

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Instituciones fiscales durante la gestión kirchnerista: ¿fortalecimiento del Estado?.

Matilde Lilljedhal y Leticia Patrucchi.

Cita:

Matilde Lilljedhal y Leticia Patrucchi (2009). *Instituciones fiscales durante la gestión kirchnerista: ¿fortalecimiento del Estado?.* XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/993>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Instituciones fiscales durante la gestión kirchnerista: ¿fortalecimiento del Estado?

Matilde Lilljedhal

*Integrante del Área Reforma del Estado y Sector Público,
Instituto Gino Germani (UBA)*

Leticia Patrucchi

*Integrante del Área Reforma del Estado y Sector Público,
Instituto Gino Germani (UBA)
Becaria doctoral CONICET*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inscribe en la relación entre las prácticas formales e informales en un tipo específico de instituciones –las instituciones fiscales– y los principios de organización del régimen político y del Estado argentino. Respecto a estos últimos, nos concentramos en el principio de división de poderes (particularmente la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y la organización federal, como forma de distribución vertical del poder político. Respecto al entramado fiscal, si bien abarca instituciones relativas a la gestión presupuestaria, monetaria, tributaria, del endeudamiento, de descentralización fiscal, entre otras (Lora y Cárdenas, 2006: 4), nuestro recorte apunta a dos instituciones centrales: una presupuestaria y otra de descentralización fiscal. Particularmente, nos

interesan de la primera el proceso presupuestario (diseño y ejecución) y de la segunda el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

El primero, remite al proceso mediante el cual el Poder Ejecutivo asigna los recursos públicos dentro de los límites del gasto fijados por el Congreso de la Nación. En este sentido se describirán ciertos aspectos institucionales formales e informales que han modificado la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco del proceso presupuestario. En relación a los *aspectos institucionales formales* consideraremos el marco jurídico que regula el proceso presupuestario desde la reforma del régimen de administración financiera en 1992, hasta la sanción de la “Ley de Super poderes” en el 2006. En cuanto a los *aspectos institucionales informales* nos centraremos en el análisis de los sesgos en las proyecciones macroeconómicas y sus efectos sobre el presupuesto.

El segundo, constituye el principal mecanismo de distribución de recursos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, determinante en el marco de un federalismo con fuertes asimetrías como el argentino. Al respecto se analizan las modificaciones introducidas al régimen y su relación con modificaciones en la estructura de ingresos fiscales nacionales. Particularmente, nos interesan los efectos de esos cambios en la evolución de: a) la masa de recursos tributarios, b) los coeficientes efectivos de distribución primaria y c) la participación de cada componente dentro de la distribución efectiva a provincias.

Considerando ambas instituciones fiscales, el análisis se inscribe en las rupturas y continuidades acontecidas en su gestión tras el agotamiento del modelo neoliberal en la Argentina, marcado por la crisis de 2001, la salida impulsada -primero por la gestión duhaldista y luego sostenida por la gestión kirchnerista- buscó recuperar el rol del Estado y su capacidad de injerencia en la economía a partir de redefinir las políticas de asignación, distribución y estabilización que imperaron en la década pasada. Es relevante señalar que esta redefinición se dio en el marco de un crecimiento económico sostenido a tasas históricas del orden del 9 por ciento anual. En ese contexto, indagamos las tensiones entre centralización o descentralización en la gestión de los fondos públicos a partir de la concentración o dispersión del poder de decisión entre los distintos actores políticos en torno a la asignación de los mismos. Lo hacemos a partir de un abordaje cuantitativo sobre la base de información fiscal (principalmente Boletín fiscal (MECON)), legislación y documentos oficiales

El análisis se estructura en tres apartados principales. El primero se concentra, por un lado, en describir cómo se ha ido modificando el marco jurídico presupuestario desde la sanción de la Ley de

Administración Financiera en adelante y, por otro, en destacar determinados aspectos informales del proceso mediante el cual se elabora y ejecuta el presupuesto nacional. El segundo, describe las variaciones en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos a partir de cambios endógenos y exógenos y su impacto en el equilibrio de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias (momento primario). Finalmente, el tercer y último apartado recupera ambos procesos en relación al impacto que estas modificaciones introdujeron en los equilibrios horizontales y verticales en torno al poder de decisión fiscal.

EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU RELEVANCIA COMO INSTITUCIÓN FISCAL

El Presupuesto General de la Administración Pública Nacional es una institución central de la política fiscal ya que a través de la asignación del gasto público el Gobierno no solo expresa sus prioridades sino que fundamentalmente otorga un marco de previsibilidad a los actores públicos, respecto de cual es la capacidad de financiamiento con la que cuentan para brindar los bienes y servicios públicos a su cargo.

La Ley de Presupuesto es el resultado de un complejo proceso de negociación, tanto por la naturaleza política de los intercambios que se generan en el marco del debate parlamentario, como por la heterogeneidad de actores que participan en defensa de determinados intereses en pugna. En cada etapa del proceso presupuestario, se establece una particular relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en donde el primero debe determinar la fuente de obtención de los recursos, priorizar los gastos y ejecutarlos a través de políticas públicas, y el segundo debe asegurar la representatividad en la asignación del gasto, y garantizar la transparencia en la administración de los recursos públicos a través del control de la gestión financiera del Gobierno. Esta configuración de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, garantiza la calidad institucional del presupuesto en términos de representatividad, previsibilidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En los últimos años este equilibrio se ha ido modificando como consecuencia de la delegación de facultades legislativas hacia el Poder Ejecutivo. A continuación describiremos como se dio este proceso en la última década.

