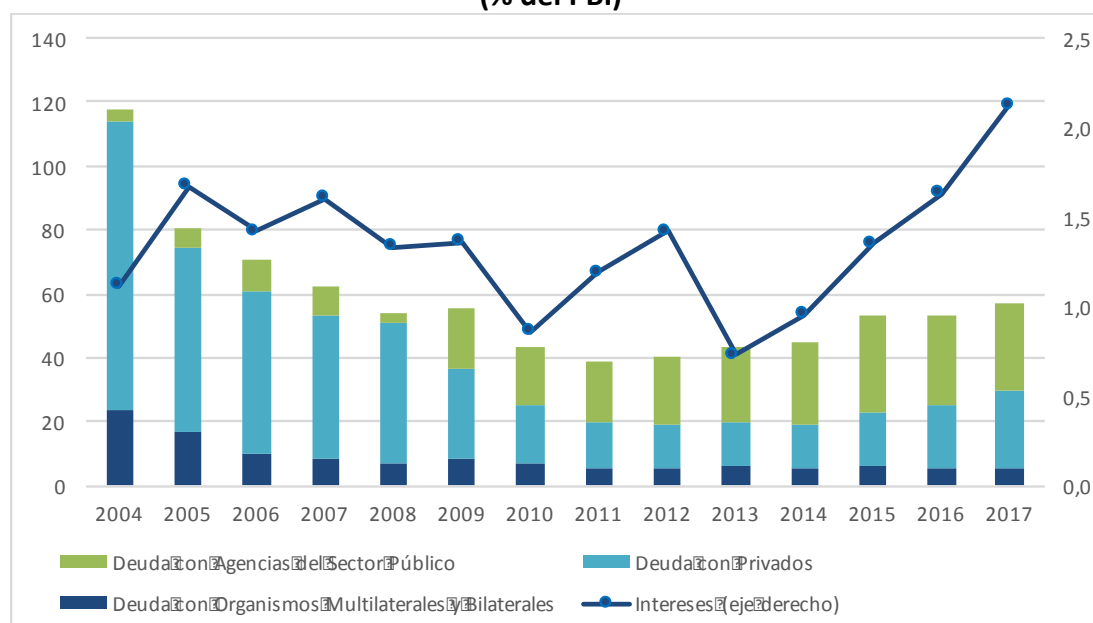
En los últimos años, sin embargo, esta tendencia se revirtió. La deuda pública con el sector privado aumentó de 14% del PBI en 2014 a 21% del PBI en 2016, en función del pago de intereses acumulados y de capital a los *holdouts*, mientras que la deuda con agencias del Sector Público decreció de 31% del PBI en 2015 a 27% del PBI al segundo trimestre de 2017. Esta tendencia al cambio en la composición de la deuda se produjo a partir del nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2015 y se mantiene actualmente.

¹¹ Consultar notas metodológicas 1 y 2 de informes mensuales de ingresos y gastos, <https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/hacienda/informacion-estadistica/>. Dado que el Ministerio de Hacienda no distingue para el período 2008-2014 la renta de propiedad generada por activos del sector público en poder del FGS y de otros organismos del SPN y los correspondientes intereses pagados intra-Sector Público, de manera de contar con una serie 2003-2016 comparable, estos componentes se estimaron para dicho período tomando como referencia el ratio 2015-2016 de "Renta de FGS y otras entidades provenientes de pagos intra-Sector Público"/"Renta total de FGS y otras entidades".

¹² Ésta incluye la deuda *performing* y la deuda no presentada al canje.

Por el lado de los pagos de intereses de la deuda (netos de los pagos intra-sector público), éstos cayeron de 3,1% del PBI en 2004 a 0,9% del PBI en 2014. A partir de la regularización de la deuda en *default* y a medida que en los últimos años aumentó el financiamiento vía los mercados voluntarios de deuda, la carga de los intereses ha ido en aumento, alcanzando 1,6% del PBI en 2016 y 2,1% del PBI en 2017.

Figura 6
Deuda del Estado Nacional*
(% del PBI)



Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Finanzas. (*) Incluye la Administración Central. **Notas metodológicas:** Se descuentan los intereses pagados intra-Sector Público, por ejemplo los pagados por el Tesoro Nacional al FGS.

En síntesis, tanto el nivel de deuda pública (29,4% del PBI¹³) como la carga de los intereses (2,1% del PBI) que el Estado Nacional pagó en 2017 al sector privado y a los organismos multilaterales y bilaterales no resultan elevados en términos de comparación internacional (la deuda promedia 41,7% del PBI en la región, 57% en México, 46% en Colombia y 81% en Brasil). Sin embargo, como se advirtió anteriormente, los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública pueden deteriorarse rápidamente si no se corrige el nivel de desequilibrio actual de las cuentas públicas. Se necesita subir la tasa doméstica y pagar una prima de riesgo mayor en el costo de la deuda externa, en la medida que aumenta el ratio deuda/PBI, ya que se requieren mayores flujos de financiamiento para cancelar los vencimientos de capital e interés de la deuda existente. La carga de la deuda crece, a la vez, por los efectos de la depreciación cambiaria al asumir mayor riesgo devaluatorio y por cambios exógenos en las tasas internacionales¹⁴.

¹³ Al sumar la deuda intra-sector público el stock como porcentaje del PBI pasa a 57,1%.

¹⁴ Es por ello clave diseñar una estrategia de manejo de deuda sostenible en cuanto a la gestión de riesgos de moneda, tasas y plazos, de manera de complementar el diseño e implementación de las reglas fiscales.

A modo de ejemplo, los pagos de intereses de la deuda alcanzarían 8,7% del gasto de 2017, superando el peso del gasto de capital (7,5%) e igualando la carga de los subsidios económicos a la energía y transporte (9%).

3.2. A nivel provincial

En el nivel sub-nacional, específicamente en las provincias, el desequilibrio fiscal a nivel agregado es significativamente inferior que a nivel nacional. Los resultados primario y financiero alcanzaron para el conjunto de las provincias 0,6% y 1% del PBI en 2016, respectivamente, mientras que la deuda representó el mismo año el 6% del PBI y el 38% de los recursos totales. En buena medida, los resultados fiscales provinciales se explican por los ingresos percibidos en materia de transferencias discrecionales (corrientes y de capital) del Gobierno Nacional, afectadas en cierta medida a determinadas partidas del gasto, las cuales promediaron 1,5% del PBI por año entre 2003 y 2015 y 1,7% en 2016.

Por otro lado, los indicadores agregados de los resultados y el endeudamiento de las 24 provincias esconden la situación particular de cada una de ellas. A modo de ejemplo, si bien el déficit fiscal provincial de 2016 alcanzó 6,5% de los recursos totales, Santa Cruz y Chubut registraron déficits fiscales equivalentes a 23% y 24% de sus recursos totales, mientras que San Juan, Santiago del Estero y San Luis obtuvieron superávits fiscales de 6%, 6% y 12% de sus recursos totales. En cuanto al nivel de endeudamiento provincial, a fines de 2016 alcanzó 38% de los recursos totales, aunque en San Luis, La Pampa, Santiago del Estero y Santa Fe la deuda representó 1,4%, 3,7%, 6,6% y 7,5% de los recursos totales, y en Chubut y Buenos Aires en cambio 90,3% y 62,5%, respectivamente.

Por lo tanto, el diseño de las reglas fiscales para entidades sub-nacionales debe considerar un tratamiento individual de cada provincia, por ejemplo desarrollando e implementando un sistema de control que las califique según ciertos parámetros pre-establecidos¹⁵ (resultado fiscal/recursos, deuda/recursos, gasto corriente/gasto total, entre otros) y en base a los límites numéricos de las reglas que deben aplicarse de manera homogénea al conjunto. Finalmente, en base a la situación particular de cada provincia se deberían establecer, por ejemplo, metas de resultado fiscal, crecimiento del gasto corriente, total, etc.¹⁶

Entre 2004 y 2008 estuvieron vigentes, principalmente para las provincias, las reglas numéricas de la Ley 25.917 de responsabilidad fiscal¹⁷ que limitaban: a) el crecimiento

¹⁵ Por un mayor detalle, ver el caso del Sistema de Alertas de México, consultar en: http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2017

¹⁶ En base a exposiciones de Jul, A. y Kopitz, G. en el Seminario Nacional de Presupuesto Público de la ASAP (2017): <http://www.asap.org.ar/xxxi-seminario-nacional-de-presupuesto-publico-2017/>

¹⁷ Aunque las disposiciones de la ley 25.917 incluyen a la Nación, provincias y municipios, las reglas prácticamente desde entrar en vigor no se impusieron al nivel nacional.

del gasto público primario¹⁸ a la tasa de aumento nominal del PBI (artículo 10), b) el uso de endeudamiento para financiar sólo gasto de capital –lo que equivale a cumplir la “regla de oro” de equilibrio corriente– (artículo 12), c) el resultado financiero a un equilibrio (artículo 19) y d) los servicios de la deuda al 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios (artículo 21).

