

García, Oscar Dante; Lorenzo, Ricardo Gustavo

LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL : SU TRASCENDENCIA EN LA GESTION.

XXX Simposio Nacional de Profesores Universitarios
de Contabilidad Pública

Octubre 2013

García, O.D., Lorenzo, R.G. (2013). Los desequilibrios financieros en la administración pública Nacional : su trascendencia en la gestión.. XXX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Tucumán. En RIDCA. Disponible en:
<http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4597>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
BAHIA BLANCA – REPUBLICA ARGENTINA**

LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL. SU TRASCENDENCIA EN LA GESTION.

**Cátedra: ADMINISTRACION PÚBLICA
Universidad Nacional del Sur**

**Autores: CR. OSCAR DANTE GARCÍA
CR. RICARDO GUSTAVO LORENZO**

Bahía Blanca, Octubre del año 2013

**XXX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de
Contabilidad Pública – Tucumán – Octubre de 2013**

CONTENIDO DEL TRABAJO

I) OBJETIVO DEL TRABAJO

II) NATURALEZA DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS

1) MARCO CONCEPTUAL

2) MARCO NORMATIVO

III) SITUACION FINANCIERA ACTUAL. MEDIDAS IMPLEMENTADAS Y SUS EFECTOS.

1) SITUACION ACTUAL

2) MEDIDAS IMPLEMENTADAS Y EFECTOS RESULTANTES

A) MEDIDAS IMPLEMENTADAS:

B) EFECTOS RESULTANTES

IV) CONCLUSIONES

I) OBJETIVO DEL TRABAJO

El objetivo del presente trabajo es analizar los tipos de desequilibrios financieros que pueden existir en la Administración Pública Nacional, la naturaleza y las causas que pueden originarlos. Luego se investiga, desde el punto de vista doctrinario y normativo, cuales son las medidas que se establecen para solucionar dichos desequilibrios. Y finalmente se realiza un análisis de la situación actual que se verifica en la Administración Pública Nacional, que medidas se adoptan en la actualidad y las consecuencias y conclusiones que las mismas generan.

En resumen podemos decir que el trabajo persigue los siguientes objetivos:

1) Analizar la naturaleza de los desequilibrios,

2) Precisar las causas que los originan,

- 3) Medidas que se adoptan con sus consecuencias resultantes,
- 4) Conclusiones.

II) NATURALEZA DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS

1) MARCO CONCEPTUAL

El desequilibrio financiero es la diferencia entre los ingresos y los egresos públicos en un cierto plazo determinado. Los desequilibrios financieros pueden ser tanto positivos como negativos, y por otro lado, pueden ser de corto plazo (transitorios) o de largo plazo (estructurales). Cuando los gastos estatales superan a los ingresos, y dicho desequilibrio no es de corto plazo, se produce lo que se denomina déficit.

El déficit fiscal, por lo tanto, aparece cuando los ingresos recaudados por impuestos y otras vías no alcanzan para cubrir aquellas obligaciones de pago ya devengadas en el presupuesto. Es importante señalar que cuando un país gasta más de lo que ingresa se dice que tiene un déficit fiscal, si gasta lo mismo que ingresa, un presupuesto equilibrado y si gasta menos que lo que entra en sus arcas, tiene un superávit.

Los clásicos sostenían que los gastos debían ser iguales a los recursos, ya que los déficit generarían inflación (sea vía emisión monetaria o cuando se financiaban las diferencias con endeudamiento), y si en cambio había superávit implicaba un mal uso de los recursos. En cambio los modernos de pronto afirmaban que en algunas circunstancias se justificaban los déficit para atender al equilibrio macroeconómico. Ellos mismos decían que en todo caso ese déficit no podía ser permanente, luego, cuando desaparecía la causa que lo originaba y lo justificaba debía volverse al equilibrio original. Se puede decir que un razonamiento alternativo justifica un déficit como una consecuencia inevitable de la recesión económica que produce una disminución automática de los recursos públicos; dentro de ese esquema conceptual cuando la economía se expande (nos alejamos de la recesión) debería producirse un superávit que permita financiar los períodos deficitarios. Por otro lado también se afirma que el Estado debe procurar evitar los déficit continuados, circunstancia que alentará la entrada de capitales desde el exterior y contribuirá a expandir la economía en un mundo globalizado.

En referencia a lo mencionado, es importante traer a colación lo dicho en más de una oportunidad por el eminente especialista Dr. Cayetano Licciardo, en modo particular recordando una exposición brindada en la UBA en el año 1998 en relación al Presupuesto del ejercicio de 1999, conferencia que titulara: "Panorama del Presupuesto". Recordemos algunos conceptos: "El resultado financiero y la naturaleza del Presupuesto": el único objetivo parece ser, decía

Licciardo, desde hace un tiempo la Reducción del Déficit Fiscal, o sea que las cuentas cierren. Es importante la estabilidad y la eliminación del déficit, que se ha procurado en los últimos años, pero es tanto o más importante que ese propósito tener siempre en cuenta que la esencia del presupuesto es cualitativa, su carácter jurídico y político debe estar siempre presente (el mandato constitucional en un sistema democrático). El maestro insistía: procuremos lograr el equilibrio de las cuentas a sabiendas de los efectos nocivos que el desequilibrio genera, pero nunca “descuidar” la orden de hacer emanada de la ciudadanía a través de sus representantes; dicho en otros términos: “las cuentas deben cerrar pero las funciones del Estado se deben cumplir porque ese es su rol”. Lo ideal sería entonces “compatibilizar ambos propósitos”. Por nuestra parte y como complemento a las expresiones del Dr. Licciardo podemos agregar que es más importante aplicar los recursos utilizando los criterios de eficacia, eficiencia y economicidad, que el mero hecho del desequilibrio financiero en sí mismo. En todo caso y si aplicamos los principios rectores mencionados precedentemente, el mencionado déficit podría ser subsanado en períodos de crecimiento económico.

Otro concepto del Dr. Licciardo aludido en la recordada conferencia: las autorizaciones para gastar son de raíz política; por tanto en la hacienda pública el gasto justifica el recurso y no a la inversa; se autoriza para gastar para que el Estado pueda atender las necesidades de la comunidad, eso es prioritario, a partir de allí es preciso agudizar el ingenio para lograr los recursos necesarios para financiar aquellas autorizaciones para gastar; en otros términos, nunca podemos decir: vamos a estimar los recursos que podemos recaudar y luego evaluar en que los podemos gastar. De lo que no nos queda ninguna duda es que no es sostenible en el tiempo un desequilibrio estructural, y que si esto ocurre, más temprano que tarde debemos aplicar medidas correctivas.

TIPOS DE DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS Y FORMA DE SUBSANARLOS

Si hablamos de desequilibrios negativos y de corto plazo (menos de un año), no necesariamente estamos hablando de un déficit, y en nuestra disciplina se estudia la forma de subsanar a los mismos a través del Sistema de Tesorería. En el caso de los desequilibrios estructurales (largo plazo) estamos ante un verdadero déficit financiero, y las herramientas para subsanarlos difieren de las utilizadas para los desequilibrios transitorios. Primeramente debemos mencionar que los desequilibrios estructurales son una grave carga para las generaciones futuras y condenan a las mismas a cargar con un peso que no les reportó ningún beneficio (solo puede ser beneficiosa cuando se destina a obras públicas que promuevan el desarrollo o inversiones productivas). La deuda pública tiene siempre su origen en un desequilibrio entre gastos e ingresos. Tradicionalmente se originaba por los gastos a causa de las guerras. En la actualidad surge por desequilibrios estructurales en el financiamiento del sector

público, y en nuestra disciplina se estudia a través del Sistema de Crédito Público.

Fuentes de Financiamiento de los desequilibrios de corto plazo (transitorios)

En casos de desequilibrios transitorios, en la actualidad la Tesorería puede hacer uso de instrumentos a corto plazo, de distinta naturaleza tales como:

- § Anticipos bancarios.
- § Letras de Tesorería.