RECORRIDO POR LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE PRÁCTICAS RECURRENTE (1994-2007)

Durante su gobierno C. Menem implementó un amplio programa de reformas estructurales tendientes a redefinir el rol de Estado, en cuanto a su fisonomía y función, en línea a los preceptos del neoliberalismo. La reforma se proponía avanzar hacia la modernización de Estado nacional de acuerdo a los criterios de eficacia, economía y eficiencia (Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, 1991). En términos fiscales, esta década se caracterizó por la aplicación de rigurosos programas de ajuste basados en políticas restrictivas cuyo objetivo fundamental era reestablecer el equilibrio fiscal a través de la reducción y reestructuración del gasto público.

En la primera etapa de este proceso el Gobierno inició un programa de reorganización de la administración financiera cuyo corolario fue la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) promulgada en septiembre de 1992. Dicha ley representa el eje medular del marco jurídico que regula el sistema presupuestario y los sistemas de fiscalización estatales. Mediante esta norma se establece y regula la administración financiera de los recursos públicos, es decir, el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Durante los primeros años de su aplicación se logró un salto cualitativo en la administración de los recursos públicos regularizando, entre otras cosas, los plazos referidos a la presentación y aprobación de la Ley de Presupuesto para cada ejercicio, lo cual supuso reconstituir la importancia del presupuesto como herramienta de previsión y planificación de las instituciones públicas, considerando que la última ley aprobada en tiempo y forma fue la del año 1975 (Martirene, 2008).

Otro avance cualitativo, que nos interesa resaltar, es que a través de esta Ley se estableció que el Poder Legislativo era el único órgano facultado para introducir modificaciones al Presupuesto nacional. En el marco del régimen fiscal anterior, regulado a través del Decreto Ley 23.354, el Gobierno debía realizar continuas ampliaciones presupuestarias para amortiguar los efectos producidos por la inflación, finalmente las brechas financieras se cerraban mediante adelantos transitorios del Banco Central al Tesoro Nacional. De esta forma, el Presupuesto Público era causante y a la vez víctima de la inflación, lo que generaba mayor incertidumbre en las instituciones públicas y en la sociedad en general (Martirene, 2008).

A fin de limitar los efectos de retroalimentación entre el crecimiento de la tasa de inflación y el crecimiento del gasto público, la Ley de Administración Financiera dispuso que los créditos del presupuesto de gastos constituirían el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar (Art. 29). Así mismo estableció que las decisiones que afectaran el monto total del presupuesto y del endeudamiento previsto, los cambios que implicaran incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, de aplicaciones financieras o modificaciones en la distribución de finalidades, quedaban reservadas al Congreso Nacional (Art. 37). La única limitación impuesta por la Ley a las atribuciones presupuestarias del Congreso de la Nación fue que cualquier incremento de gastos propuesto por los legisladores debía contemplar expresamente su respectiva fuente de financiamiento.

A pesar de que el texto de la Ley fue preciso en cuanto a la asignación de facultades entre los actores que intervienen en cada etapa del proceso presupuestario, desde su sanción en adelante el esquema de atribuciones presupuestarias establecido fue modificado. El Gobierno, durante los años noventa, justificaba su avance sobre la esfera legislativa basándose en dos argumentos centrales. Por un lado, aludiendo a la necesidad de flexibilizar el Presupuesto a fin de poder adecuarlo, durante el ejercicio, a los requerimientos de la reforma estructural y funcional del Estado nacional. Por otro lado, remarcando la necesidad de reestablecer el equilibrio fiscal, que era la condición indispensable para llevar a cabo la reforma.

A continuación se presentará, siguiendo el análisis de Rodríguez y Bonvecchi (2006), un repaso sobre las circunstancias sobre las cuales se sancionaron y modificaron las principales normas presupuestarias, y se establecerá una periodización de la delegación de facultades legislativas siguiendo el rastro de las crisis económicas en nuestro país.

La **primera etapa** en la delegación de facultades legislativas está determinada por la necesidad de adecuar los gastos y los recursos de la Administración Pública Nacional a los cambios institucionales y funcionales surgidos de la reforma del Estado y, a su vez, por el mandato de equilibrio presupuestario impuesto por la Ley de Solvencia Fiscal.

En el marco de la crisis económica generada por el impacto del “efecto Tequila” en la economía argentina, el Congreso de la Nación sanciona en 1996 la Ley N° 24.629, conocida públicamente como la Segunda Reforma del Estado. Con el objeto de posibilitar el cumplimiento de lo dispuesto

en dicha norma los legisladores autorizaron al Poder Ejecutivo, en la Ley de Presupuesto de aquel año, a efectuar las modificaciones de créditos que fueran necesarias para el adecuado cumplimiento de la reforma prevista. Pocos años después, en 1999, la economía nacional volvía a caer en una profunda crisis provocada por los efectos de la devaluación del real en Brasil, en este contexto se sanciona la Ley de Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152) que establece una senda de disminución del gasto público con el objeto de llegar al equilibrio fiscal en el año 2005. Con tal fin, desde 1996 hasta 1999, las leyes de Presupuesto nacional facultaron al Poder Ejecutivo a introducir modificaciones durante la ejecución del Presupuesto. Esto implicó facultar al jefe de Gabinete de Ministro a:

Realizar las modificaciones de créditos necesarias que resulten de los cambios y adecuaciones institucionales, como consecuencia de la aplicación de la Segunda Reforma del Estado (ley 24.629).