A fines de noviembre de 2009, a través de la Ley 26.530 y las posteriores leyes anuales de presupuesto, se suspendieron hasta el presente no sólo dichas reglas numéricas sino también las reglas de procedimiento presupuestario que había dispuesto la Ley 25.917¹⁹. Éstas últimas establecieron principalmente límites a las modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras (artículo 15) y a incluir como aplicación financiera (amortización de deuda) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores (artículo 24). Vale destacar que las continuas excepciones de gastos incorporadas para la medición de la evolución del resultado fiscal y gasto, no sólo distorsionaron el espíritu original de la ley de responsabilidad fiscal de contener el gasto corriente y de promover la expansión del gasto de capital, sino que también generaron que algunas provincias cumplan formalmente con las reglas, aunque en la práctica presenten una situación fiscal no sostenible²⁰.

En las **figuras 7 y 9** se presentan las principales variables que representan el desempeño fiscal de las provincias a nivel agregado entre 2003 y 2017. Por otra parte, en las **figuras 11 y 12** se detallan la situación de cada provincia en relación a su resultado corriente y financiero de 2017 y a su nivel endeudamiento de 2016 (stock y carga de los intereses).

Puede observarse que los resultados financiero y primario del conjunto de las provincias han sido superavitarios entre 2003 y 2006 en el orden de 0,1 y 1% del PBI, alcanzando su valor máximo de la serie en 2004²¹. Sin embargo, si bien en 2005 se alcanzó un superávit de 0,4% del PBI, en dicho ejercicio se produjo la segunda mayor expansión fiscal del período bajo análisis, con gastos como porcentaje del PBI creciendo en términos interanuales 6,2 pp. más que los recursos. En el resto de los años se registraron resultados financieros deficitarios, alcanzándose los mayores desequilibrios en 2015 y 2016, por 1% del PBI en ambos casos. Otro ejercicio con elevado déficit fiscal provincial ha sido 2009 (-0,9% del PBI), durante la última etapa de la crisis económica internacional, cuando los recursos y gastos en términos del

¹⁸ Inicialmente la ley 25.917 excluía de la medición los “gastos financiados con préstamos de organismos internacionales” y los “gastos de capital destinados a infraestructura social básica”. Con las excepciones dispuestas en 2009 por la ley 26.530 se excluyó de la medición aquellos gastos destinados a “promover la actividad económica, a sostener el nivel de empleo y dar cobertura a la emergencia sanitaria y a la asistencia social”, con lo cual se le introdujo demasiada flexibilidad al cálculo de los indicadores.

¹⁹ La regla de oro y las reglas de procedimiento también se habían incluido en la Ley de Administración Financiera 24.156 de 1992.

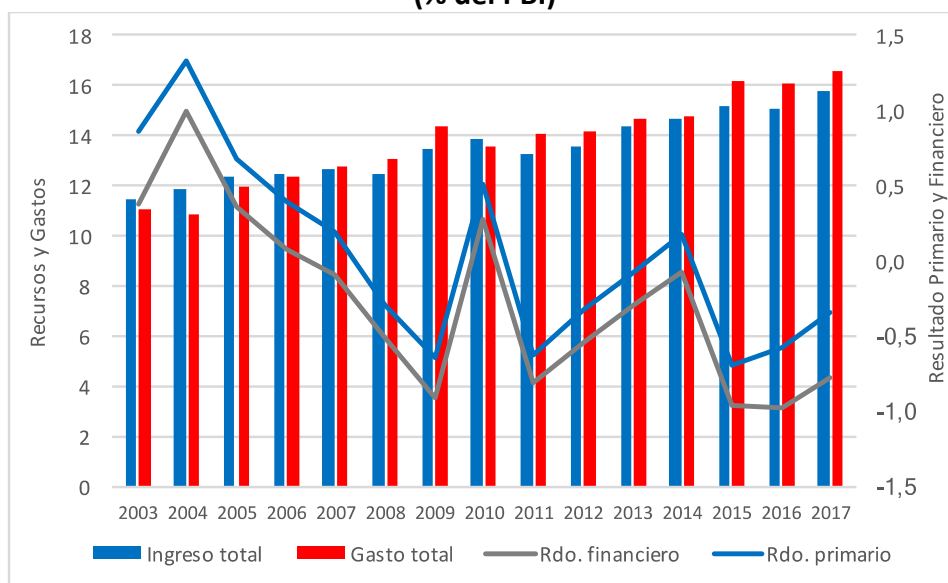
²⁰ Las evaluaciones del Consejo Federal de Responsabilidad pueden consultarse en <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/evaluaciones/evaluaciones.php>

²¹ Sin embargo, en 2003 y 2004 se registraron los menores niveles de gasto de capital provincial (1,2% y 1,6% del PBI). Cabe notar que las provincias no alcanzaban un superávit fiscal desde 1983.

producto crecieron 7,5% y 10,2%²², respectivamente. En 2010, producto del Programa Federal de Desendeudamiento Provincial (Decreto 660)²³ y de una política de austeridad fiscal provincial, volvió a registrarse un resultado financiero positivo del orden de 0,3% del PBI. Sin embargo, un nuevo deterioro de las finanzas provinciales se produjo en 2011, cuando se registró la mayor brecha entre la variación del gasto (+3,8%) y los recursos (-4,2%) en términos del PBI, en este caso en un contexto de fuerte crecimiento de la actividad económica.

Entre 2012 y 2014, los recursos como porcentaje del PBI crecieron en términos interanuales a mayor ritmo que los gastos, lo que permitió mejorar los resultados fiscales de las provincias. Pero, una vez más, esta situación se interrumpió en 2015 con una aceleración del gasto como porcentaje del PBI (+9,2% ia.) y un crecimiento moderado en los recursos (+3,3% ia.), registrándose el mayor nivel de gasto/PBI del período bajo consideración (16,1%). El resultado primario y financiero consolidado de 2017 alcanzó 0,4% y 0,8% del PBI, respectivamente, mejorando en ambos casos 0,2% del PBI con respecto a 2016.

Figura 7
Recursos, Gastos, Resultado Primario y Financiero Provincial*
(% del PBI)



Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (*) Incluye la Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y Fondos Fiduciarios.

En resumen, el desempeño fiscal provincial ha sido superavitario entre 2003 y 2007, aunque dicho superávit se ha ido contrayendo a partir de 2004. La desmejora de las finanzas provinciales continuó en 2008 y 2009, y a partir de 2010 comienza a

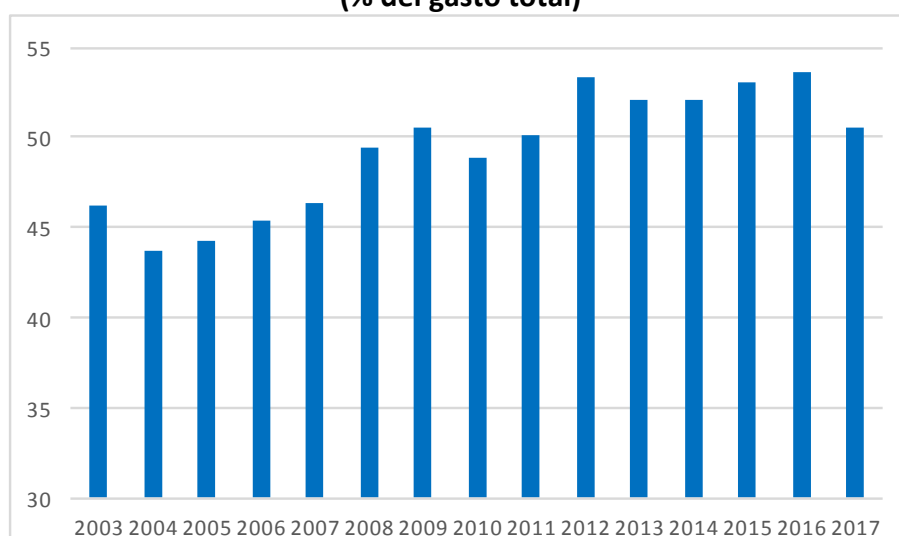
²² Los recursos se expandieron por las mayores transferencia de capital no automáticas de origen nacional.

²³ En términos generales, mediante el programa las provincias registraron como recursos los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que le adeudaba la Nación para compensar deudas que ellas tenían la Nación, y refinanciaron el saldo resultante con condiciones favorables de plazo (a 2031) y tasas (6% anual en pesos).

observarse una mayor volatilidad en los resultados fiscales del conjunto de las provincias. En cambio, el resultado corriente, es decir la diferencia entre los recursos y gastos corrientes, incluyendo los ingresos por transferencias corrientes discrecionales²⁴, ha sido positivo todos los años entre 2003 y 2017, contrastando – como se analizará a continuación – con lo observado en el caso particular de algunas provincias.

Una cuestión fundamental que debe abordarse a la hora de analizar la evolución del gasto provincial en Argentina es, dada su elevada participación en el gasto total, la dinámica que tiene el gasto en remuneraciones al personal²⁵ (**figura 8**). Por estas razones, un desvío entre el gasto en personal programado y ejecutado, por más pequeño que fuera, produce naturalmente un aumento de mayor magnitud en el gasto público en comparación al que producen los otros rubros de gasto y, en caso de no producirse un incremento semejante de los recursos²⁶, puede generar un significativo deterioro en los resultados financiero y primario. En general, puede observarse que los años en que se ha registrado un mayor debilitamiento del desempeño fiscal provincial (2009, 2011, 2015 y 2016) coinciden con años en que se ha incrementado el peso de las remuneraciones al personal en el gasto total.