Anticipos Bancarios

Son adelantos que el Banco central realiza para financiar déficit transitorios del gobierno. El PEN le solicita anticipos al Banco Central y este puede otorgárselos, teniendo como límite el 10 % de los recursos efectivamente recaudados en los últimos doce meses (y con el límite del 12% del circulante) y con la condición de que fueran devueltos dentro del año de otorgados. Estos anticipos quedaron totalmente prohibidos desde la ley de convertibilidad y volvieron a tener vigencia luego que la ley de convertibilidad fue derogada.

IMPORTANTE: ESTADO ACTUAL DE ANTICIPOS AL BCRA

REDACCION ANTERIOR ART 20 – LEY ORGANICA BANCO CENTRAL (24.144)

ARTICULO 20. — El Banco podrá hacer adelantos transitorios al Gobierno nacional hasta una cantidad equivalente al DOCE POR CIENTO (12 %) de la base monetaria, constituida por la circulación monetaria más los depósitos a la vista de las entidades financieras en el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en cuentas corrientes o en cuentas especiales. Podrá además, otorgar adelantos hasta una cantidad que no supere el DIEZ POR CIENTO (10 %) de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos DOCE (12) meses. En ningún momento el monto de adelantos transitorios otorgados, excluidos aquellos que se destinen exclusivamente al pago de obligaciones con los organismos multilaterales de crédito y al pago de obligaciones en moneda extranjera, podrá exceder el DOCE POR CIENTO (12 %) de la base monetaria, definida precedentemente. Todos los adelantos concedidos en el marco de este artículo deberán ser reembolsados dentro de los DOCE (12) meses de efectuados. Si cualquiera de estos adelantos quedase impago después de vencido aquel plazo, no podrá volver a usarse esta facultad hasta que las cantidades adeudadas hayan sido reintegradas.

TEXTO ACTUAL ART 20 – LEY ORGANICA BANCO CENTRAL (26.739)

ARTICULO 20. — El banco podrá hacer adelantos transitorios al Gobierno nacional hasta una cantidad equivalente al doce por ciento (12%) de la base monetaria, constituida por la circulación monetaria más los depósitos a la vista de las entidades financieras en el Banco Central de la República Argentina, en cuentas corrientes o en cuentas especiales. Podrá, además, otorgar adelantos hasta una cantidad que no supere el diez por ciento (10%) de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos doce (12) meses.

Los adelantos a que se refiere el párrafo anterior deberán ser reembolsados dentro de los doce (12) meses de efectuados. Si cualquiera de estos adelantos quedase impago después de vencido aquel plazo, no podrá volver a usarse esta facultad hasta que las cantidades adeudadas hayan sido reintegradas.

Con carácter de excepcional y si la situación o las perspectivas de la economía nacional o internacional así lo justificara, podrán otorgarse adelantos transitorios por una suma adicional equivalente a, como máximo, el diez por ciento (10%) de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos doce (12) meses. Esta facultad excepcional podrá ejercerse durante un plazo máximo de dieciocho (18) meses. Cumplido ese plazo el Banco Central de la República Argentina no podrá otorgar al Gobierno nacional adelantos que incrementen este último concepto.

Los adelantos a que se refiere el párrafo anterior deberán ser reembolsados dentro de los dieciocho (18) meses de efectuados. Si estos adelantos quedaran impagos después de vencido aquel plazo, no podrá volver a emplearse esta facultad hasta que las cantidades adeudadas por este concepto hayan sido reintegradas.

(Artículo sustituido por art. 11 de la Ley N° 26.739 B.O. 28/3/2012)

Letras de Tesorería

Instrumento genuino de financiamiento, considerado en la doctrina comparada como el mejor de todos ellos.

Permite captar voluntariamente en el mercado financiero fondos con vencimiento a corto plazo para la devolución del capital prestado y reconocimiento de un interés.

Según el Art. 82 de la LAF, la Tesorería General de la Nación podrá emitir letras del tesoro para cubrir los desequilibrios estacionales de caja, señalando con precisión dos restricciones tendientes a preservar el equilibrio financiero de caja y evitar que se conviertan en deuda pública a más largo plazo.

Restricción 1: el monto total de las letras de Tesorería a emitir debe fijarse anualmente en la ley de Presupuesto.

Restricción 2: deben reembolsarse en el mismo ejercicio financiero de su emisión, porque de lo contrario se transformarían en deuda pública.

Las Letras de Tesorería constituyen el instrumento típico para la financiación de las diferencias negativas estacionales de caja. No se deben usar nunca para déficit estructurales del tesoro. Las letras de tesorería son "documentos extendidos por autoridad competente, mediante los cuales el Estado se compromete, en un plazo determinado –que no excede de un año- a restituir una suma de dinero percibida para hacer frente a necesidades transitorias de caja" (definición de Aldo V. Chitaroni). La emisión de Letras del Tesoro se inició antes de tener una legislación que las contemple, por consiguiente se efectuaban de hecho sin tener limitaciones ni formales ni sustanciales. Según el artículo 82 de la LAF la Tesorería General de la Nación podrá emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la ley de presupuesto general. Estas letras deben

ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten. De superarse ese lapso sin ser reembolsadas se transformarán en deuda pública y debe cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establece en el título III de la ley. Los organismos descentralizados tienen la autorización del art. 83.

Fuentes de Financiamiento de los desequilibrios de largo plazo (estructurales)

Desequilibrios estructurales: Un déficit sostenido en el tiempo significa que el Gobierno tiene gastos que cumplir y no cuenta con los recursos necesarios para enfrentarlos. Esta situación tarde o temprano tendrá que ser financiada puesto que son compromisos que no pueden esperar mucho tiempo, por ejemplo, pago de sueldos a trabajadores públicos, pagos a contratistas del Gobierno, pago de la deuda externa e interna, etc. Existen varios métodos utilizados para poder solucionar el déficit fiscal: disminución del gasto, un aumento en los dineros que los ciudadanos deben pagar al estado (impuestos), un aumento en la cantidad y monto de los préstamos que solicita en el exterior o a nivel nacional, o con emisiones de dinero.

Formas de financiamiento:

- * La forma mas adecuada de solucionar el desequilibrio es aumentando los recursos y/o reduciendo los gastos.
- * Otra forma de financiar el déficit es mediante el endeudamiento interno o externo. Esta opción ocasionaría que el país tenga que destinar en el futuro más recursos para pagar el interés y capital de esa deuda y por lo tanto destine menos recursos a otras actividades como educación, salud, etc.
- * Finalmente si no existe una forma sana de financiar el déficit, la otra opción es emitir más dinero para cumplir con los compromisos fiscales. La consecuencia es un exceso de dinero en la economía que, al no tener una contraparte en la producción, provoca una subida en los precios de los bienes.

Para poder tener buenos resultados, todas estas herramientas se deben utilizar con mucho cuidado, pues la disminución del gasto puede afectar las políticas sociales y de inversión del gobierno; los impuestos pueden hacer que los ciudadanos dejen de consumir y de invertir por pagar estos impuestos, lo cual haría que la economía de los países no creciera; los prestamos aumentan la deuda del Estado (éste, al competir con entidades privadas por el dinero, hace que aumenten las tasas de interés que, a su vez, pueden llevar a una disminución de la inversión en el país); y, por último, las emisiones de dinero pueden terminar generando un aumento de la inflación.

Déficit fiscal y deuda pública

Por otro lado, cabe definir y diferenciar entre el déficit fiscal y la deuda pública, ya que muchas veces se cree erróneamente que son la misma cosa y, claramente, no lo son.

El déficit fiscal, como ya lo hemos dicho, se refiere a las pérdidas del Estado a lo largo de un período de tiempo; mientras que el segundo término hace referencia a la deuda que el Estado ha asumido frente a sus acreedores en varios períodos. Al existir el desequilibrio y ser el mismo de largo plazo, el Estado debe recurrir a la deuda pública (entre otras vías) para pagar la diferencia negativa de sus acciones económicas, de este modo, ambos conceptos se retroalimentan.