Autorizar al PEN a “reducir gastos en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento del límite de déficit fiscal establecido en la Ley 25.152 de Regulación de la Administración de los Recursos Públicos”.

Disponer las reestructuraciones presupuestarias que considerara necesarias “dentro del total aprobado por la ley de presupuesto”, con las limitaciones dispuestas por el artículo 37 de la ley 24.156.

Amparado en estas facultades y aludiendo la necesidad de recortar gastos el Gobierno podía subejecutar el presupuesto sin someter la decisión al debate parlamentario. Esto repercutió directamente en la capacidad de negociación entre el Poder Ejecutivo y los legisladores, dado que recurrentemente se utilizaba la amenaza de recorte o desfinanciamiento de un programa u obra presupuestados, como herramienta para obtener el apoyo de legisladores y/o gobernadores al programa político nacional.

A Pesar de las reformas tendientes a reestablecer el equilibrio de las cuentas públicas, el deterioro de la situación financiera del Estado a partir de 1999 impulsó al Gobierno a buscar una ampliación de facultades legislativas con el objeto de profundizar el carácter restrictivo de la política fiscal. En el 2000 el Congreso de la Nación, atendiendo la voluntad del gobierno, amplió las facultades presupuestarias del Jefe de Gabinete, con la salvedad de que era una situación excepcional derivada de la inestabilidad de la coyuntura económica. Sin embargo al año siguiente, en el 2001, la inminencia del desenlace de la crisis llevó tomar una medida drástica en la misma dirección otorgándole “superpoderes” al Ministro de Economía de la Alianza, Domingo F. Cavallo. Esta medida contrarió

un mandato fundamental de la Constitución Nacional, según el cual el Congreso de la Nación no puede concederle al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias bajo ninguna circunstancia, si así sucediera, *“quienes lo formulen quedarán sujetos a la pena de los infames traidores de la Patria”*.

Si bien la crisis que precipitó la renuncia de presidente Fernando De la Rúa en diciembre de 2001 marcó un quiebre en muchos aspectos, en términos de concentración de poder la tendencia se profundizó.

La **segunda etapa** en este proceso supuso una ampliación en la delegación de facultades legislativas, basada en los requerimientos de celeridad y flexibilidad surgidos de la emergencia económica post default. Tal como la administración menemista lo planteó en su momento, los gobiernos que se sucedieron luego de la crisis del 2001, justificaron la delegación de atribuciones y la consecuente centralización del poder, basándose en la necesidad de enfrentar políticamente la inestabilidad del contexto económico, para salvaguardar la institucionalidad democrática.

La delegación ampliada consistió en la supresión de las limitaciones previstas en el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, con lo cual el Jefe de Gabinete fue habilitado para disponer las reestructuraciones presupuestarias que considerará necesarias dentro del total aprobado por cada Ley de Presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucrarán gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribución de finalidades. La supresión de este artículo afectó directamente el rol decisivo del Congreso en términos presupuestarios, otorgándole al Poder Ejecutivo la posibilidad de disponer unilateralmente cambios sustantivos sobre el Presupuesto nacional.

Desde 2003 a 2005 las Leyes de Presupuesto previeron la supresión del Art. 37, argumentando la excepcionalidad de la coyuntura económica. En julio del 2006 se reglamentó el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia, favoreciendo la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, ya que se estableció que en caso de que el Congreso no se pronunciara expresamente sobre el rechazo del Decreto, se lo consideraría como aprobado. Un mes después se sancionó la Ley N° 24.124 que modificó de forma definitiva el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera y el Art. 15 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917), otorgándole facultades extraordinarias al Jefe de Gabinete de Ministros.

La verdadera innovación que introduce la “Ley de superpoderes”, respecto de las prácticas que de hecho venían consolidando la discrecionalidad presupuestaria del Poder Ejecutivo, fue conferirle atribuciones excepcionales de modo permanente. El efecto combinado de la delegación ampliada de poderes con el mandato de equilibrio presupuestario impuesto por la Ley de Solvencia Fiscal limitó fuertemente la capacidad de incidencia del Congreso en el Proceso presupuestario. Institucionalmente su rol, en la asignación de recursos públicos, quedó prácticamente limitado a legitimar las decisiones tomadas por el Gobierno en el transcurso de cada ejercicio fiscal.

El recorrido histórico que hemos realizado través del marco jurídico aclara, en cierta medida, de que modo se ha ido modificando durante el período la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el marco del proceso presupuestario. Sin embargo hay determinados aspectos institucionales informales que consideramos relevantes al momento de analizar el comportamiento fiscal del Poder Ejecutivo, específicamente en el primer gobierno kirchnerista. En la siguiente sección nos centraremos en el análisis de las proyecciones macroeconómicas oficiales y sus efectos sobre el Presupuesto nacional.