Figura 8
Gasto Provincial en Remuneraciones
(% del gasto total)



Fuente: ASAP en base a datos de Coordinación Provincial de la Secretaría de Hacienda y Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (*) Incluye Administración Central, Organismos Descentralizados y Fondos Fiduciarios.

²⁴ Las transferencias corrientes discrecionales del Estado Nacional a las Provincias promediaron 0,9% del PBI por año entre 2003-2015 (1,2% del PBI en 2016).

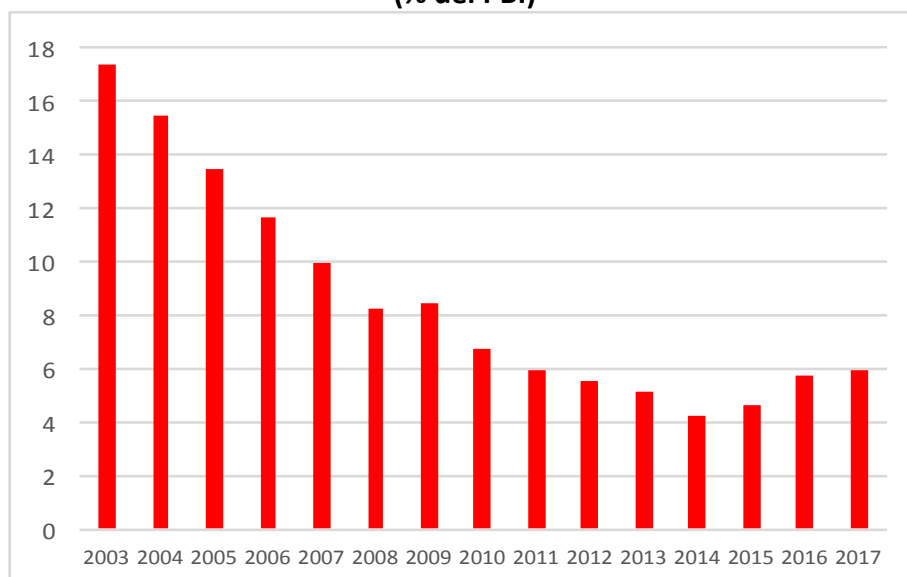
²⁵ Las provincias principalmente son proveedoras de servicios sociales descentralizados (educación inicial, primaria y secundaria y salud en todos sus niveles de complejidad) y de seguridad, cuyas funciones de producción se destacan por una alta participación del factor trabajo, es decir del recurso humano.

²⁶ O una fuerte reducción del gasto de capital que suele ser la variable de ajuste por su menor grado de rigidez, aunque siempre éste será insuficiente para compensar el aumento en el gasto en personal.

En resumen, en cuanto al peso del gasto en personal se observan 3 etapas durante el período bajo análisis: entre 2003-2007 con una participación en promedio de 45% en el total, entre 2008-2011 con una participación en promedio de 50% y entre 2012-2016 con una participación promedio de 53%. No obstante, el peso del gasto en personal cayó a 50,5% del gasto total en 2017. En este marco, resulta clave controlar la evolución del gasto en remuneraciones, sea a través de la dotación de personal o la política salarial, si se pretende lograr la responsabilidad fiscal a nivel sub-nacional.

En cuanto al endeudamiento provincial, se observa que éste se redujo continuamente durante el período 2003-2014, de 17,3% a 4,3% del PBI²⁷ y de 152% a 29,2% de los recursos totales, respectivamente. Sin embargo, esta tendencia decreciente se interrumpió en 2015 y la deuda como porcentaje del PBI y los recursos totales comenzó a crecer, alcanzando el 6% y 37,9% en 2017, respectivamente (**figura 9**).

Figura 9
Deuda Pública Provincial
(% del PBI)



Fuente: ASAP en base a datos de Subsecretaría de Provincias del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda y Coordinación Provincial del Ministerio de Hacienda.

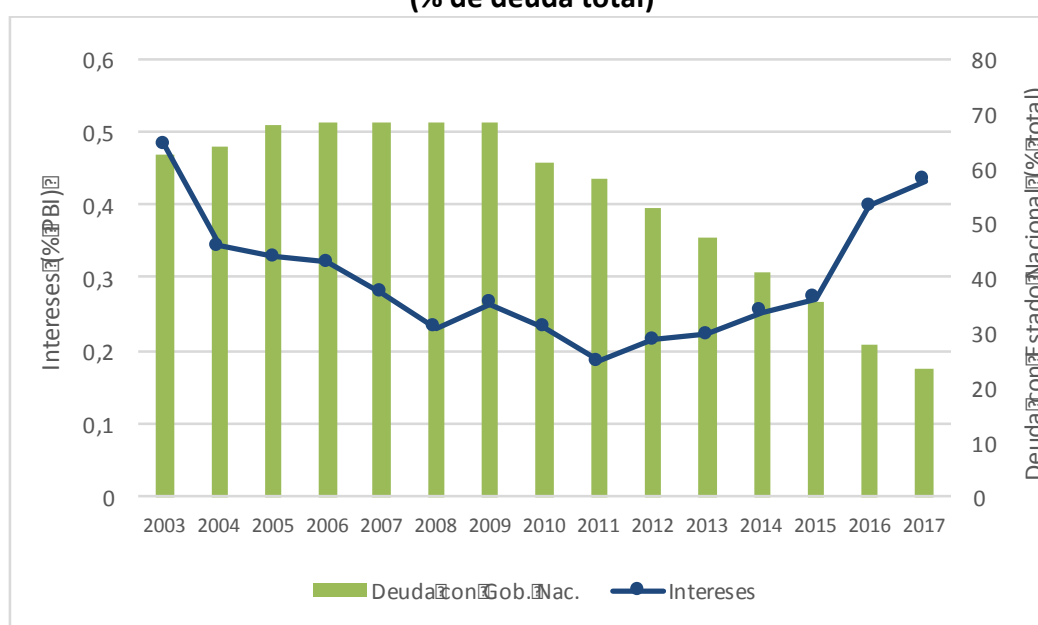
La carga de los intereses como porcentaje del PBI ha sido relativamente baja entre 2003 y 2017, alcanzando en promedio 0,3% del PBI, lo que se explica en gran medida porque durante la mayor parte del período bajo análisis el principal acreedor de las provincias ha sido el Estado Nacional²⁸ y las tasas de interés exigidas por sus préstamos resultaban muy inferiores a las de mercado.

²⁷ El elevado ratio deuda/PBI de 2003 se debía al efecto de la devaluación de 2002, ya que la mayor parte de la deuda provincial estaba denominada en dólares estadounidenses y tenía como acreedores las entidades bancarias domésticas y en menor medida tenedores de bonos internacionales.

²⁸ Esto se explica porque la Nación llevó a cabo el canje de deuda provincial de 2002, rescató las cuasi-monedas provinciales en 2003 y otorgó financiamiento a través de los programas de financiamiento ordenado y asistencia financiera entre 2002 y 2009. En 2010, como se mencionó previamente, reestructuró estas deudas provinciales mediante el Programa Federal de Desendeudamiento Provincial.

Sin embargo, una vez que la Nación regularizó el remanente de deuda en *default* con el pago a los *holdouts* en 2016, las provincias volvieron a colocar deuda en los mercados financieros internacionales, en general mediante emisiones de bonos en moneda extranjera, a menor plazo y mayores tasas de interés que la deuda que mantienen con el Estado Nacional. A partir de ello, tal como lo muestra la **figura 10**, ha ido disminuyendo el peso de la deuda que las provincias tienen con la Nación, siendo los bonos emitidos en moneda extranjera el principal instrumento de financiamiento que utilizan en el presente las provincias²⁹, con lo cual la carga de los intereses ha comenzado a crecer a partir de 2016 y, de intensificarse este mecanismo de financiamiento, es probable que continúe creciendo en los próximos años.

Figura 10
Deuda Pública Provincial con el Estado Nacional
(% de deuda total)



Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda y Ministerio de Hacienda y Finanzas. (*) La deuda con el Estado Nacional incluye el rubros Gobierno Nacional, Fondo Federal de Infraestructura Regional (FFIR) y Fondo Federal de Desarrollo Provincial (FFDP). La deuda provincial total no incluye la deuda flotante.