El déficit implica que el Estado ha utilizado más dinero del que tenía en sus arcas, y ese saldo negativo debe pagarse de alguna manera; para ello se recurre a una serie de herramientas que permiten una mayor recaudación o un menor gasto. Pero no es tan sencillo tomar estas decisiones, es necesario tener en cuenta un montón de variables porque cualquier decisión puede afectar los aspectos políticos y sociales del país.

Según la política económica calificada como keynesiana (por John Maynard Keynes), el déficit presupuestario es una herramienta válida para promover la actividad económica cuando la inversión privada se ha reducido y el gasto en consumo se encuentra deprimido. Esta teoría, sin embargo, ha sido desmentida en diversos pasajes de la historia, ya que producen ciertos efectos negativos que impiden la expansión de la economía, como la inflación. Es importante mencionar que tanto la deuda pública como el déficit fiscal (desequilibrio financiero estructural) son enemigos del desarrollo, las causas por la que muchos países no pueden salir de esa situación económica y continúan endeudándose.

Estos dos conceptos van muy unidos. La deuda aparece cuando existe un determinado déficit fiscal, cuando los gastos del país son más elevados que sus propios ingresos. La relación que existe entre déficit fiscal y deuda pública es irrefutable, ya que juntas conforman un círculo vicioso y permanente que se ve reflejado en la utilización de la deuda pública para solventar los gastos del año anterior. Como consecuencia el déficit se incrementa y cada año se hace más difícil de cubrir la deuda. Lo ideal sería que la deuda pública se invirtiera de una forma en la que pudiera recuperarse (por ejemplo para solventar inversiones productivas), pero lamentablemente muchas veces no es lo que ocurre ya que ese dinero se gasta en otros fines.

Definición de Crédito Público s/LAFCO (art. 56):

“Es la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento”

Destino o finalidades permitidas s/LAFCO (art. 56):

- n realizar inversiones reproductivas;
- n atender casos de evidente necesidad nacional;
- n reestructurar la organización del Estado, y
- n refinanciar los pasivos del Estado, incluidos los intereses respectivos.

Destino Prohibido s/LAFCO (art. 56): Financiar Gtos. Operativos

Gastos Operativos s/ Decreto N° 1344/07. Reg. Ley N° 24.156

- o Considéranse gastos operativos a aquellas erogaciones de la Administración Nacional incluidas como "Gastos de Consumo" en el Clasificador Económico del Gasto.
- o No se considerarán gastos operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.
- o Se convierte en norma jurídica un principio de Finanzas Públicas, reconocido universalmente, cual es el de no utilizar ingresos procedentes de esta fuente para destinarlos a gastos corrientes

¿Endeudarse mas cubre el déficit fiscal?

El déficit fiscal se genera cuando el gasto publico es mayor que los ingresos. Cuando no hay forma de cubrir esos gastos con más ingresos, o no hay forma de reducir los gastos, no queda más remedio que recurrir a pedir prestado, o sea, endeudarse por un monto que por lo menos cubra el déficit. Así que, endeudarse sí cubre el déficit fiscal, pero solo en una primera etapa.

. Sin embargo, todo préstamo a la larga hay que pagarlo, así que en los períodos siguientes, habrá un nuevo elemento de gasto: Amortización y servicio de la deuda, o sea, los pagos de intereses (servicio) y los pagos de capital (amortización) para poder reducir el monto de la deuda. Ese nuevo elemento de gasto genera nuevos déficit y nuevas necesidades de endeudamiento, al menos que se logren reducir los gastos o incrementar los ingresos fiscales.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO NACIONAL

A lo largo de su historia la Argentina se ha financiado en los mercados internacionales de capitales. Desde el célebre préstamo de la Baring Brother & Co. suscripto en 1824 (y cancelado recién en 1904), el país debió apelar a las más diversas formas de endeudamiento externo, ya sea para financiar operaciones comerciales, inversiones en obras de infraestructura o para afrontar las recurrentes crisis de la balanza de pagos, provocadas por el estrangulamiento que producía la escasez de divisas provenientes del comercio exterior. En el año 1957 la Argentina se adhiere al Fondo Monetario

Internacional y al Banco Mundial, e inicia un proceso de endeudamiento con esos organismos multilaterales.

Del estudio de las series históricas vinculadas a la deuda externa argentina a lo largo de su historia surge que, hasta finales de la década del 60, no representó un factor de relevancia en el contexto macroeconómico. Así se desprende del análisis de los índices de endeudamiento al finalizar cada ejercicio, con relación al PBI o el importe total de los servicios de la deuda con respecto a las exportaciones del mismo periodo. El Estado se endeudaba muchas veces por problemas de Balanza de Pagos, con pasivos de corto plazo.

Pero no había legislación específica vinculada a la deuda pública. La única norma vigente hasta 1993, era la ley de Contabilidad sancionada en 1870, durante la Presidencia de Sarmiento que sólo hacía referencia a la obligación de que los saldos de la deuda pública se informen por separado en la Cuenta de Inversión de cada año.

LA DEUDA PÚBLICA – PERÍODO 1976/1983

En este período se gesta el endeudamiento cuyas consecuencias condicionarán toda la política económica de las décadas siguientes, y pesarán sin duda por varias generaciones futuras.

A partir de la segunda mitad de la década del 70, la deuda externa argentina tuvo un crecimiento explosivo. En apenas 15 meses, correspondientes a la última etapa de la gestión de Martínez de Hoz como Ministro de Economía, el monto de cada deuda externa neta se multiplicó por tres: de 8.500 millones de dólares en Diciembre de 1979 a 25.300 millones de la misma moneda en marzo de 1981. En un marco de abundante liquidez internacional y de una política de liberación financiera, alto déficit fiscal y la utilización del tipo de cambio como principal instrumento antiinflacionario, el país no solo se endeudó sino que además utilizó una parte sustancial de los recursos externos para financiar una fuga de capitales sin precedentes.

El proceso de apertura indiscriminada hacia los mercados financieros internacionales iniciado en 1976, colocó a la Argentina en los primeros lugares entre los países más endeudados del mundo, junto con Brasil y México. Pero, a diferencia de estos últimos, los flujos que generaron esos pasivos no fueron orientados a la industrialización y desarrollo, sino a la especulación financiera. Entre 1975 y 1981 mientras que Brasil aumentó 3,5 veces su deuda con los bancos privados internacionales, su economía creció casi un 40%, México aumentó 4 veces su deuda y su economía lo hizo en un 60%, la Argentina aumentó 7 veces su deuda y el crecimiento fue cero. La deuda pública creció un 456% en el período 1976/1983. Se destaca que esta cifras han sido extraídas de diversas publicaciones y trabajos de varios autores, pues no había registros confiables en ninguna de las dependencias del Estado Nacional.

2) MARCO NORMATIVO

* Constitución Nacional (vinculado a recursos y financiamiento):
Art. 4) Fuentes de recursos;
Art.75) Atribuciones del Congreso: fijación de recursos y presupuesto, incisos 1) 2) 3) 4) 7) y 8);
Art.99) Atribuciones del Poder Ejecutivo: inciso 10) y Art. 100) Atribuciones del Jefe de Gabinete de Ministros: incisos 1) 6) y 7).-

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA

Artículo 4°- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

Atribuciones del Congreso

Artículo 75- Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las valuaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

7. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.

8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este Artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Atribuciones del Poder Ejecutivo

Artículo 99.- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

10. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos Nacionales.

Del Jefe de Gabinete y Demás Ministros del Poder Ejecutivo

Artículo 100.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

1. Ejercer la administración general del país.

6. Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.

* Ley 24156. Título II – Sistema PRESUPUESTARIO – Art. 11 al 55 (en particular Art. 28), 29) (y 29 del DR), 33), 34), 38) y 39): referidos al equilibrio presupuestario, limitaciones cuantitativas y cualitativas, y gastos extraordinarios).

Art. 28. — Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo.

Art. 29. — Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

ARTÍCULO 29.- Dto 1344/2007. La ejecución de gastos está sujeta a la condición de no superar el monto de los recursos recaudados durante el ejercicio, de acuerdo con lo establecido en el párrafo final del Artículo 34 de la ley.