LAS BRECHAS PRESUPUESTARIAS QUE AFECTAN LA CALIDAD INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

De acuerdo con la Ley de Administración Financiera el Poder Ejecutivo es el responsable formalmente de elaborar el proyecto de Presupuesto nacional sobre la base de las estimaciones macroeconómicas suministradas por la Oficina Nacional de Presupuesto. Las estimaciones oficiales, que son el eje a partir del cual se construye el andamiaje presupuestario, deberían tener su basamento en un análisis verosímil de la realidad socio-económica del país, por una lado para que el presupuesto sea un reflejo lo más exacto posible del comportamiento de la economía nacional, y por otro lado, para fortalecer la relación entre las demandas sociales y los recursos consignados a los programas y actividades gubernamentales.

La consistencia en la elaboración de las estimaciones es fundamental ya que esto determina la capacidad del Estado de proveer bienes públicos y de financiarlos de forma sustentable, es decir, sin recurrir a mecanismos ampliamente difundidos en nuestra historia económica como el endeudamiento y la emisión monetaria. En caso de que estos sesgos no sean controlados, la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso de la Nación tendrá inconsistencias en su ejecución, ya sea por que los ingresos no fueron suficientes como para cubrir los gastos, tal como ocurrió en los años

noventa; o por que los gastos previstos estuvieron por debajo de la capacidad real de financiamiento del Estado, con lo cual es necesario realizar ampliaciones presupuestarias a través de mecanismos unilaterales de asignación, que distorsionan la representatividad y la transparencia en el manejo de los recursos públicos. En uno u otro sentido la brecha entre el Presupuesto y la realidad, que lleva a ajustar constantemente el presupuesto durante su ejecución, debilita la institucionalidad del mismo como herramienta de planificación y de control, convirtiéndolo en un mero instrumento formal (Uña, 2006).

DEL SESGO EN LAS PROYECCIONES A ERRORES EN LAS ESTIMACIONES:

Tras la salida del régimen de convertibilidad monetaria, luego del *default* de 2001, se inicia un proceso de recuperación económica y de normalización fiscal, sin embargo esto no fue reflejado en las proyecciones macroeconómicas oficiales. El Cuadro I expresa la diferencia entre la variación de la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) estimado y la variación del PBI real desde 1994 al 2007.

Cuadro I

Diferencias entre la tasa de crecimiento del PBI proyectada y la variación real (1994-2007)

| | Proyectada | Observada | Diferencia |
|---------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 1994 | 6,50% | 5,80% | -0,7% |
| 1995 | 6,50% | -2,80% | -9,3% |
| 1996 | 5,00% | 5,50% | 0,5 % |
| 1997 | 5,00% | 8,10% | 3,1 % |
| 1998 | 5,80% | 3,90% | -1,9% |
| 1999 | 4,80% | -3,40% | -8,2% |
| 2000 | 3,50% | -0,80% | -4,3% |
| 2001 | 3,70% | -4,40% | -8,1% |
| Promedio 94- | | | |
| 01 | 5,10% | 1,49% | -5,4% |
| 2002 | -4,90% | -10,90% | -6,0% |
| 2003 | 3,00% | 8,70% | 5,7% |
| 2004 | 4,00% | 9,00% | 5,0% |
| 2005 | 4,00% | 9,20% | 5,2% |
| 2006 | 4,00% | 8,50% | 4,5% |
| 2007 | 4,00% | 8,70% | 4,7% |
| Promedio 03- | | | |
| 07 | 3,80% | 8,82% | 5,0% |

Fuente: Elaboración propia en base a Mensajes de elevación de la Ley de Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía, e INDEC.

La tasa promedio estimada de crecimiento del PIB entre 1994 y 2001 fue del 5,1 por ciento mientras que el promedio efectivo de variación del PBI se situó en 1,49 por ciento, de modo que el crecimiento real de la economía en ese período no alcanzó ni siquiera la mitad del crecimiento proyectado. Estas diferencias estuvieron determinadas especialmente por las crisis económicas de 1995 y 1999.

En el año 2002, en pleno desarrollo de la crisis desatada en diciembre del año anterior, la economía cayó más del doble de lo esperado, contrayéndose alrededor de un 11 por ciento, de allí en adelante el contexto político y financiero tendió a normalizarse a un ritmo inusitado.

En el primer período kirchnerista (2003-2007) la tasa promedio estimada de crecimiento del PBI se ubicó en el 3,8 por ciento, sin embargo el ritmo de crecimiento promedio anual del PBI observado fue más del doble rondando en un 8,8 por ciento.

Estos datos muestran un cambio en la tendencia, tal como señala Martirene (2008), indicando que durante el periodo 1994 - 2001 predominó un sesgo optimista en las proyecciones macroeconómicas, es decir, la tendencia fue sobreestimar los niveles de crecimiento del PBI. Sin embargo la economía en aquel periodo se contrajo fuertemente, determinado que la recaudación haya sido menor a la esperada y no se hayan alcanzado los niveles de ingresos presupuestados, es decir, el gobierno no contó con recursos suficientes para atender los gastos previstos al cierre de cada ejercicio. En este sentido lo característico de este periodo fue el déficit presupuestario, salvo en los años 1996 y 1997, a causa un mejor desempeño en la economía.

La imprevisibilidad del comportamiento de la economía en los años 2001 y 2002 explica por sí misma la incongruencia entre las estimaciones y el desempeño real de los indicadores macroeconómicos.