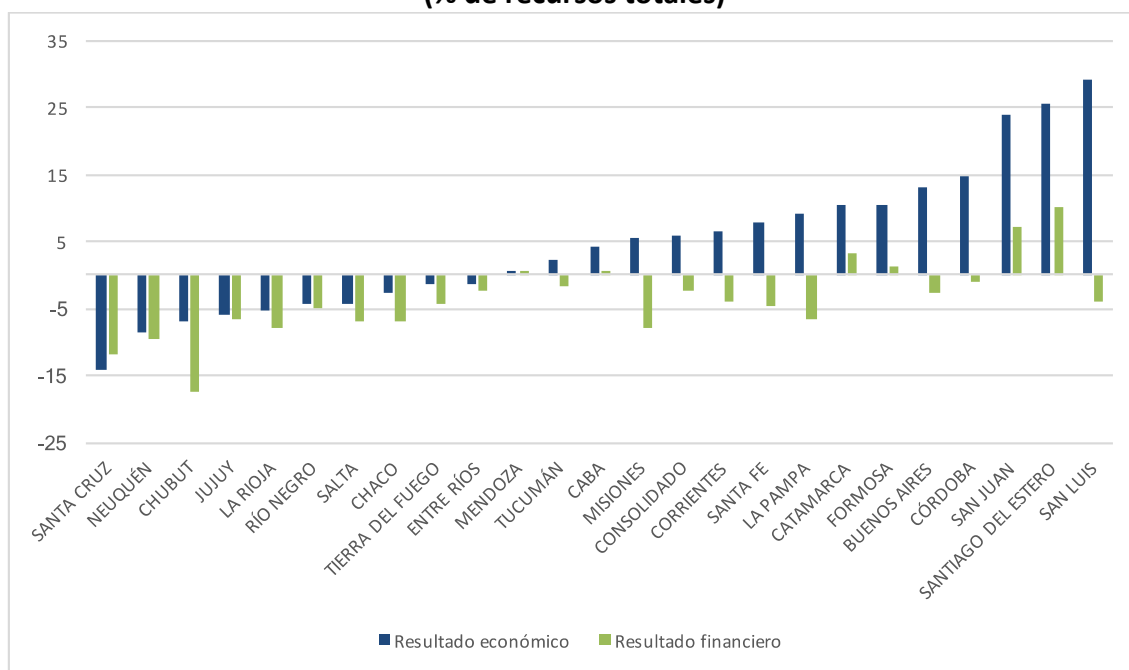
Ahora bien, como se advirtió antes, la situación particular de cada provincia suele diferir del comportamiento del agregado. Es por ello que a continuación se presenta, en las **figuras 11 y 12**, el resultado financiero y económico y el endeudamiento a nivel individual, respectivamente. La situación más apremiante, en cuanto a la magnitud del desequilibrio fiscal total de 2017 como porcentaje de los recursos totales, se observó en Chubut (17,5%), Santa Cruz (12%) y Neuquén (9,4%). Junto a ellas, otras siete provincias (Jujuy, La Rioja, Río Negro, Salta, Chaco, Misiones y La Pampa) registraron

²⁹ Al 31 de marzo de 2017, los Bonos (incluyendo los locales) representan en total el 66% de la deuda provincial. Algo que escapa al alcance del trabajo es el cambio del portafolio de deuda provincial en términos de moneda, tasa y plazo, aumentando el peso de la deuda en moneda extranjera y las tasas de interés y reduciéndose los plazos, lo que introduce la necesidad de diseñar una estrategia de manejo de deuda para gestionar estos riesgos.

déficits fiscales mayores a 5% de los recursos totales, lo que refleja la delicada situación fiscal que presentaban varias provincias en 2017. Incluso, en relación al resultado económico³⁰ como porcentaje de los recursos totales, es decir a la diferencia entre los recursos y gastos corrientes, diez provincias presentaron déficit en 2017³¹, es decir que tuvieron que endeudarse para financiar gasto corriente.

En el extremo opuesto se encontraron San Juan y Santiago del Estero, que registraron en 2017 superávits financieros equivalentes a 7,3%, 6% y 10,2% de los recursos totales. Estas disparidades entre las provincias no se visualizan en los resultados financiero y económico agregados de las 24 provincias de 2017, equivalentes a -2,3% y 5,8%, respectivamente.

Figura 11
Resultado Económico y Financiero por Provincia, 2017
(% de recursos totales)



Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (*) Incluye Administración Central, Organismos Descentralizados y Fondos Fiduciarios.

Algo similar se presenta al analizar el nivel de endeudamiento de cada provincia. Si bien el agregado muestra a fines de 2016 una deuda equivalente al 37,9% de los recursos totales e intereses equivalentes al 3,1% de los recursos corrientes neto de transferencias a municipios³², la provincia más endeudada (Chubut) tiene un ratio deuda/recursos totales de 90% y le siguen Buenos Aires, Jujuy, Mendoza y Neuquén, con niveles de deuda que van del 50 al 60% de los recursos totales. En el extremo

³⁰ En el transcurso del documento también se refiere al resultado económico como resultado corriente.

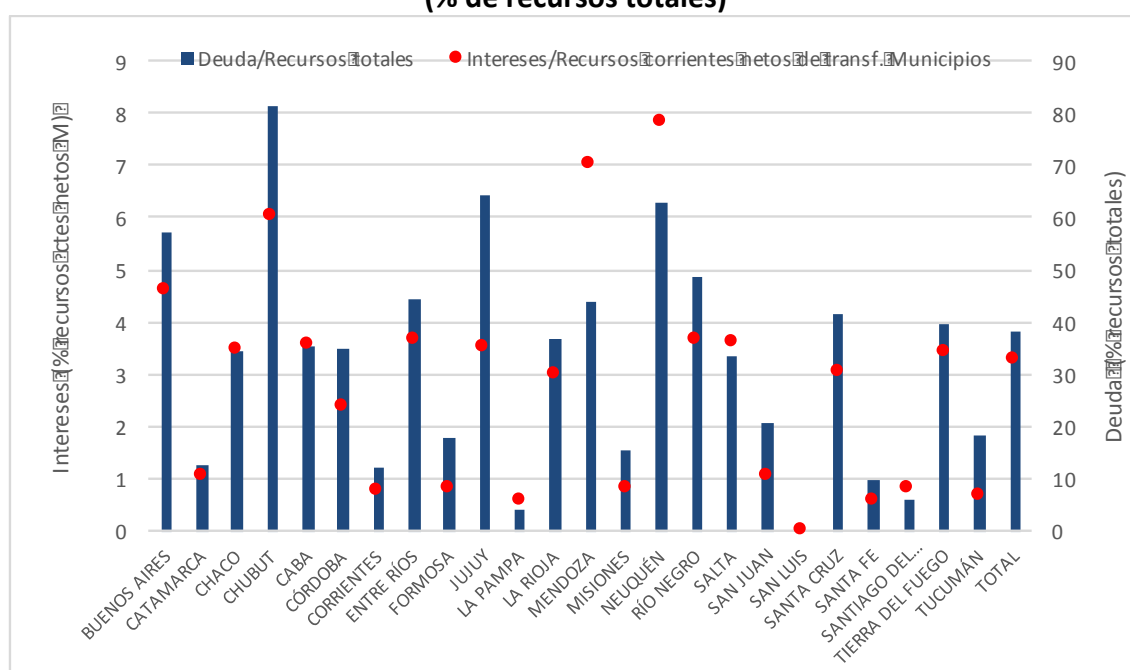
³¹ Santa Cruz, Jujuy, Río Negro, Entre Ríos, Chaco, Tierra del Fuego, Salta, Buenos Aires, Misiones, Mendoza y Neuquén.

³² Se toman los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios ya que ha sido el denominador considerado por la ley 25.917 para medir la carga de los servicios de la deuda (intereses y amortización).

opuesto, prácticamente sin registrar deuda, están San Luis, La Pampa, Santiago del Estero y Santa Fe.

Por su parte, la carga de intereses como porcentaje de los recursos corrientes netos de las transferencias por coparticipación a municipios resultó en 2017 mayor en provincias que tienen mayor endeudamiento con privados por la emisión de bonos (Mendoza, 7%, Buenos Aires, 4,6%, Neuquén, 7,8% y Chubut, 6%). En cambio, en el resto de las provincias la carga de los intereses suele ser baja, sea porque su principal acreedor es el Estado Nacional, cuya deuda está pactada a una tasa de interés menor a las de mercado (6% fija en pesos), o porque presentan bajo nivel de endeudamiento.

Figura 12
Carga de Deuda Pública e Intereses por Provincia, 2017
(% de recursos totales)



Fuente: ASAP en base a datos del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. (*) Incluye Administración Central, Organismos Descentralizados y Fondos Fiduciarios.

Tal como sugiere Agosto (2016: 6): "...la combinación de desequilibrios fiscales con creciente emisión de deuda en moneda extranjera cuyo destino -en muchos casos- es financiar gasto corriente, reeditan la necesidad de discutir mejores arreglos institucionales para monitorear el proceso de endeudamiento y fundamentalmente alcanzar la solvencia fiscal de las cuentas provinciales..."

4. Los cambios que introdujo la ley 27.428 en materia de responsabilidad fiscal

Junto al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto 2018, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley que reforma la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, el cual fuera aprobado el 21 de diciembre de 2017 mediante la ley 27.428³³. En primer lugar, como se mencionó previamente, las principales reglas numéricas y de procedimiento presupuestario dispuestas por la Ley 25.917 se encontraban suspendidas desde 2009 al presente, por las disposiciones de la Ley 26.530 y las sucesivas leyes de presupuesto de cada ejercicio. En este contexto, el Estado Nacional reactivó nuevamente la aplicación de límites numéricos al manejo de las finanzas públicas nacionales y provinciales. A continuación se describen las principales reformas a las reglas cuantitativas y cualitativas previstas:

- Se reduce el límite a la tasa nominal de incremento del gasto público primario neto³⁴ de la Nación, de las Provincias y de la CABA del aumento del PBI nominal al aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional (artículo 7). El límite regirá para el gasto primario corriente, es decir excluye el gasto de capital, para aquellas jurisdicciones que presenten resultado corriente primario superavitario o presenten servicios de la deuda inferiores al 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Respecto de la Nación, el gasto público corriente primario neto excluye los incrementos prestacionales derivados de la aplicación de la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria (artículo 8).
- Se limita en el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la CABA todo incremento en la relación de cargos ocupados en el Sector Público (en planta permanente, temporaria y contratada) existente al 31 de diciembre de 2017, respecto a la variación de la población proyectada por el INDEC para cada jurisdicción. Las jurisdicciones que hayan alcanzado un resultado financiero superavitario o equilibrado podrán incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales, como educación, salud y seguridad³⁵ (artículo 10).