Art. 33. — No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.

Art. 34. — A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería, excepción hecha de las Jurisdicciones del PODER LEGISLATIVO, del PODER JUDICIAL y del MINISTERIO PUBLICO que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, en su artículo 5°, primer párrafo de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946, respectivamente.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezcan.

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste.

Art. 38. — Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

Art. 39. — El Poder Ejecutivo nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor.

Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables.

Las autorizaciones así dispuestas se incorporaran al presupuesto general.

** Ley 24156. Titulo III – Sistema de CREDITO PUBLICO – Art. 56 al 72 (en particular Art 56) concepto y finalidades del crédito público, Art. 57) orígenes de la deuda pública, Art. 60) Autorización por Ley, Art 65) y 66) Nulidad de Créditos en contravención a las normas).*

Del sistema de crédito público

Art. 56. — El crédito público se rige por las disposiciones de esta ley, su reglamento y por las leyes que aprueban las operaciones específicas.

Se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos. Se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

REGLAMENTADO POR DECRETO Decreto N° 1344/2007

ARTICULO 56. — Consideranse gastos operativos a aquellas erogaciones de la Administración Nacional incluidas como "Gastos de Consumo" en el Clasificador Económico del Gasto.

No se considerarán gastos operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.

Art. 57. — El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:

- a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito.*
- b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.*
- c) La contratación de préstamos.*
- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de UN (1) ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.*
- e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero.*
- f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.*

A estos fines podrá afectar recursos específicos, crear fideicomisos, otorgar garantías sobre activos o recursos públicos actuales o futuros, incluyendo todo tipo de tributos, tasas o contribuciones, cederlos o darlos en pago, gestionar garantías de terceras partes, contratar avales, fianzas, garantías reales o de cualquier otro modo mejorar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones contraídas o a contraerse.

No se considera deuda pública la deuda del Tesoro ni las operaciones que se realicen en el marco del artículo 82 de esta ley.

Art. 60. — Las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.

La ley de presupuesto general debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas:

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;*
- Monto máximo autorizado para la operación;*
- Plazo mínimo de amortización;*
- Destino del financiamiento.*

Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.

Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

Art. 65. — El PODER EJECUTIVO NACIONAL podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública y los avales otorgados en los términos de los artículos 62 y 64 mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales.

Art. 66. — Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen.

Las obligaciones que se derivan de las mismas no serán oponibles ni a la administración central ni a cualquier otra entidad contratante del sector público nacional.

DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

La sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, estableció el marco legal y complementó el proceso de reformas del Estado dentro del cual la inclusión de un capítulo especial referido al "sistema de crédito público" – por primera vez en la historia de las finanzas públicas – constituyó un elemento de relevancia para definir el alcance y profundidad del sistema de Crédito Público y consecuentemente la configuración de la denominada Deuda Pública.

Desde un punto de vista conceptual, el origen etimológico de la palabra "crédito" proviene del Latín "credere", (creer- tener fé), de lo que se desprende que "crédito público" es una medida de la "credibilidad pública" o credibilidad del Estado. En dicho sentido puede entenderse al "Crédito Público" como la capacidad que tiene el Estado para endeudarse con el objeto de atender sus necesidades de financiamiento, mientras que el sistema de crédito público se lo puede concebir como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, y procedimientos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el fin de captar medios de financiamiento.

A su vez se entiende por "deuda pública" al conjunto de obligaciones contractuales que asume el Estado como consecuencia del uso del crédito público.

Dentro de estos conceptos básicos, los propósitos del sistema de crédito público pueden definirse como:

- "atender las necesidades de financiamiento del presupuesto Nacional en las mejores condiciones posibles para el Tesoro" y
- "administrar adecuadamente la deuda contraída mediante el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones financieras asumidas".

El cumplimiento de estos propósitos exige primordialmente establecer las bases para la preservación del crédito público y la permanente búsqueda en la mejora de las condiciones y el perfil del endeudamiento público, en el

entendimiento de que tal situación coadyuvará en la capacidad y poder negociador de la Nación en su conjunto frente a sus acreedores, y frente a las distintas ofertas de financiamiento disponibles.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

El art. 4º de la Constitución Nacional enumera los recursos del Tesoro Nacional estableciendo:

"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, (...) y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad Nacional".

Este artículo hace referencia a la generalidad de los créditos que puede obtener el Gobierno Federal, tanto los de orden interno, como los de orden externo, permitiendo el endeudamiento del país, excepcionalmente, para el caso de urgencias (guerras, desastres naturales, inundaciones, etc.) y para empresas de utilidad nacional (construcción de obras civiles, programas de saneamiento financiero, mejora de los distintos sectores gubernamentales, etc.).

En concordancia con ello, el artículo 75 en sus incisos 4º y 7º atribuye al Congreso la potestad de:

4º "contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación".

7º "arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Nación"

Siguiendo los lineamientos impuestos por la Carta Magna y dentro del espíritu del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, los principales aspectos del Sistema de Crédito Público se establecen en la Ley 24.156 en su Título III "Del Sistema de Crédito Público", en donde se define como Crédito Público a toda operación de financiamiento al Sector Público o con garantía del mismo cuyos vencimientos operen en ejercicios presupuestarios posteriores al vigente al momento de su formalización.

En dicha norma se establece que el destino de los recursos captados por el Crédito Público quedan reservados exclusivamente a inversiones reproductivas, atención de casos de evidente necesidad nacional, reestructuración de su organización o refinanciación de sus pasivos, quedando expresamente prohibido su uso para financiar Gastos Operativos, excepto Gastos para Asistencia Técnica financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.

En ese orden de ideas, el artículo 60 de la Ley 24.156, reza: "las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica".

Complementan el marco legal del Sistema de Crédito Público, el Decreto N° 1.344/2007 Reglamentario de la Ley 24.156, los artículos pertinentes de la Ley complementaria permanente de presupuesto N° 11.672 cuyo texto se

ordena sistemáticamente todos los años, además del articulado correspondiente de la Ley de presupuesto vigente en cada ejercicio.

* Ley 24.156. Título IV – Sistema de TESORERÍA. Art. 72 al 84 (en particular Art 74 competencia de la Tesorería y Art. 82) y 83) funciones financieras del servicio del tesoro).

Del sistema de tesorería

Art. 74. — La Tesorería General tendrá competencia para:

- a) Participar en la formulación de los aspectos monetarios de la política financiera, que para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;*
- b) Elaborar juntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional y programar el flujo de fondos de la administración central;*
- c) Centralizar la recaudación de los recursos de la administración central y distribuirlos en las tesorerías jurisdiccionales para que éstas efectúen el pago de las obligaciones que se generen;*
- d) Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados, supervisar su ejecución y asignar las cuotas de las transferencias que éstos recibirán de acuerdo con la ley general de presupuesto;*
- e) Administrar el sistema de caja única o de fondo unificado de la administración nacional que establece el art. 80 de esta ley;*
- f) Emitir letras del Tesoro, en el marco del art. 82 de esta ley;*
- g) Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías que operen en el ámbito del sector público nacional;*
- h) Elaborar anualmente el presupuesto de caja del sector público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución;*
- i) Coordinar con el Banco Central de la República Argentina la administración de la liquidez del sector público nacional en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre mantenimiento y utilización de los saldos de caja;*
- j) Emitir opinión previa sobre las inversiones temporarias de fondos que realicen las Entidades del Sector Público Nacional definidas en el artículo 8° de la presente ley, en Instituciones Financieras del país o del extranjero, en los términos que establezcan conjuntamente la SECRETARÍA DE HACIENDA y la SECRETARÍA DE FINANZAS del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN; (Inciso sustituido por art. 23 de la Ley N° 26.198, B.O. 10/1/2006)*
- k) Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración central o de terceros. que se pongan a su cargo;*
- l) Todas las demás funciones que en el marco de esta ley, le adjudique la reglamentación.*

Art. 82. — La Tesorería General de la Nación podrá emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la ley de presupuesto general. Estas letras deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten. De superarse ese lapso sin ser reembolsadas se transformarán en deuda pública y deben cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establece en el título III de esta ley.