Recién en el año 2003 la economía empieza a mostrar signos contundentes de recuperación, a pesar de ello las proyecciones macroeconómicas del gobierno durante el periodo 2003 - 2007 fueron demasiado conservadoras. Mientras los datos de la realidad indicaban una tendencia de crecimiento del PBI alrededor del 9 por ciento anual, las estimaciones oficiales indicaban sistemáticamente un crecimiento del 4 por ciento, en este sentido el cuadro I indica que en los últimos 5 años

consecutivos el Gobierno ha venido subestimando el crecimiento de la economía en más de una 50 por ciento respecto de las tasas observadas en ese período.

La subestimación presupuestaria puede deberse a dos motivos. O bien las proyecciones del gobierno fueron superadas año a año por la mejora objetiva inusitada en los índices macroeconómicos, sobrepasando toda previsión sensata, o simplemente la reversión de la tendencia obedece a una estrategia del Poder Ejecutivo basada en un deliberado pesimismo en el cálculo de las proyecciones macroeconómicas. Esta estrategia estaría dirigida a ejecutar un porcentaje considerable de gastos al margen del control legislativo. De una u otra forma los sesgos que indicamos repercutieron, como señala Uña (2006), en las estimaciones presupuestarias.

A continuación analizaremos la variación en la recaudación y sus implicancias en la ejecución de los gastos. En el cuadro II se puede observar la diferencia entre los recursos estimados en la Ley de Presupuesto, y los recursos efectivamente percibidos de acuerdo a la Cuenta de Inversión, desde 1994 a 2007.

Cuadro II

Diferencia entre recursos presupuestados y percibidos (1994-2007)

| | Recursos Presupuestados | Recursos Recaudados | Diferencia (\$) | Diferencia (%) |
|-----------------|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 1994 | 39.980 | 39.006 | -974 | -2,4% |
| 1995 | 42.980 | 37.815 | -5.165 | -12,0% |
| 1996 | 41.169 | 35.882 | -5.287 | -12,8% |
| 1997 | 41.774 | 40.263 | -1.511 | -3,6% |
| 1998 | 45.213 | 41.215 | -3.998 | -8,8% |
| 1999 | 45.702 | 40.388 | -5.314 | -11,6% |
| 2000 | 44.735 | 43.189 | -1.546 | -3,5% |
| 2001 | 44.874 | 37.175 | -7.699 | -17,2% |
| promedio | | | | |
| 94-01 | - | - | -3.937 | -9,0% |
| 2002 | 39.384 | 43.210 | 3.826 | 9,7% |
| 2003 | 62.079 | 57.733 | -4.346 | -7,0% |
| 2004 | 62.014 | 73.088 | 11.074 | 17,9% |
| 2005 | 82.105 | 88.878 | 6.773 | 8,2% |
| 2006 | 101.161 | 112.567 | 11.406 | 11,3% |
| 2007 | 120.391 | 147.464 | 27.073 | 22,5% |
| promedio | | | | |
| 03-07 | - | - | 10.396 | 10,6% |

Fuente: elaboración propia en base a la Cuenta de Inversión y la Oficina Nacional de Presupuesto.

Durante el periodo 1994 - 2001 la recaudación estimada fue menor a la efectiva, por este motivo el gobierno debió recurrir constantemente a ajustes presupuestarios a fin de adecuar los niveles de gasto público a los constreñimientos fiscales de cada ejercicio. El presidente, haciendo uso de sus facultades delegadas, podía subejecutar el presupuesto recortando las partidas a determinados programas y jurisdicciones o recurrir al endeudamiento externo para cubrir determinados componentes del gasto. Cabe mencionar dos factores característicos de este periodo, que ayudan a entender las limitaciones presupuestarias: el marco de restricción fiscal impuesto por la Ley de Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152) y las dos grandes crisis económicas de la década, una en 1995 y otra en 1999.

Desde 2003 en adelante se mantiene una relación positiva entre la estimación de ingresos y la recaudación efectiva siendo una constante, durante la primera etapa del kirchnerismo, el superávit fiscal primario y la sobre-ejecución presupuestaria determinada por los ingresos extrapresupuestarios. Es necesario destacar que el primer año de su mandato N. Kirchner, debió ejecutar un presupuesto, en cuya elaboración el gobierno no había participado. De todo el periodo el 2003 fue el único año en que los recursos recaudados fueron menores a los presupuestados (un 7 por ciento). Del 2004 al 2007 se observa que la recaudación superó ampliamente las estimaciones presupuestarias, siendo el caso más extremo el del año 2007 con una diferencia del 22 por ciento, que en términos absolutos significaron alrededor de 27.000 millones de pesos.

La austeridad presupuestaria del gobierno puede entenderse como un gesto de prudencia fiscal cuyo objeto es evitar la insolvencia estatal, propia de la década del noventa, teniendo en cuenta que desde el *default* del 2001 ya no puede recurrirse a la salida del endeudamiento externo. En este sentido la política presupuestaria kirchnerista obedeció a la siguiente lógica: “*primero se recauda, luego se gasta*”. Sin embargo consideramos que hay que tener en cuenta una particularidad de las normas presupuestarias que favorece la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, en caso de producirse una recaudación mayor a la esperada, tal como sucedió en los últimos años. En tanto la Ley de Presupuesto no prevé mecanismos que establezcan prioridades en caso de que los recursos superen a los estimados el Poder Ejecutivo puede asignar discrecionalmente los recursos excedentes a través de Decisiones Administrativas o Decretos de Necesidad y Urgencia. Si bien no todo incremento de la recaudación es de libre disponibilidad, dado que hay impuestos que tienen asignaciones específicas¹, el gobierno puede disponer del resto sin la intervención del Congreso de Nación.