³³ Puede consultarse en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305351/norma.htm>

³⁴ Se excluyen los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales, las transferencias por coparticipación a municipios, los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos del Gobierno Nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica, los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas-públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales. En el caso de las jurisdicciones que hayan presentado un superávit financiero el año previo, se deducirán los gastos operativos por nuevas inversiones en infraestructura en educación, salud y seguridad. Respecto de la Nación, el gasto público corriente primario neto excluye los incrementos prestacionales derivados de la aplicación de la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria.

³⁵ Se establece que, a partir de 2018, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal determinará la relación óptima de cargos ocupados adecuada a las características de cada jurisdicción, a los efectos de permitir excepciones.

- Se limitan incrementos del gasto corriente de carácter permanente durante los últimos dos trimestres del año de fin de mandato, exceptuando los que trasciendan la gestión de gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y los que cuya causa se origine con antelación al período indicado y su cumplimiento sea obligatorio. Durante ese período, estará prohibida la donación o venta de activos fijos (artículo 12).
- Se limitan al Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la CABA a aumentar la presión tributaria por gravámenes aplicados sobre el trabajo, la producción el sector productivo y su financiamiento (artículo 13).
- Se mantiene el límite del 15% sobre los servicios de deuda instrumentada en relación a los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios (artículo 15). Se mantiene el límite para acceder a nuevo endeudamiento a aquellas jurisdicciones que superen el porcentaje citado en el párrafo anterior, exceptuando un refinanciamiento bajo mejores condiciones, los financiamientos provenientes de organismos multilaterales de crédito, o préstamos con características de repago/devolución similares, y de programas nacionales (artículo 16).
- Se mantiene el límite al acceso a operaciones de endeudamiento por parte de los Gobiernos Provinciales y de la CABA. La condición necesaria para la autorización (de endeudamiento) es que la jurisdicción solicitante haya cumplido con los principios y parámetros de la LRF. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pondrá a disposición del Gobierno nacional la situación de cumplimiento de cada jurisdicción. Se mantiene la disposición para que la Nación, Provincias y CABA constituyan fondos anti-cíclicos fiscales (artículo 17).
- Se faculta a las jurisdicciones que obtuvieron resultados financieros superavitarios en los últimos dos ejercicios a tramitar excepciones ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (artículo 18).
- Se eliminan las limitaciones para efectuar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, así como las limitaciones para incluir en los presupuestos como aplicación financiera (amortización de deuda) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores (artículo 23).

En función de las modificaciones planteadas en la reforma de la ley de responsabilidad fiscal, vale destacar lo siguiente:

- La reactivación de las reglas fiscales, lograda con el consenso de 23 jurisdicciones provinciales, luego de permanecer suspendidas sistemáticamente desde 2009.
- La continuidad de excepciones a las mediciones del indicador de variación del gasto público, excluyendo por ejemplo en el caso de las provincias el gasto financiado con transferencias nacionales no automáticas, introduce demasiada flexibilidad a la regla habilitando la deducción de fondos nacionales de apoyo presupuestario (por ej. ATN) de la medición de la variación del gasto. Respecto de la Nación, se excluyen de la medición los incrementos prestacionales derivados de

la aplicación de la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria, a pesar que las prestaciones de la seguridad social explican algo menos del 40% del gasto del SPN (y ANSES genera el 25% del déficit fiscal, según los últimos datos anuales disponibles de 2017).

- Para poder monitorear la sostenibilidad fiscal se recomienda una cobertura amplia del gasto público, dotando a la meta de mayor transparencia y sencillez para su monitoreo (FMI, 2012)³⁶.
- El indicador “servicios de la deuda (amortizaciones e intereses) como porcentaje de los recursos corrientes netos de transferencias a municipios” no refleja necesariamente un problema de solvencia de la deuda sino de liquidez, ya que algunos años puede ser elevado por presentar un pago de amortización de un bono *bullet*. Según la experiencia internacional, el numerador del indicador debería ser “intereses de la deuda” excluyendo los pagos de amortización que suelen refinanciarse sin generar un endeudamiento neto. Para evaluar la solvencia de la deuda se recomienda incorporar el indicador “stock de deuda como porcentaje de los recursos corrientes netos de transferencias a municipios”.
- La inclusión de reglas para controlar el crecimiento de la planta de personal y de reglas de fin de mandato ha sido positiva.
- Las sanciones se han suavizado, excluyendo la posibilidad de negar la autorización del Estado Nacional para contratar nueva deuda y la restricción al otorgamiento de beneficios tributarios nacionales. Las restricciones al otorgamiento de avales y garantías que se mantienen podrían activarse tanto bajo incumplimiento o no. En este marco, los incentivos a cumplir las reglas fiscales no parecen ser muchos.
- Las reglas son prácticamente iguales para todas las provincias, es decir tratan a todas las jurisdicciones de manera análoga, independientemente de su desempeño fiscal inicial, lo que desincentiva el cumplimiento de quienes parten de una situación más holgada.
- No se plantean cláusulas de escape que introduzcan temporariamente flexibilidad en el manejo del gasto público bajo ciertos escenarios (por ej. caída del PBI).
- Se eliminan las restricciones a las modificaciones presupuestarias que impliquen reasignación de partidas entre gasto corriente y de capital, entre finalidades y entre gasto y aplicaciones financieras, así como la restricción a registrar como aplicaciones financieras gastos no devengados en ejercicios anteriores.

³⁶ Sin embargo, a nivel internacional las metas de gastos suelen excluir de la medición el gasto de capital porque se espera que este contribuya al crecimiento de largo plazo. No obstante, esto puede ser problemático ya que: (a) debilita la relación de la meta con el endeudamiento bruto y (b) no todo el gasto de capital es productivo y (b) otros gastos (en educación y salud) generan mayor crecimiento potencial.

5. Propuesta de Reglas Fiscales para Argentina

5.1. Recomendaciones para el diseño de Reglas Fiscales

Identificada la principal problemática fiscal, seleccionar (pocas) reglas que la representen, evitando hacer uso de ellas para la micro-gestión de la política fiscal. Las reglas fiscales deben contribuir, principalmente, a la sostenibilidad fiscal. Para que se mantengan en el tiempo y sean operativas no deben utilizarse como un instrumento de micro-control del conjunto de áreas y temas fiscales. Esto aplica en especial en las jurisdicciones sub-nacionales, en donde se suele observar que el nivel nacional quiere utilizar las reglas fiscales para controlar una gran cantidad de cuestiones de las finanzas públicas provinciales. Las reglas se vuelven inmanejables si se usan para supervisar una infinidad de cuestiones, y se hacen difíciles de controlar por las debilidades existentes en los sistemas de reporte.

Utilizar reglas que sean sencillas de medir, evitando introducir demasiada flexibilidad mediante deducciones en los cálculos de indicadores. La discreción y flexibilidad en la gestión de reglas fiscales se introduce al definir indicadores (por ejemplo, gasto público o resultado fiscal) que se calculan luego de deducir determinados gastos que tienen un tratamiento especial, tal como estaba previsto en la ley 25.917 de responsabilidad fiscal y lo reiteró la actual reforma. En caso de introducir gastos deducibles, deben publicarse de manera desagregada todos los datos necesarios para efectuar las mediciones de los indicadores, contribuyendo con ello a la rendición de cuentas y transparencia.

Introducir cláusulas de escape, con una clara definición de los eventos que las activan. Para darle cierta flexibilidad a la política fiscal y que las reglas sean sostenibles en el tiempo, se debe considerar la existencia de situaciones excepciones bajo las cuales no es conveniente que los gobiernos se sujeten a reglas numéricas (caída cíclica del PBI, desastre natural, etc.). Pero, para evitar discrecionalidades, el Poder Legislativo debe ratificar la vigencia de estos eventos.

Aplicar una regla poco sofisticada bajo un contexto fiscal comprometido, en términos de déficit o endeudamiento, y luego implementar una regla de carácter integral. En situaciones en que los desequilibrios en las cuentas públicas y/o el nivel de deuda sean elevados, es recomendable plantear un esquema de transición y de convergencia gradual hacia niveles sustentables de déficit o endeudamiento. Una vez alcanzados, aplicar una regla más integral (por ejemplo, de balance estructural con la constitución de fondos anti-cíclicos).

Considerar un tratamiento individual de las entidades sub-nacionales, a partir de su calificación en el marco de los límites homogéneos definidos para el conjunto de las provincias. Lo que equivale a definir rangos para la calificación de cada provincia y, a partir de la situación fiscal de cada una de ellas, establecer diferentes límites respecto al desempeño de ciertos indicadores (resultado financiero, endeudamiento neto, etc.).

De lo anterior se desprende la activación de un esquema de incentivos de “premios” y “castigos” al cumplimiento o no de las reglas. A nivel sub-nacional, es necesario que se activen cláusulas que promuevan la permanencia de las entidades que cumplen las reglas fiscales, así como la convergencia al cumplimiento por quienes no las cumplen.

5.2. Consideraciones sobre las Reglas Fiscales de la Nación

En la transición, aplicar las reglas de la reciente reforma...