Art. 83. — Los organismos descentralizados, dentro de los límites que autorizan los respectivos presupuestos y previa conformidad de la Tesorería General de la Nación, podrán tomar préstamos temporarios para solucionar sus déficits estacionales de caja, siempre que cancelen las operaciones durante el mismo ejercicio financiero.

* Carta Orgánica del Banco Central (Ley 24.144, con la modificación introducida por la Ley 26.739): artículo 20) atinente a la facultad de efectuar adelantos al Tesoro.

ARTICULO 20. — El banco podrá hacer adelantos transitorios al Gobierno nacional hasta una cantidad equivalente al doce por ciento (12%) de la base monetaria, constituida por la circulación monetaria más los depósitos a la vista de las entidades financieras en el Banco Central de la República Argentina, en cuentas corrientes o en cuentas especiales. Podrá, además, otorgar adelantos hasta una cantidad que no supere el diez por ciento (10%) de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos doce (12) meses.

Los adelantos a que se refiere el párrafo anterior deberán ser reembolsados dentro de los doce (12) meses de efectuados. Si cualquiera de estos adelantos quedase impago después de vencido aquel plazo, no podrá volver a usarse esta facultad hasta que las cantidades adeudadas hayan sido reintegradas.

Con carácter de excepcional y si la situación o las perspectivas de la economía nacional o internacional así lo justificara, podrán otorgarse adelantos transitorios por una suma adicional equivalente a, como máximo, el diez por ciento (10%) de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos doce (12) meses. Esta facultad excepcional podrá ejercerse durante un plazo máximo de dieciocho (18) meses. Cumplido ese plazo el Banco Central de la República Argentina no podrá otorgar al Gobierno nacional adelantos que incrementen este último concepto.

Los adelantos a que se refiere el párrafo anterior deberán ser reembolsados dentro de los dieciocho (18) meses de efectuados. Si estos adelantos quedaran impagos después de vencido aquel plazo, no podrá volver a emplearse esta facultad hasta que las cantidades adeudadas por este concepto hayan sido reintegradas.

(Artículo sustituido por art. 11 de la [Ley N° 26.739](#) B.O. 28/3/2012)

* Leyes de Presupuesto anuales.

* Régimen de coparticipación federal (ley 23.548)

III) SITUACION FINANCIERA ACTUAL. MEDIDAS IMPLEMENTADAS Y SUS EFECTOS

1.- SITUACION ACTUAL

El resultado financiero ha evidenciado oscilaciones muy importantes en los últimos diez años, tal como lo podremos observar seguidamente. A partir de la pérdida del Superavit financiero se procuró garantizar el primario (antes del pago de los intereses de la deuda) que también en 2012 se perdió. El manifiesto deterioro de las cuentas públicas obligó al Gobierno a recurrir a sucesivas fuentes de financiamiento que han contribuído de manera notoria a agravar la situación.

Cabe acotar que las cifras que se transcriben son oficiales, provenientes de la Secretaría de Hacienda, y están avaladas por los estados de Ahorro/Inversión/Financiamiento de cada período considerado.

Veamos lo que sucedía en 2001, por ser un año de referencia comparativa atento a la brutal crisis que azotó en esos tiempos al país, luego la situación en los años 2009, 2010, 2011 y 2012:

Cifras en millones Períodos	(-) déficit Resultado financiero total	(+) superávit Resultado financiero primario
2001	- 8.739	+ 1.419
2009	- 7.131	+ 17.285
2010	+ 3.035	+ 25.082
2011	- 30.663	+ 4.920
2012	- 55.564	- 4.373

Nota 1: para el ejercicio 2011 el auxilio financiero proveniente del ANSES, PAMI y BCRA ascendió a \$ 28.245.- millones, lo cuál significa que si hacemos abstracción de los fondos que provienen de esas fuentes (endeudamiento) el auténtico déficit total ascendería a \$ 58.908.- millones

Nota 2: con relación al ejercicio 2012 se pueden efectuar las siguientes acotaciones de interés: a) el auxilio financiero (como en el año anterior de

Anses, Pami y adelantos del BCRA) fue de \$ 28.758, por lo tanto el déficit auténtico total resulta ser de \$ 84.322.- b) se produce un déficit de nivel primario por primera vez en los últimos 20 años, circunstancia que no sucedió ni en el mismísimo 2001. c) porcentualmente el incremento del déficit total real (sin el auxilio financiero citado) entre 2011 y 2012 fue del 81,21 %, representando un 2,4 % del PBI; asimismo el resultado primario arroja una variación de un año a otro en sentido negativo de \$ 9.293.- (positivo en 2011 \$ 4.920.- y negativo en 2012 \$ 4.373.-).

Respecto de lo expuesto y a título anecdótico se pueden agregar algunos comentarios vertidos por funcionarios de la Secretaría de Hacienda antes de la finalización del ejercicio anterior: el propio Secretario había manifestado que el resultado fiscal de 2012 "no sería motivo de preocupación" y que cerraría con un superávit de 33.000 millones de pesos; circunstancia que habría sido contemplada al elaborarse el proyecto de presupuesto para el 2013. La realidad dio por tierra con los vaticinios, se estima que el Déficit real consolidado (Nación y Provincias) rondará este año los 100.000 millones de pesos y su financiamiento recaerá fundamentalmente en más emisión monetaria y adelantos del BCRA.-

2.- MEDIDAS IMPLEMENTADAS Y EFECTOS RESULTANTES

Frente a la situación actual imperante, consistente en un déficit presupuestario en crecimiento, se han adoptado y se adoptan medidas con el propósito de revertirla. En muchas oportunidades se producen efectos negativos o no deseados por ser equivocadas, lo que generalmente conduce a agravar los estados imperantes.

Veamos seguidamente algunas de esas medidas, que sin ningún tipo de planificación se han venido implementando, y cuales son, a nuestro entender, los efectos que las mismas vienen generando.-

MEDIDAS IMPLEMENTADAS

A) Emisión monetaria y adelantos del Banco Central.

Ya referimos en el punto anterior a los Adelantos del Banco Central, previa emisión monetaria, al aludir al envío de fondos a la Tesorería General de la Nación para atender el Déficit existente financiando gastos. Veamos ahora la cuantificación de esos adelantos. La emisión de moneda para posibilitar los Adelantos es constante; a título de ejemplo: en Diciembre de 2012 fue de

21.350 millones de pesos, superando la recaudación por el IVA que ascendió a 18.200 millones. Si se comparan los adelantos de 2012 respecto de 2011, se observa que el incremento fue del 104 %.- Los adelantos acumulados a fines del 2012 totalizaron 122.730 millones de pesos; para tener noción de la magnitud de esa cifra puntualicemos que el monto representa el 19,5 % del Presupuesto total del ejercicio actual 2013.-

B) Necesidad de reducir el Gasto Público

Una de las formas de paliar el déficit fiscal es a través de la reducción del Gasto.- Se ha evidenciado en los últimos 3 años que esa reducción se manifestó solamente en el rubro Gastos de Capital/Inversión Real, no así en Gastos Corrientes donde se registraron incrementos que elevaron el Gasto Público y consecuentemente el Déficit.-

Reducción de la Inversión Real

Porcentajes de la Inversión Real respecto del Presupuesto total de cada año:

2011	2012	2013
4,0 %	3,4 %	3,2 %

Transferencias al Sector Público y al Sector Privado

Dentro del Sector Gastos Corrientes merece un párrafo especial el rubro Transferencias, tanto al Sector Público como al Privado (hablamos de Subsidios otorgados que han evidenciado en los últimos 3 años modificaciones muy pequeñas):

2011	2012	2013
29 %	28 %	26 %

Si agregamos las Transferencias destinadas a Gastos de Capital, éstos serían entonces los porcentuales totales en materia de Subsidios (siempre referidos a los presupuestos de cada año).