¹ Ej. Parte del impuesto a combustibles destinado al FONAVI, Uña (2004).

Siguiendo con la lógica sobre la que operan los efectos distorsivos de las proyecciones oficiales a continuación señalaremos de qué forma el gobierno modifica unilateralmente el Presupuesto nacional durante su ejecución a fin de adecuar los gastos a los límites de los recursos efectivamente recaudados. En primer lugar se expondrán los desfasajes entre lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y lo ejecutado efectivamente, tal como fue registrado en la Cuenta de Inversión. En segundo lugar nos centraremos específicamente en las modificaciones introducidas al presupuesto durante los años 2006 y 2007 a través de las facultades extraordinarias del Jefe de Gabinete.

De los errores en las estimaciones a las modificaciones presupuestarias:

En la Ley de Presupuesto Público el Congreso de la Nación establece un límite máximo de autorizaciones para gastar, contemplando un margen de flexibilidad para introducir modificaciones marginales durante su ejecución de modo de poder asimilar las contingencias del contexto económico (crisis externas, catástrofes naturales). En este sentido pueden existir ciertos desfasajes entre lo presupuestado y lo ejecutado debido a las modificaciones marginales sobre los recursos y los gastos, ahora bien, cuando esta diferencia supera el 10% estamos frente a modificaciones sustanciales que afectan la naturaleza del gasto público.

El cuadro III muestra la diferencia entre el presupuesto de gastos aprobados por el Congreso al inicio de cada ejercicio fiscal (Ley de Presupuesto) y el Presupuesto Vigente, que contiene las modificaciones en los gastos introducidas durante su ejecución para el periodo 1995 – 2007.

Cuadro III

Diferencia entre presupuesto de gastos y presupuesto vigente (1995 – 2007)

| Año | Ley Presupuesto en millones de \$ (1) | de Presupuesto Vigente millones de \$ (2) | en Diferencia (2-1) |
|-----------------------|--|--|--------------------------------|
| 1995 | 42.979 | 44.378 | 3,3% |
| 1996 | 41.169 | 45.358 | 10,2% |
| 1997 | 43.936 | 47.543 | 8,2% |
| 1998 | 48.675 | 48.776 | 0,2% |
| 1999 | 49.299 | 51.040 | 3,5% |
| 2000 | 49.175 | 51.601 | 4,9% |
| 2001 | 51.232 | 51.725 | 1,0% |
| promedio 95-01 | - | - | 4,5% |
| 2002 | 42.844 | 49.598 | 15,8% |
| 2003 | 66.173 | 59.418 | -10,2% |
| 2004 | 59.708 | 69.223 | 15,9% |
| 2005 | 77.453 | 91.823 | 18,6% |
| 2006 | 93.702 | 110.369 | 17,8% |
| 2007 | 121.303 | 148.298 | 22,3% |
| promedio 03-07 | - | - | 12,9% |

Fuente: elaboración propia en base a la Cuenta de Inversión 1995 – 2007. Datos 2008, Oficial Nacional de Presupuesto.

Los datos indican que mientras las diferencias entre el presupuesto de gastos inicial y el presupuesto vigente, durante el periodo 1995 - 2001 rondaron el 4,5 por ciento, en el periodo 2003 -2007 esta diferencia llegó a ser del 22,3 por ciento. Es notable como en los últimos años se ha profundizado esta brecha, lo cual indicaría un incremento significativo de las modificaciones introducidas al presupuesto durante su ejecución.

El Poder Ejecutivo puede realizar modificaciones presupuestarias durante el transcurso del ejercicio fiscal a través de dos mecanismos: mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), en el caso de que las modificaciones afecten el monto total del presupuesto, o a través de Decisiones Administrativas en el caso de que el Jefe de Gabinete reasigne partidas entre jurisdicciones o entre gastos corrientes y de capital, sin afectar el monto total. Los DNU también pueden utilizarse para

realizar reasignaciones, pero en general se utilizan para ampliar el presupuesto sobre la base de los recursos extrapresupuestarios que el gobierno recauda al finalizar el año.

Nos detendremos en las Decisiones Administrativas con el objeto de analizar las modificaciones que el Poder Ejecutivo introduce en el Presupuesto, básicamente a partir de las potestades extraordinarias del Jefe de Gabinete, reconocidas formalmente recién a partir del año 2006, es decir, en un contexto en donde las intromisiones presupuestarias del Poder Ejecutivo no podían atribuirse a factores exógenos tal como la crisis económica. Considerando esta particularidad de los superpoderes, en un primer momento se avanzó en el trabajo sobre la recopilación de las Decisiones Administrativas promulgadas inmediatamente a la sanción de la Ley 24.124, por ello en esta primera aproximación se recabaron datos de los años 2006 y 2007. El cuadro IV muestra, en conjunto, las modificaciones presupuestarias realizadas mediante estos mecanismos: reasignación de gastos a través de Decisiones Administrativas y subestimación presupuestaria, en los años 2006 y 2007, con el objeto de permitir una aproximación a la proporción del Presupuesto que es manejada por el Poder Ejecutivo al margen del control legislativo .