En términos de sostenibilidad, si bien el endeudamiento con el sector privado y los organismos de crédito multilateral y bilateral se encuentra, como fuera analizado anteriormente, en niveles bajos (27% del PBI), con capacidad para generar “espacio fiscal” sin afectar la estabilidad macroeconómica en el corto plazo, **no parece razonable asumir que el Estado Nacional mantenga en el corto y mediano plazo niveles de déficit fiscal del orden de 6% del PBI**, como se registró en 2016 y se proyecta alcanzar en 2017.

En este contexto, **resulta apropiada la política que dispone la reforma de la ley de responsabilidad fiscal de controlar el crecimiento del gasto público**, limitándolo a la variación del IPC de alcance nacional. Esta regla permitiría disminuir gradualmente el déficit fiscal en un horizonte plurianual³⁷ y estabilizarlo en un nivel sostenible en el mediano plazo, siempre y cuando se registre un moderado pero sostenible crecimiento económico (del 3% del PBI) que haga crecer en términos reales la recaudación pero manteniendo constante en términos reales el gasto público.

En cuanto al “espacio fiscal” de que podría disponer el Estado Nacional a partir de reducciones en determinados rubros del gasto, de acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Hacienda para 2017, la seguridad social, los gastos de funcionamiento, los intereses y las transferencias a provincias³⁸ representan 49,4%, 17,2%, 8,7% y 2,7% del gasto total, respectivamente, sumando el 78% del gasto total. El resto de los rubros con mayor grado de flexibilidad se divide entre subsidios económicos, otros gastos corrientes, y gastos de capital por 9%, 5,5% y 7,5%, respectivamente. De continuar reduciendo gradualmente los subsidios económicos a la energía y el transporte, implementando un esquema de tarifas sociales al consumo domiciliario de electricidad y gas y al transporte público, se podría disponer de un ahorro neto cercano a 1,5% del PBI³⁹. En consecuencia, **dada la elevada rigidez del gasto público a nivel nacional, se requiere mantener los actuales niveles de presión tributaria⁴⁰** (aunque podría avanzarse hacia una estructura más progresiva) **para transitar hacia un nivel sostenible de déficit fiscal.**

³⁷ Tal como lo disponen las actuales metas fiscales 2017-2019 del Ministerio de Hacienda,

³⁸ El gobierno nacional cuenta con ciertos grados de libertad (discrecionalidad) para gestionar los niveles y asignaciones de las transferencias no automáticas corrientes y de capital a provincias.

³⁹ Los subsidios económicos proyectados para 2018 suman 2,3% del PBI, según el proyecto de ley de presupuesto (58% los subsidios energéticos y 42% los subsidios al transporte).

⁴⁰ En este sentido, la capacidad de generar espacio fiscal por el lado de la recaudación es muy limitada. Si bien existe consenso sobre la necesidad de aumentar el peso de los impuestos directos y disminuir el peso de los indirectos y distorsivos, el debate en torno a la carga que debería imponer el sistema tributario argentino excede al alcance del presente trabajo.

En caso que se mantengan las reglas fiscales que prevé la reciente reforma, no orientadas a estabilizar el ciclo económico, sería recomendable incorporar **cláusulas de escape que permitan temporalmente que la política fiscal se desvíe de las reglas por una situación coyuntural de emergencia**, comúnmente asociada a una recesión económica o desastre natural. Según el FMI (2012), las cláusulas de escape deben incluir: (a) un rango limitado de factores que las habilitan en la legislación; (b) guías claras sobre la interpretación y determinación de los eventos que las activan (incluyendo reglas de voto); y, (c) especificaciones acerca de cómo reintroducir la regla y tratamiento de los desvíos acumulados. Las cláusulas de escape, en cambio, no requieren activarse cuando la regla se orienta a estabilizar el ciclo económico, ya que cuando el PBI crece muy por debajo del potencial, por su naturaleza la regla faculta una mayor expansión del gasto.

En el mediano y largo plazo, aplicar una regla integral y permanente...

La regla de control al crecimiento del gasto corriente primario que prevé el gobierno podría aplicarse durante una transición hasta que se alcance un nivel de déficit fiscal sostenible del orden de 3% del PBI. Dado que históricamente la política fiscal a nivel nacional se ha caracterizado por su carácter pro-cíclico, **una vez estabilizado el déficit en niveles razonables se propone que se diseñe una regla integral de carácter permanente de resultado fiscal estructural a lo largo del ciclo económico.** Esta regla contribuiría a la estabilización macroeconómica corrigiendo la excesiva pro-ciclicidad del gasto público, controlando el gasto en las fases expansivas o de mayor crecimiento que el potencial y flexibilizándolo en las etapas de menor crecimiento que el potencial o durante las recesiones⁴¹. A su vez, **se propone la constitución del, siempre considerado por la legislación argentina en materia de responsabilidad fiscal pero nunca conformado, fondo de estabilización**⁴², con reglas explícitas sobre su conformación y uso.

En cuanto a los aspectos **institucionales**, un reciente informe del FMI (2017) advierte que la implementación de una nueva regla fiscal introduce las siguientes preguntas: (a) cómo asegurar **transparencia** en el reporte de cumplimiento de las reglas; (b) cómo entidades independientes deben involucrarse en el **monitoreo del cumplimiento**; y (c) cómo aplicar **sanciones**. En definitiva, (a) y (b) refieren a la capacidad de hacer cumplir la regla, comúnmente denominado enforcement.

El acceso regular que debe tener la ciudadanía a la información sobre el cumplimiento de la regla es importante porque: (a) *ex ante*, explica cómo la estrategia fiscal del gobierno es coherente con la regla; (b) en la ejecución, permite justificar posibles desvíos; y, (c) *ex post*, genera la rendición de cuentas de la política fiscal del

⁴¹ El crecimiento potencial y los parámetros que se utilicen para su cálculo deberán ser definidos por un comité de expertos fiscales consultivo e independiente, al estilo de los Comités del PIB tendencial y precio de referencia del cobre que existen en Chile; en donde incluso existe un Comité Fiscal Asesor conformado por el Ministerio de Hacienda que se debe pronunciar sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural que realiza la Dirección de Presupuestos..

⁴² La ley 25.152 de solvencia fiscal y la ley 25.917 de responsabilidad fiscal disponen su creación.

gobierno⁴³. Para asegurar **transparencia** se requiere que en los informes de cumplimiento de las reglas se expliquen las metodologías de medición de los indicadores que suelen excluir determinados ítems en el universo del gasto primario objetivo.

Por otra parte, la **rendición de cuentas y monitoreo del cumplimiento** de las reglas se podría mejorar si el Jefe de Gabinete de Ministros presenta el nivel de cumplimiento de las metas fiscales y de gasto en sus informes sobre la marcha de las políticas de gobierno.

En cuanto a las entidades que harán el seguimiento del cumplimiento de las reglas, la experiencia internacional recomienda la creación de **comités de expertos consultivos independientes y/o consejos fiscales asesores**. Las funciones que cumplen son: (a) producir proyecciones macroeconómicas propias como base de sus escenarios fiscales; (b) evaluar el cumplimiento del presupuesto con las metas fiscales; (c) alertar cuantificando los posibles desvíos y proponer medidas correctivas; (d) evaluar el impacto fiscal de las políticas tributarias y de gasto, tal como la Oficina de Presupuesto del Congreso de EE.UU.; y (iv) proyectar la evaluación de los indicadores fiscales relevantes para la sostenibilidad fiscal de mediano plazo (FMI, 2017 y BID, 2012)⁴⁴. Estos comités cumplen un rol importante en proveer insumos para la implementación de reglas de balance estructural, lo que requiere metodologías sofisticadas para calcular el PBI potencial y la tendencia en los precios de los commodities, como es el caso chileno⁴⁵.

En el contexto local, la **Oficina de Presupuesto** recientemente creada en el Congreso Nacional podría evaluar, como parte de sus actividades, la posibilidad de efectuar un seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales dispuestas en la reforma aprobada a inicios de 2018⁴⁶.

Por último, la **capacidad de hacer cumplir la regla** (enforcement) se complementa, además de con la transparencia y rendición de cuentas y la evaluación de entidades independientes del Ejecutivo, con las **sanciones**. En esta temática la experiencia internacional es dispar, lo que demuestra la dificultad de diseñar e implementar sanciones efectivas. En algunos países (Argentina, Australia, India, Nueva Zelanda y Reino Unido) el esquema de sanciones es reputacional, a través de las señales que se le da al mercado con el incumplimiento (baja de ratings crediticios y suba de tasas de

⁴³ La información se puede publicar en reportes fiscales y de presupuesto (incluyendo la Estrategia Fiscal del Mediano Plazo), reportes de ejecución presupuestaria, y en comunicaciones *ad hoc* del Ejecutivo.

⁴⁴ Estos comités suelen publicar reportes mensuales con proyecciones macro-fiscales y una evaluación de cumplimiento de la regla de gasto y estudios *ad hoc*.

⁴⁵ Le Fort (2006) propone que regla de Balance Estructural de Chile se institucionalice mediante una ley que podría contribuir a asegurar la transparencia de la política fiscal obligando a la entrega de información que permita seguir directamente el cálculo del resultado fiscal, transparentando en la contabilidad cualquier ajuste que sea necesario en los números de gasto o ingreso. También la ley debería exigir el cálculo del balance estructural y la publicación detallada para el escrutinio público del método de cálculo empleado, incluyendo normar la forma de participación de las comisiones de expertos, la selección de sus integrantes.