2011	2012	2013
37 %	35 %	34 %

C) Reducción de las Importaciones.

Otra de las medidas implementada desde hace un tiempo (en particular desde 2011), ha sido la de limitar las Importaciones, para de ese modo

propender a equilibrar la Balanza Comercial, evitar la salida de dólares y mitigar la pérdida de reservas del BCRA. A estas practicas se las ha dado en llamar históricamente Proceso de Sustitución de Importaciones, que ha tenido como origen los años 30 del siglo pasado manteniéndose, con oscilaciones por aproximadamente 40 años; claro en aquellos años la expansión del sector industrial fue notoria y entonces la sustitución era atinada y se avanzaba hacia el autoabastecimiento.- Eran otros tiempos, los actuales distan mucho de parecerse a aquellos; las medidas que últimamente se adoptan en esta materia arrojan seguramente resultados positivos desde lo cuantitativo, en cambio no ha sido así desde lo cualitativo, por un lado porque las prohibiciones de importar han sido prácticamente indiscriminadas y por el otro por no haberse tenido en cuenta que muchos insumos tradicionalmente se importaban al no producirse en el país, circunstancias que afectan indudablemente a la industria nacional desnaturalizándose el concepto de "sustitución de importaciones".

Hasta 2010 las compras externas experimentaron crecimiento, proceso que se revierte a partir del año siguiente; ese segmento, afirman los especialistas, registraba un superávit de 1.100 millones de dólares hasta 2010 y pasó a tener a partir de 2011 un déficit de 4.100 millones de dólares (de allí las medidas restrictivas. Mas adelante aludiremos a los efectos que estos procedimientos han generado desde del punto de vista fiscal).

D) No adecuación del Régimen de Coparticipación Federal.

Sabido es que la Coparticipación Federal, regulada por la Ley 23.548, no se adecua ni a las verdaderas necesidades de las Provincias, ni guarda correlato con el aporte que hacen a la Nación muchas de ellas, ni a la discrecionalidad con que se maneja la asignación y envío de ciertos fondos por fuera de los porcentuales que la ley fija. En síntesis, es un secreto a voces que el declamado Federalismo se ha convertido en una quimera. La situación de desequilibrio financiero de la Nación ha generado que la asignación a las Provincias se ha tornado aún más inequitativa.

Algunas acotaciones vinculadas que merecen puntualizarse: el régimen adolece de problemas estructurales que las Provincias han terminado aceptando tales como: incumplimiento del piso del 34 % que establece la ley, incremento de tributos no coparticipables (Derechos de Exportación, Impuesto al Cheque, etc)., detracción de la masa coparticipable del 15 % para el ANSES, que a la vez realiza prestamos a las provincias para financiar sus cajas de jubilaciones, etc. En particular la Provincia de Buenos Aires ha padecido desde hace varios años la reducción del porcentual coparticipable y al mismo tiempo el congelamiento del llamado Fondo del Conurbano, tema que ampliaremos mas adelante.

Las medidas que en esta materia se han venido adoptando son generadas por la necesidad de la Nación de reducir la remisión de fondos a las

Provincias (también a Municipios), con el propósito de paliar los desequilibrios financieros evidenciados.-

E) Presión Tributaria.

Una forma de pretender mejorar el resultado financiero es indudablemente el incremento de la recaudación a través de una mayor presión tributaria. Es notorio que el incremento de esa presión a nivel nacional (trasladado luego a las Provincias y Municipios como ya aludiremos) ha sido muy importante en los últimos años.

Veamos a título de ejemplo el incremento registrado en la presión tributaria en el período 2000 a 2011 por conceptos (excluyendo seguridad social) y medido en puntos porcentuales del PBI (fuente: IARAF – Instituto Argentino de Análisis Fiscal - sobre la base de estadísticas oficiales del Ministerio de Economía de la Nación):

Incremento total 7.4 (desagregación: Derechos de Importación 2.8, Debitos y Créditos Bancarios 1.8, Impuesto a las Ganancias 1.8, IVA neto 1.0).

Podemos hacer mención a algunos ejemplos puntuales relativos al Impuesto a las Ganancias, al Impuesto sobre los Bienes Personales y al llamado Monotributo, donde la adecuación de Escalas aplicables y montos deducibles no guardan ningún tipo de relación con el real proceso inflacionario evidenciado; esos desajustes se generan deliberadamente para aumentar la recaudación fiscal (la mayor presión tributaria también se manifiesta de esa manera).- En el caso del Impuesto a las Ganancias hace alrededor de 15 años que la tabla con las correspondientes alícuotas no se ha modificado en absoluto, al mismo tiempo las deducciones en conceptos de MNI y cargas de familia experimentaron aumentos prácticamente irrelevantes (la desproporción ha sido aún mayor en el caso particular de los salarios por lo irrisorio de las deducciones adicionales de cuarta categoría. Como es de conocimiento, recién a fines del mes de agosto de este año se ha producido una importante actualización del adicional de esa categoría).- Impuesto sobre los Bienes Personales: actualmente el monto tope vigente es de \$ 305.000,00 que no oficia como MNI sino que quién supera con su capital ese monto paga el porcentual sobre el total del capital.- Es tan irrisorio el monto frente a los aumentos en las valuaciones de los bienes por efecto de la inflación, que prácticamente cualquier ciudadano por pequeño que sea como propietario, tributa el impuesto.- En el caso del Monotributo se encuentran también desde hace mucho tiempo congelados los montos de cada categoría, con lo cuál al incrementarse los ingresos en cualquier actividad por efecto de la inflación produce que el contribuyente ascienda rápidamente de categoría tributando montos que no guardan relación con los ingresos reales a valores constantes

(desnaturalizándose al mismo tiempo el llamado Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes).-

F) Emisión de Letras de Tesorería.

Tal como se indicara precedentemente, la Ley 24156 en su artículo 82 contempla la facultad de la TGN de emitir Letras del Tesoro para cubrir diferencias estacionales de Caja, hasta el tope que determinen las Leyes de Presupuesto y con un plazo máximo de rescate de un año. Las insuficiencias financieras han obligado al Gobierno, especialmente en los últimos años a recurrir a este mecanismo de manera reiterada. Citamos un caso a título de ejemplo: en fecha 19 de abril de 2012 se emite una Letra por U\$S 341.631.174 a ser rescatada en 365 días, suscripta por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Pero lo más importante, y que merece ser puntualizado, es el vertiginoso incremento que han ido experimentando los montos autorizados "topes" en las sucesivas Leyes de Presupuesto para hacer uso de esta herramienta, lo que denota la presunción de las autoridades gubernamentales acerca de la necesidad de financiamiento, o sea una suerte de reconocimiento "a priori" de una situación financiera ciertamente complicada, sobre todo en lo que al 2013 respecta; veamos la evolución a través de las Leyes de Presupuesto de cada año (desde 2006 hasta 2013):

- * año 2006 – Ley 26078 - 4.000 millones de pesos,
- * año 2007 – Ley 26198 - 4.000 millones de pesos,
- * año 2008 – Ley 26337 - 7.000 millones de pesos,
- * año 2009 – Ley 26422 - 9.000 millones de pesos,
- * año 2010 – Ley 26546 - 12.000 millones de pesos,
- * año 2012 – Ley 26728 - 19.000 millones de pesos,
- * año 2013 – Ley 26784 - 23.000 millones de pesos (más 12.000 millones para la compra de combustible, importación de energía eléctrica y compra de aeronaves, lo que totaliza para este año un monto de 35.000 millones). El monto total asignado para 2013 es casi 9 veces mayor que el de hace 6 años y representa un 5,57 % del Presup. total para este año.

G) Endeudamiento público (interno).

Se ha pretendido atender el déficit con Deuda Pública, preferentemente interna desde hace ya varios años. La realidad indica que resultó contraproducente en razón de que la única forma de reducirlo es a través del financiamiento con recursos genuinos y/o reduciendo el gasto y no de esa manera.-

EFECTOS RESULTANTES

A) Dificultades financieras en Provincias y Municipios resultante del Régimen de Coparticipación.