Cuadro IV

Modificaciones y subestimación presupuestarias (2006-2007)

| | Ley Presupuesto | DA | Recursos extrapresup | Total |
|-------------|----------------------------|-----------|---------------------------------|--------------|
| 2006 | \$ 93.702,41 | 8,7% | 11,30% | 20,0% |
| 2007 | \$ 121.303,06 | 3,7% | 22,50% | 26,2% |

Fuente: elaboración propia en base a www.infoleg.com

Durante el año 2006 el Jefe de Gabinete introdujo más de 100 modificaciones al Presupuesto, que en total sumaron aproximadamente 8.000 millones de pesos. Teniendo en cuenta que el Presupuesto 2006 rondó en los 94.000 millones de pesos, el Jefe de Gabinete modificó durante el año alrededor del 9 por ciento del Presupuesto aprobado por el Poder Legislativo.

Así mismo durante el año 2007 se introdujeron más de un centenar de modificaciones a través de este mecanismo, pero en términos reales sumaron aproximadamente 4.500 millones de pesos, lo cual representó cerca del 4 por ciento del Presupuesto. Por otra parte si consideramos que en esos años el

gobierno recaudó un 11 por ciento, y un 22 por ciento más respectivamente tenemos que más del 20 por ciento del presupuesto es manejado discrecionalmente por el Poder Ejecutivo en los años señalados.

La facultad permanente que tiene el Jefe de Gabinete a partir del 2006 para redefinir unilateralmente los componentes del gasto a través de reasignaciones presupuestarias afecta directamente la representatividad del Presupuesto nacional y la estructura de incentivos que moviliza a los actores en la negociación que se establece en el Congreso de la Nación. A su vez la ejecución discrecional de los recursos extrapresupuestarios afecta la calidad institucional y política del Presupuesto Público como instrumento de previsión ya que en definitiva los gastos terminan siendo asignados, durante cada ejercicio, de acuerdo a criterios arbitrarios y poco transparentes. Tal como hemos señalado la aprobación del Presupuesto es un espacio de negociación política donde los actores sociales, públicos y privados, afectados directamente por la asignación del gasto, despliegan sus recursos para incidir en las partidas de financiamiento hacia los espacios que representan, ya sean gobiernos subnacionales, dependencias de la Administración Pública Nacional o programas específicos, en este sentido el debate parlamentario alrededor de la Ley de Presupuesto es fundamental para asegurar la representatividad del gasto público.

LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL EN EL NUEVO CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO

Argentina es un país federal compuesto por veintitrés jurisdicciones provinciales y una ciudad autónoma. Respecto a la política fiscal, esta forma de organización estatal requiere de un conjunto de instituciones que coordinen las políticas fiscales entre los diferentes niveles de gobierno respecto a tributación, gasto público, endeudamiento, entre otras.

La relevancia de concentrarse en una de estas instituciones —el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos - deviene, por un lado, de una estructura fiscal federal caracterizada por una alta concentración de los ingresos tributarios a nivel nacional, una marcada heterogeneidad en los niveles de autonomía fiscal subnacional y una creciente y sostenida participación de las provincias en el gasto del sector público general. Por otro, este mecanismo de distribución de recursos ocupa cuantitativamente el centro de la organización de las relaciones fiscales intergubernamentales. Sobre esta contextualización avanzamos a continuación, para luego analizar la evolución del RCF durante la gestión kirchnerista.

BREVE MAPEO DE LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES SUBNACIONALES EN ARGENTINA

Tanto en términos horizontales como verticales las desigualdades entre las veinticuatro jurisdicciones subnacionales constituyen un primer elemento que estructura el mapa de distribución de poder entre los actores federales. Con las primeras hacemos referencia a las disparidades en términos de desarrollo, entendido en un sentido amplio, y con las segundas a los niveles de autonomía fiscal.

En relación a las asimetrías horizontales, a más de tres décadas de la difundida calificación de Nuñez Miñana, Cicowicz (2003) construye un indicador económico-social sintético para las 24 jurisdicciones que le permite observar la evolución temporal de la situación relativa de las mismas desde aquella clasificación hasta principios de la década actual. Como resultado obtiene que a excepción de tres provincias (Catamarca; Salta; y Neuquén, en donde sólo en esta última el cambio de posición es altamente significativo) la situación relativa de la mayoría de las jurisdicciones no ha variado. Más aún, el análisis le permite rechazar la hipótesis de convergencia económico-social² de las provincias argentinas para el período 1980-2001.

La devaluación del peso en 2002 y el cambio en el modelo económico posibilitó la recuperación de algunos indicadores económicos y sociales. Sin embargo, si bien favoreció el crecimiento de algunas economías regionales³ el mapa de asimetrías en términos socioeconómicos no ha variado significativamente a la actualidad. En el siguiente cuadro se presentan algunos indicadores ilustrativos organizados en los grupos de provincias identificados por Nuñez Miñana (1972).

² “Se dice que existe convergencia si las provincias que partiendo de un nivel inicial menor muestran tasas de crecimiento más elevadas. De esta manera las provincias más rezagadas alcanzarán a las más avanzadas. La idea detrás del concepto de convergencia es relacionar estadísticamente el valor inicial de la variable con su tasa de crecimiento” (Cicowicz, 2003:27)

³ “Numerosas regiones, que en los noventa llegaron a ser calificadas como inviables [...] hoy muestran un crecimiento sostenido. En el período 2002-2006 se dio un sostenido crecimiento de la industria y de la actividad agropecuaria, [...], actividades mucho más repartidas regionalmente que aquellas que mostraban su mayor dinamismo en los noventa” (Javier Rodríguez). “Las mayores tasas de crecimiento se verifican en aquellas provincias donde la agricultura, la ganadería y la forestación juegan un rol central, entre ellas Chaco, La Pampa, Entre Ríos y Misiones [...] Las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Tucumán [...] presentan tasas de crecimiento similares a las del país en su conjunto” (Rogelio Frigerio (n): 18/03/2007)).