⁴⁶ Por un mayor detalle de sus funciones, consultar: <http://www.senado.gov.ar/opc>

interés). Según el BID (2010), este enfoque es adecuado en países en donde existe tanto consenso político y social sobre la responsabilidad fiscal como condiciones para un efectivo funcionamiento de la disciplina de mercado⁴⁷. En el otro extremo, la legislación puede introducir sanciones penales a los funcionarios responsables de aplicar las reglas (Brasil), aunque este enfoque crea riesgos para las autoridades presupuestarias, en especial si las desviaciones presupuestarias se explican por factores exógenos o shocks. Entre ambos enfoques, existen esquemas intermedios con sanciones administrativas.

Una alternativa de sanciones a aplicar en Argentina es que la legislación introduzca la obligación de introducir ajustes automáticos ante incumplimiento de las reglas; precisando cuando deben iniciar y finalizar, quién tiene la facultad de iniciarlos o finalizarlos, y cuáles han sido los motivos que explican dicho incumplimiento (FMI, 2017)⁴⁸. Lo más importante, no obstante, es el compromiso del nivel político con las reglas. Hasta tanto no se retome el sendero de cumplimiento, se podrían suspender las ampliaciones y modificaciones presupuestarias que impliquen reasignaciones entre gasto corriente y gasto de capital, entre finalidades del gasto y entre gastos y aplicaciones financieras.

Finalmente, es importante limitar la posibilidad de modificar las reglas con resoluciones del Poder Ejecutivo, estableciendo que cualquier cambio debe pasar por el Congreso.

5.3. Consideraciones sobre las Reglas Fiscales de las Provincias

A diferencia de las reglas nacionales que se aplican a una única entidad, las reglas para los gobiernos sub-nacionales se aplican a un número de entidades que presentan situaciones diferentes respecto a su posición fiscal inicial⁴⁹. Por lo tanto, los límites numéricos de las reglas, al mismo tiempo que deben aplicarse en forma homogénea, deben tomar en cuenta una multiplicidad de situaciones, tal como lo refleja el diagnóstico presentado anteriormente acerca de la situación fiscal provincial.

En 2016, **once de las veinticuatro provincias presentaron un resultado económico deficitario, es decir incumplieron la “regla de oro” que establece que los recursos corrientes deben al menos igualar a los gastos corrientes** y que, por lo tanto, todo nuevo endeudamiento debe destinarse exclusivamente a financiar gasto de capital. Si bien en términos agregados y a nivel individual los niveles de deuda de 2016 no son elevados (5,7% del PBI y 37,9% de los recursos totales para el conjunto y 90,3% de los

⁴⁷ La efectividad de este enfoque es mayor con la creación de un consejo fiscal independiente, responsable de analizar y publicar instancias de incumplimiento e identificar los factores que lo explican.

⁴⁸ Al respecto, un ejemplo interesante es la regla de “Freno al Endeudamiento” de Suiza, la que establece que cualquier desvío de la meta debe registrarse en una cuenta notional. Cuando el desvío acumulado excede el 6% del presupuesto de gasto anual (equivalente al 0,6% del PBI), el gobierno debe anunciar medidas para corregir el desvío en 3 años.

⁴⁹ Lo mismo ocurre en la Unión Europea con las reglas fiscales (Tratado de Maastricht y Pacto de Estabilidad y Crecimiento) que se aplican a los países que conforman la entidad supranacional.

recursos totales en Chubut y 62,5% en Buenos Aires⁵⁰), **de persistir la situación descripta anteriormente pueden generarse problemas de solvencia y sostenibilidad fiscal en algunas provincias.**

En el caso de las provincias, al igual que lo propuesto a nivel nacional, **seguidamente se propone un esquema de transición con reglas fiscales sencillas y representativas de los problemas actuales que atraviesan las provincias. Luego que se definan cuestiones irresueltas del federalismo fiscal argentino⁵¹, se podrá avanzar hacia un esquema de responsabilidad fiscal permanente e integral.**

Un esquema de transición para que las provincias que presentan una situación más comprometida (Santa Cruz, Neuquén, Chubut, Jujuy, La Rioja y Río Negro) converjan al equilibrio de sus resultados corrientes, es limitar –en coincidencia con la propuesta oficial– el crecimiento del gasto primario total a la variación del IPC de alcance nacional. Dado el peso que tiene el gasto en personal en la estructura de gasto provincial, alcanzando el 54% del total, **las provincias con mayor desequilibrio deben congelar la planta de personal de todos los regímenes de contratación, adicionando una regla más estricta que la propuesta oficial, y controlar que la política salarial no incremente las remuneraciones más que la inflación, en línea con la propuesta oficial.**

Para las provincias que presentan un desequilibrio fiscal estructural, y que no puedan converger en el corto plazo al equilibrio en el resultado corriente, se propone que la Nación suscriba, de manera bilateral con cada una de ellas, “Programas de Consolidación Fiscal” al estilo de los utilizados luego de la crisis de 2001-02 mediante el Fondo Federal de Desarrollo Provincial (FFDP)⁵². **Se sugiere que mediante estos instrumentos se limite en un horizonte plurianual el crecimiento del gasto corriente o el resultado corriente, a un ritmo que vaya en función de la situación inicial de cada provincia. Se propone que bajo estos programas del FFDP incorporen, como contrapartida al financiamiento blando cedido por parte de la Nación y la autorización a contratar créditos, metas de reformas estructurales (por ej. en las Cajas Previsionales o Gestión de Recursos Humanos, metas de aumento de la recaudación de tributos provinciales directos (inmobiliario) o reducción gradual de la deuda flotante, entre otras cuestiones.**

En el caso de las provincias con mayor holgura fiscal y menor nivel de endeudamiento (San Juan, Santiago del Estero, La Pampa, Santa Fe y San Luis), se coincide con la propuesta oficial de limitar el crecimiento del gasto corriente

⁵⁰ Son las provincias con mayor nivel de deuda en relación a los recursos totales.

⁵¹ Tal como las reformas tributaria nacional y provincial y de coparticipación federal de impuestos.

⁵² Denominados originalmente Programas de Financiamiento Ordenado y luego Programas de Asistencia Financiera. En Brasil, el Tesoro Nacional también dispuso “Programas de Reestructuración de Deuda y Ajuste Fiscal” para los Estados. Por mayor detalle, ver: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/programas-de-ajuste-fiscal>. En la Ley de Disciplina Financiera de México también se prevén “Convenios de Ajuste” para que las entidades federativas más comprometidas puedan converger en el mediano plazo al cumplimiento de las reglas fiscales.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf

primario a la variación del IPC, permitiendo que el gasto de capital pueda incrementarse por encima de dicho indicador⁵³, y que la planta de personal pueda incrementarse al ritmo del crecimiento vegetativo de la población de cada provincia. En estos casos se destinaría el endeudamiento neto a la generación de infraestructura económica y social.

Ahora bien, se considera que las reglas descritas anteriormente deberían aplicarse temporariamente para la transición hacia una regla fiscal más sofisticada de carácter integral y permanente. Esta última supone, como se mencionó anteriormente, definir límites numéricos homogéneos para el conjunto de las provincias, reconociendo la diferente situación de partida de cada una.

5.4. El Sistema de Alertas de la Ley de Disciplina Financiera Sub-Nacional de México

Un caso regional interesante por sus características y de reciente implementación es el Sistema de Alertas (SA) de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios de México, introducido para controlar el endeudamiento sub-nacional. El SA dispone límites numéricos para tres indicadores: Deuda/Ingresos, Servicios de la Deuda/Ingresos y Deuda de corto plazo/Ingresos.

Sistema de Alertas de la Ley de Disciplina Financiera de México



Fuente: ASAP en base a Blanco Cossio (2017) y Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda.

http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2017

Según la calificación de cada indicador, las entidades federativas y municipios se ubican en Rojo, Amarillo o Verde. En función de su calificación general, la cual combina la calificación individual de cada indicador⁵⁴, el sistema limita el resultado financiero,

⁵³ Vale notar que la inversión pública debe acompañar el crecimiento del PBI a los fines de que sea sostenible, mediante la infraestructura económica que éste demanda (camino, energía, puertos, etc.).

⁵⁴ El indicador Deuda/Ingresos es el que manda, es decir si es rojo, la calificación general es roja. Si es amarillo y los otros dos rojo, la calificación general es roja. Por un mayor detalle de la metodología: http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/SistemaAlertas/2017/2T/Metodolog%C3%ADa%20de%20medici%C3%B3n%20del%20SdeA.pdf

es decir el endeudamiento neto de cada entidad pública, al 15%, 5% o 0% de los ingresos.

La puesta en funcionamiento de un sistema de estas características supone la existencia de confiables sistemas de reporte de información presupuestaria, contable y de tesorería. Tal como se mencionó previamente, las reglas deben ser simples y sencillas de medir, pero en México se incorpora el indicador “deuda de corto plazo”, la cual suele ser volátil y difícil de medir por las debilidades que presentan los reportes de la situación del tesoro, en especial activos y pasivos de corto plazo. A su vez, en México se incluyen como indicador (al igual que en Argentina) “los servicios de deuda”, es decir la suma de las amortizaciones e intereses, cuando en realidad las amortizaciones suelen tener un perfil volátil (por ejemplo: bonos con pagos *bullets*). En tal sentido los servicios de la deuda pueden ser altos un año sin que ello implique una elevada carga de la deuda, sino un problema de liquidez que se resuelve comúnmente con su refinanciación a su vencimiento⁵⁵. Los problemas de solvencia de la deuda ya están reflejados en el indicador “Deuda/Ingresos” y la carga de la deuda sobre el presupuesto puede medirse mejor con el indicador “Intereses/Ingresos”.