Ya hemos aludido en el punto anterior a la situación existente en cuanto a los mecanismos de Coparticipación Federal de Impuestos. Los efectos son realmente nocivos para las provincias y Municipios, en algunos casos más que en otros. Como esas jurisdicciones no cubren sus presupuestos con recursos propios, se produce un desequilibrio vertical: gastan más de lo que recaudan y dependen de las transferencias que les haga la Nación. El marco legal dispone que las transferencias por coparticipación serán automáticas, en la medida en que estas lo sean y suficientes no existirían inconvenientes, pero sucede que desde 2003 las transferencias discrecionales han reemplazado en gran medida el sistema establecido por la ley.

En la actualidad, la realidad indica que las transferencias de capital (obra pública) y las transferencias corrientes no automáticas discrecionales, son las que han cobrado mayor relevancia. La ley, sabemos, establece un piso del 34 % en fondos a transferir a las provincias con respecto a la masa tributaria total, pero por ejemplo durante 2012 ese monto cayó al 24 %; la diferencia se cubre con transferencias "discrecionales" corrientes y de capital (como decíamos), que por su naturaleza y por la tradición fiscal de nuestro país, dependerá y siempre dependen, en especial en los tiempos que corren, de la relación de amistad o de identidad política existente entre la Nación y cada provincia en particular.

Las Provincias dependen crecientemente del centralismo, es por ello que varias (v.g. Córdoba) han planteado reclamos; se afirma que habrían podido cubrir el 75 % del déficit financiero de 2012 si hubieran recuperado el 15 % detráido de la masa coparticipable que se gira al ANSES. En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires los efectos generados por el tratamiento del régimen de coparticipación ha sido negativo por partida doble, como ya anticipáramos: resignó varios puntos de coparticipación en los últimos 10 años, como contrapartida se le asignó un Fondo especial llamado del Conurbano de 650 millones de pesos, que por las administraciones sucesivas y en especial la actual fue congelado. Se mantuvo el mismo monto cuando si hubiera sido actualizado estaríamos hablando actualmente de aproximadamente doce mil millones de pesos.

B) Presión tributaria en Provincias y Municipios.

Hemos analizado el incremento de la presión tributaria a nivel nacional en el punto anterior, como así también hemos citado ejemplos puntuales como son los casos del Impuesto a las Ganancias, Bienes Personales y Monotributo, habiendo ya en alguna medida anticipado los efectos resultantes, que se traducen no sólo en presión sino también en inequidad tributaria que es aún

mas criticable que lo primero. La presión tributaria también se pone de manifiesto en Provincias y Municipios y es la lógica consecuencia de la retracción en el envío de fondos coparticipables y/o discrecionales.- A las Provincias no les queda otro camino que aumentar los impuestos propios, el fenómeno se traslada obviamente a los Municipios. Aumentan de ese modo para citar algunos ejemplos: el Impuesto Inmobiliario Rural, Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Patentes, ABL, Impuesto Inmobiliario Urbano, etc.

Afirmaba días pasados un economista de la consultora Ecolatina: "se está trasladando desde hace tiempo la corrección fiscal a los niveles mas bajos de gobierno. La Nación la traslada a las Provincias y éstas a los Municipios. Se arma una cascada que termina en los niveles sub-nacionales buscando financiamiento a través de las subas de impuestos, no hay otro camino". Dice la misma fuente que la suma de todos los recursos que reciben las provincias desde la Nación en 2012 creció apenas al 20 % respecto de un 28 % que recibieron durante 2011.

El cuadro de situación que se genera y que hemos tratado de explicar se ve retroalimentado por el manifiesto proceso inflacionario al que hacemos alusión mas adelante.

C) Adelantos de Fondos del BCRA. Imposibilidad de su restitución.

Tal como vimos precedentemente, en un año el Tesoro duplicó su deuda con el BCRA (104 %, año 2012 respecto del año 2011). Como es notorio, la deuda interna se incrementa constantemente ante la imposibilidad de que el Tesoro pueda restituir fondos al ANSES, al PAMI, a otros Organismos y al BCRA. Respecto de esto último, pareciera no tener visos de seriedad, hablar de Adelantos Transitorios cuando la realidad indica que nunca serán restituidos.

Se afirma que hoy día alrededor del 70 % de los activos del Banco Central constituyen la Deuda del Tesoro originada en los Adelantos. Asimismo, y según ya hemos referido, este "modus operandi" incrementa la "masa monetaria" con la consecuente incidencia en el proceso inflacionario (dato ilustrativo reciente: el 22/8/13 el Tesoro colocó al BC una letra intransferible por un monto de U\$S 2.344 millones). Asimismo las reservas se reducen considerablemente al ser utilizadas reiteradamente para el pago de la Deuda Externa.

D) Letras de Tesorería. Desnaturalización del precepto normativo.

Observando lo indicado en el punto anterior en lo que respecta a la naturaleza del precepto normativo (cubrir las diferencias estacionales de Caja), el aumento manifiesto en los montos autorizados (y sobre todo lo autorizado por la Ley de Presupuesto para 2013), es fácil inferir que el propósito que se persigue en la realidad excede largamente la esencia de la herramienta: si los desequilibrios son recurrentes y se incrementan constantemente, ya dejan de ser circunstanciales para convertirse en estructurales. Lo dicho no solamente desnaturaliza la norma, como decíamos, sino que seguramente pondrá en riesgo la restitución en tiempo y forma de las Letras con la posibilidad cierta, en

caso de que ello ocurra, de convertir una deuda de Tesorería en Deuda Pública, lo cual confirmaría el carácter estructural de los desequilibrios financieros.

E) Efectos de la Limitación de Importaciones.

Las medidas restrictivas dispuestas inciden negativamente en la producción interna debido a que (ya lo mencionamos), muchos insumos industriales necesarios no se producen en el país (o se producen no con los estándares de calidad requeridos), sino que también se genera un quiebre en la relación comercial con los países que importan productos argentinos. Se afirma entonces que esta situación afecta considerablemente la producción nacional y deriva en incumplimientos con compradores externos y en la pérdida de mercados.

A ello debemos agregar un efecto adicional: al ponerle trabas a las importaciones, también como represalia, los importadores externos les ponen trabas a sus productos que exportan (por caso ha venido sucediendo, según informes difundidos, con nuestro vecino Brasil). En cuanto al tema específico que nos compete y que es objeto del presente trabajo, la reducción del Comercio Exterior (caso puntual de las Importaciones) genera de manera automática una merma en los Derechos Aduaneros, con la consecuente reducción de los recursos genuinos.-

F) Proceso inflacionario

Según aludimos en el punto anterior, la emisión monetaria que posibilita los Adelantos al Tesoro (con la imposibilidad de su restitución), influye de manera directa en los reales índices de inflación (guarismos no reconocidos oficialmente). Según afirman respetables economistas, se ha comprobado en el mundo entero que no existe una relación lineal entre emisión monetaria e inflación, no hay correlación toda vez que la oferta de dinero tenga un correlato con un incremento en la demanda de dinero. En nuestro país lo que ha venido sucediendo y sucede es que el aumento de circulante debido a la emisión se canaliza a la compra de Moneda Extranjera (en el mercado marginal) como una alternativa que el ciudadano elige para defender el poder adquisitivo de sus ahorros. Esas prácticas generan depreciación y consecuente crecimiento del proceso inflacionario con todos los efectos negativos conocidos, como ha venido y viene sucediendo.

Las consecuencias inflacionarias de la emisión y los adelantos son notorias a esta altura del 2013 (tomando como base de referencia lo sucedido en junio y julio) donde se ha registrado un incremento sobre los precios (no obstante las medidas de congelamiento implementadas) que presagia una inflación para el año que rondaría el 26 o 27 % .

G) Incremento de los Gastos Corrientes

Ya hemos manifestado en el presente trabajo que lejos de reducirse los Gastos Corrientes se han incrementado. Vimos también que en el caso de los Subsidios la incidencia sobre el total del Presupuesto es enorme oscilando en un 35 % promedio en un año, ello pone en evidencia que la políticas conducentes a reducir al menos las necesidades que requieren de esos fondos, en muchos años a esta parte no han sido exitosas, y las situaciones de emergencia, lejos de reducirse se han consolidado. Agreguemos que en materia de subsidios destinados a Servicios Públicos (como puede ser a título de ejemplo el de los Sistemas Ferroviarios), los resultados han sido negativos a juzgar por episodios o circunstancias acaecidos que son del dominio público, o porque las asignaciones no se concretaron o porque fueron desviadas en cuanto al destino otorgado inicialmente (esta situación se agrava por cuánto los controles que se imponen no son los deseados).

Convengamos para finalizar este punto que de haberse reducido los gastos por el concepto apuntado, se podría haber contribuido de manera importante a la reducción de los desequilibrios financieros.

Como dato complementario, y si del incremento de los Gastos se trata, traemos a colación los sucedido afines de Agosto con el Presupuesto 2013 donde por vía de un DNU se amplían los gastos en 42.000 millones de pesos, que se suman a otras ampliaciones anteriores del orden de los 20.000 millones (hace un total de aproximadamente 62.000 millones, que representa cerca del 10 % del presupuesto). Según se indica, el incremento aludido se destina a erogaciones corrientes: sector energético (subsidios a la electricidad, importación de gas, subsidios al transporte automotor y déficit de empresas públicas). De donde provienen los 42.000 millones de pesos: adelantos del BCRA \$ 12.000 millones, mayor endeudamiento \$ 11.160 millones y \$ 19.381 millones por diferimiento para ejercicios posteriores de amortización de deuda pública (cupón PBI). Como es notorio la tendencia es al incremento del gasto lo que naturalmente genera el agravamiento del cuadro deficitario.

H) Efectos del endeudamiento

Ya referimos a los efectos contraproducentes del endeudamiento. De esa forma no se reduce el déficit sino que se enmascara (como ya se ha aludido en diversos trabajos expuestos en este foro), a través de la forma de presentación del presupuesto (Fuentes de financiamiento – bajo la línea). El formato conocido data de mucho tiempo atrás, se instala en 1980 y se mantiene hasta el día de hoy. Sucede que a las sucesivas administraciones les ha resultado provechoso proseguir con el engaño, reafirmando lo ya mencionado en el sentido que la deuda interna se incrementa convirtiendo a entidades oficiales en prestamistas del Estado (v.g. BCRA, Anses, Pami). A esta modalidad utilizada se la suele denominar la “Trampa metodológica”.

IV) CONCLUSIONES

A partir de los conceptos vertidos acerca de la naturaleza de los desequilibrios financieros, y en especial en lo concerniente al cuadro de situación imperante, elaboramos algunas conclusiones a manera de diagnóstico, sin formular propuestas de solución a la crisis, por entender que esa pretensión excedería nuestro ámbito de competencia disciplinaria. Seleccionamos entonces seis conclusiones a saber:

1.- Los desequilibrios no son transitorios sino de carácter estructural

Se han convertido en estructurales en razón de su magnitud, por la persistencia evidenciada, por el crecimiento manifiesto según información estadística obtenida y por el pronóstico nada halagüeño. Ello requiere terapias acordes con esa condición y no medidas circunstanciales. En los últimos años no se han encarado vías de solución adecuadas.

Tres ejemplos elocuentes: el conocido problema energético demanda importaciones aumentando el gasto, no se ha podido ni siquiera paliar el inconveniente vía ajuste de tarifas y/o de subsidios; el reciente blanqueo de capitales dispuesto pone en evidencia el carácter estructural del déficit; el creciente incremento en la emisión de Letras de Tesorería también lo confirma.

2.- El largo plazo es hoy.

La realidad que vivimos en esta materia no habilita a formular planteos de largo plazo ni de mediano plazo, por el contrario, debe actuarse con la mayor celeridad posible de modo de evitar consecuencias mayores. Los desequilibrios no se pueden solucionar por el lado de los ingresos (sean genuinos o no dado que la presión tributaria es muy alta), la emisión monetaria genera inflación, el endeudamiento es inviable. Es indiscutible que las medidas deben pasar por la reducción del gasto procurando no afectar el gasto social (sin embargo sucede todo lo contrario, se sigue incrementando).

3.- La paradoja de la deuda pública y la falacia de su exposición

El Estado tiene tres fuentes básicas de financiamiento: 1) La recaudación tributaria, 2) la emisión monetaria y 3) el endeudamiento público. Esta última genera costos financieros por amortización e intereses, cuando se incrementa a niveles excesivos se produce la paradoja de que para atenderla se debe aumentar la recaudación impositiva (mayor presión fiscal) y la emisión monetaria (mayor inflación). Al mismo tiempo la forma de exposición del

incremento de la deuda en el esquema de presentación, encubre (ya lo dijimos) de manera deliberada el real déficit existente.

4.- Deterioro del componente cualitativo del Presupuesto.

Ya referimos en los comienzos de este Trabajo acerca de las afirmaciones recurrentes del Dr. Cayetano Licciardo: decía el maestro que es muy importante lograr una Caja equilibrada, pero es tanto o más importante preservar la esencia del Presupuesto, que no es otra cosa que procurar cumplir con la "orden de hacer", es decir con el "mandato constitucional". Lo que sucede en la realidad es que los desequilibrios cuantitativos inexorablemente afectan el componente cualitativo y eso se traduce en una gestión menos eficaz, menos eficiente y menos económica.

Dicho en otros términos: la falta de financiamiento afecta el cumplimiento de metas, de objetivos, de propósitos, contemplados en aquel mandato, lo cuál sin ninguna duda desnaturaliza el carácter del instrumento.

5.- Comportamiento del Banco Central

Las medidas que desde hace mucho tiempo ha venido adoptando el BCRA (a nuestro criterio nocivas) han sido básicamente de dos tipos: por un lado la emisión monetaria y los adelantos al Tesoro que no se reintegran con todos los efectos que como se dijera esto genera respecto del endeudamiento interno y la inflación, y por el otro el pago de la deuda externa con reservas siendo las consecuencias la reducción de las mismas (las reservas bajan de 52.000 millones de U\$S a 35.000; si la tendencia persiste para fines de 2015, podrían rondar los 20.000.- millones).

6.- Las medidas que se adoptan resultan contraproducentes.

Según se ha demostrado, las medidas que se han llevado a cabo en los últimos años han producido un agravamiento de manera concurrente de la situación existente, retroalimentándose entre sí y por lo tanto configurando una combinación sumamente perjudicial para la sociedad, cada vez más difícil de desactivar. Resulta imperioso entonces revisar lo que se ha venido haciendo y se hace, definiendo políticas adecuadas y aplicando terapias correctivas conducentes a corregir errores e involucrando dentro de ese esquema no sólo al nivel nacional sino también al provincial y municipal (contemplando entre ellas un rediseño del régimen de coparticipación vigente), es decir pensando en el País en su conjunto, lo que significaría la instalación de manera cierta y comprobable del verdadero Federalismo.-

BIBLIOGRAFIA, LEGISLACION Y OTRAS FUENTES DE INFORMACION

- Atchabahian, Adolfo. Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública (2008) – Editorial La Ley
- Licciardo, Cayetano.- “Pensador Preclaro” – Selección de sus trabajos escritos (2000) - Ediciones Macchi.
- Licciardo, Cayetano – Conferencia “Panorama del Presupuesto” UBA (1999)
- Cortes de Trejo, Lea. Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas (2008) – Editorial Osmar Buyatti
- Constitución de la Nación Argentina
- Ley 24156 (Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), y Decreto 1344/07.
- Leyes de Presupuesto de los años 2001 a 2013
- Ley de Coparticipación Federal (23548)
- Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina
- García, Oscar Dante – Lorenzo, Ricardo Gustavo – Reglas del Presupuesto Público. Significación y Grado de Vigencia. Trabajo presentado en el XXIX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública (2012)

Otras fuentes de información.

- Asociación Argentina de Presupuesto Público
- Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública
- Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)