En el caso de Argentina, se sugiere la posibilidad de diseñar e implementar un sistema de alertas que tome el esquema general diseñado en México, aunque más simplificado en cuanto a su diseño⁵⁶. Como fuera comentado anteriormente, el diseño del esquema y sus indicadores en Argentina debería basarse en los problemas fiscales que presentan las provincias. Si bien en la actualidad el nivel y carga de la deuda no es elevado, en caso de mantenerse resultados corrientes deficitarios en varias provincias⁵⁷ podrían emerger problemas de solvencia fiscal y de sostenibilidad de la deuda. Por ende, **como propuesta inicial a evaluarse con mayor profundidad en trabajos futuros, las reglas a nivel provincial podrían restringir el resultado financiero en base al nivel de deuda y carga de los intereses, manteniendo la regla de oro de resultado económico equilibrado.**

Un esquema de estas características generaría incentivos al cumplimiento de las reglas por parte de las provincias, al introducir premios y castigos mediante límites más o menos restrictivos al resultado financiero, que se determinarían según el nivel de endeudamiento de cada provincia.

En cuanto a la **transparencia y monitoreo del cumplimiento de las metas**, se sugiere que estos elementos sean fortalecidos en el ámbito del Consejo Federal de

⁵⁵ En el caso que sean muy elevadas pueden introducir problemas de liquidez, pero no de solvencia.

⁵⁶ Las reglas fiscales de la LDF de México son tantas y variadas que plantean un micro-control de las finanzas de las entidades federativas, municipios y sus entidades. Por su dificultad de implementación, el diseño de reglas complejas y sofisticadas puede inducir la introducción de excepciones y, con ello, perder credibilidad.

⁵⁷ Como contrapartida, varias las provincias han estado en 2016 y 2017 colocando deuda en los mercados internacionales, en moneda extranjera, a un plazo inferior a 10 años y a tasas de interés del orden de 6 y 10% anual. En caso de que se endurezcan las condiciones en los mercados internacionales (por ejemplo, que aumente la tasa de interés de EE.UU.) o que se deprecie el peso con respecto al dólar norteamericano, podrían emerger problemas de liquidez y de solvencia en las provincias más endeudadas.

Responsabilidad Fiscal. Incluso se podría evaluar la posibilidad de crear un consejo asesor con participación de la Nación, provincias, legisladores y expertos externos. Finalmente, las **sanciones** a nivel sub-nacional deberían introducir la suspensión de la contratación de nueva deuda y, como lo dispone la reciente reforma, el otorgamiento de garantías y de transferencias no automáticas por incumplimiento de las reglas fiscales.

Comentario finales

Dado que Argentina es un país que sistemáticamente incumplió las reglas fiscales, en una primera etapa se recomienda para el corto plazo el diseño e implementación de reglas fiscales sencillas de medir y, sobre todo, cumplibles. Inicialmente, el objetivo es converger al déficit fiscal sostenible de 3% del PBI y mantenerlo. Estas reglas de transición que se proponen se asemejan en líneas generales a las dispuestas por la nueva legislación de responsabilidad fiscal. La principal distinción que se sugiere es minimizar las excepciones en la medición de indicadores (por ej. el gasto se mide en términos netos de ciertas exclusiones) a los efectos de mejorar la transparencia y rendición de cuentas. De mantenerse estas reglas en el tiempo, se propone incorporar cláusulas de escape que incorporen cierta flexibilidad al manejo de la política fiscal ante escenarios adversos.

A medida que se vayan cumpliendo esas reglas, se sugiere que **a nivel nacional** ir sofisticando el sistema hacia uno integral y permanente orientado a la estabilización del ciclo económico, lo que constituye uno de los principales objetivos de la política fiscal. Esta regla debería no sólo corregir el sesgo pro-cíclico que caracteriza a la política fiscal de nuestro país, sino también promover la creación del siempre considerado pero nunca creado fondo de estabilización, con reglas claras sobre su conformación y uso. Para ello, debería crearse un consejo fiscal independiente del Poder Ejecutivo, que participe en las discusiones sobre la política fiscal de Argentina, incluso en la determinación de la meta de balance estructural y de las proyecciones macroeconómicas. En este campo podría cumplir un rol importante la Oficina de Presupuesto recientemente conformada en el Congreso de la Nación. A su vez, en cuanto a la capacidad de hacer cumplir las reglas (enforcement), podría establecerse la obligatoriedad de realizar ajustes automáticos en la política fiscal una vez que el desvío con respecto a la meta supera cierto umbral. Finalmente, a nivel nacional habría que fortalecer el Presupuesto Plurianual para mejorar no sólo la articulación entre la planificación y la política fiscal, sino también para transparentar las políticas que permitirán cumplir las metas fiscales, y el análisis de la sostenibilidad fiscal y de la deuda ante distintos escenarios de política local y externa.

A nivel Provincial, tal como lo disponen las nuevas reglas fiscales, se sugiere incorporar indicadores que contribuyan al monitoreo de la sostenibilidad fiscal provincial. Dado el nivel de desequilibrio vertical que existe en Argentina, en donde las provincias y municipios recaudan el 20,2% de los recursos totales y gastan el 46,2% del gasto total consolidado, y el rol que tienen las provincias en la provisión de bienes y servicios sociales (educación y salud), resulta fundamental controlar el crecimiento

del gasto corriente y del endeudamiento público para la sostenibilidad fiscal y de la deuda. Para ser claras y sencillas, las reglas deberían minimizar las deducciones en la medición de indicadores de gasto (por ej. gasto financiado con transferencias nacionales no automáticas) e incorporar un indicador de solvencia fiscal (deuda/ingresos). Con las provincias que presentan mayores dificultades financieras, la Nación podría suscribir acuerdos fiscales otorgando financiamiento sujeto al cumplimiento de reformas estructurales (por ej. en sus sistemas de recursos humanos, cajas previsionales, etc.) que contribuyan al equilibrio del resultado corriente en el mediano plazo. Finalmente, en línea con las reglas fiscales utilizadas para el control de las finanzas sub-nacionales en México y Colombia, se recomienda diseñar un sistema de alertas con reglas que se apliquen de manera homogénea a provincias que presentan distintas realidades. Con premios y castigos relacionados a una mayor flexibilidad de la política fiscal (resultados fiscales y endeudamiento) se generarían incentivos para la disciplina fiscal provincial y municipal.

A modo de cierre, las reglas fiscales son un instrumento complementario del régimen fiscal resultante de las instituciones y la economía política que caracteriza a cada país. No se debería esperar que las reglas fiscales diseñadas e implementadas en las provincias y municipios resuelvan los problemas del federalismo fiscal argentino.

Consideraciones metodológicas

De acuerdo a la metodología internacional el **resultado financiero** surge de la diferencia entre la suma total de los recursos corrientes y de capital y los gastos corrientes y de capital, mientras que para el cálculo del **resultado primario** se adicionan al resultado financiero los intereses de la deuda.

Cabe señalar que la exposición de las cuentas fiscales adoptada en este documento sigue la metodología de la Secretaría de Hacienda (SH) que se diferencia de la metodología internacional en lo siguiente:

- **por el lado de los ingresos:** excluye de las rentas de la propiedad, las generadas por activos del SPNF en posesión de organismos públicos (incluido el FGS), como así también las rentas del BCRA; todos estos recursos no son considerados ingresos “primarios”, mientras que sí se consideran ingresos primarios a las rentas del sector público provenientes de operaciones con privados o del sector público financiero;
- **por el lado de los gastos:** excluye los intereses pagados intra-Sector Público Nacional.

Referencias

Agosto, W (2016). Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°179. Buenos Aires: CIPPEC.

Currístine, Baldrich, Crooke and Gonguet (2017). Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms. Technical Assistance Report, May 2017. Fiscal Affairs Department. IMF Country Report No. 17/292

Le Fort (2006). Política fiscal con meta estructural en la experiencia Chilena. Presentado en la Segunda Reunión Anual del Grupo Latinoamericano de Especialistas en Manejo de Deuda Pública (LAC Debt Group) Cartagena, Colombia 20 y 21 de Abril, 2006

Perry, Guillermo (2002): Can fiscal rules help reduce. Macroeconomic volatility in LAC?. Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions in Emerging Market Economies. Oaxaca, México.

Schaechter, Kinda, Budina and Weber (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. July, 2012. Fiscal Affairs Department. IMF WP/12/187

Ter-Minassian (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper. Inter-American Development Bank. Institutional Capacity and Finance Sector. DISCUSSION PAPER, No. IDB-DP-157

Datos estadísticos

Ministerio de Hacienda. Series de Finanzas Públicas del Portal de Datos Económicos.
<https://www.minhacienda.gob.ar/datos/>

Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Información Fiscal. <https://www.argentina.gob.ar/subsecretaria-de-relaciones-con-provincias/informacion-fiscal>