Cuadro V

Indicadores seleccionados de asimetría horizontal provincial

| | Población n 2001 (%) | PGB 2006 (%) | Part. en las export. (%) | Población bajo 2007 (%) | Desocupac ión 2007 (%) |
|--|---|-------------------------------|---|--|---|
| Avanzadas | | | | | |
| (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) | 67,0 | 77,0 | 74,1 | 17,4 | 7,3 |
| Intermedias | | | | | |
| (San Juan, San Luis, Salta, Tucumán y Entre Ríos) | 12,6 | 8,0 | 7,8 | 30,6 | 7,2 |
| Baja densidad | | | | | |
| (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) | 5,5 | 7,8 | 11,7 | 13,0 | 5,8 |
| Rezagadas | | | | | |
| (Catamarca, La Rioja, Jujuy, Chaco, Corrientes, Sgo. del Estero, Misiones y Formosa) | 14,9 | 7,3 | 6,4 | 38,2 | 6,8 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Información de: Población: Censo Nacional 2001 (INDEC); PGB (Producto Geográfico Bruto) y Participación en las exportaciones: Instituto Argentino para el desarrollo de las economías regionales -IADER; Población bajo la línea de pobreza y Desempleo (ambos primer semestre de 2007): ProvlInfo- Ministerio del Interior (sobre la base de EPH-INDEC).

La evolución reciente de estos indicadores de desarrollo socioeconómico muestra, como señalamos, que este mapa de asimetrías continúa vigente. En términos de población, más de dos tercios de la población se concentra en cinco provincias y más intensa aún es la concentración de la actividad económica de este grupo de provincias: alcanza casi el 80 por ciento, frente al 13 por ciento de participación de las 19 jurisdicciones restantes. Esto se traduce también en la participación de este grupo en el total nacional de exportaciones (74,1 por ciento), repitiendo el patrón anterior. Sólo se observa como excepción el comportamiento de dos jurisdicciones: Chubut y Catamarca⁴, que sin embargo, dada la relación entre potestades y estructura tributaria, no se traduce en mayores niveles de autonomía fiscal. Finalmente, la distribución más homogénea de los niveles de desocupación por grupo de provincias da cuenta del impacto positivo del crecimiento económico pos devaluación, así como también de la no convergencia de este, en el sentido antes planteado, dado que la distribución de

⁴ Estas provincias se ubican en el 4to y 5to lugar, respectivamente, Chubut con un 4,7%, cuya raíz se remonta en el crecimiento del 70% de sus exportaciones entre 1995-2002, en base al petróleo, aluminio y pesca y Catamarca, con un 3,2%, sobre la base de cobre y oro (97% de sus exportaciones).

los niveles de pobreza, como es de esperar, sí mantiene la distribución asimétrica de los diferentes niveles relativos de desarrollo económico en cada jurisdicción.

Estas disparidades económicas subnacionales impactan proporcionalmente en su autonomía fiscal. Independientemente de los distintos grados de eficiencia en la recaudación tributaria, y considerando las características de las potestades tributarias de estas jurisdicciones⁵, el tamaño de sus economías y la desigual distribución de la población en el territorio nacional se ven expresados en los niveles de recaudación. El siguiente cuadro, presenta algunos indicadores de asimetrías verticales subnacionales.

⁵ Los ingresos propios de origen tributario en las provincias provienen básicamente de cuatro impuestos: inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos. En algunos casos, parcial o totalmente transferidos a los municipios.

CuadroVI

Indicadores seleccionados de asimetría vertical

| | Ingresos tributarios propios/ corrientes Promedio `03-`07 (%) | Gastos corrientes Promedio (%) | Ingresos corrientes /Gastos `03-`07 | Ingresos corrientes/ Gastos corrientes Promedio `03-`07 (%) |
|-----------------|---|--------------------------------|-------------------------------------|---|
| C. Buenos Aires | 99,0 | 104,0 | | 121,0 |
| Buenos Aires | 49,3 | 53,3 | | 103,1 |
| Catamarca | 10,5 | 29,1 | | 135,8 |
| Córdoba | 32,6 | 35,7 | | 110,5 |
| Corrientes | 12,3 | 14,3 | | 120,5 |
| Chaco | 12,2 | 14,0 | | 118,6 |
| Chubut | 22,8 | 89,7 | | 144,1 |
| Entre Ríos | 24,1 | 27,5 | | 112,6 |
| Formosa | 6,0 | 8,5 | | 125,7 |
| Jujuy | 10,0 | 11,9 | | 108,6 |
| La Pampa | 25,2 | 34,5 | | 132,7 |
| La Rioja | 6,8 | 8,9 | | 119,8 |
| Mendoza | 30,5 | 53,3 | | 115,6 |
| Misiones | 22,3 | 25,9 | | 130,8 |
| Neuquén | 23,1 | 91,4 | | 124,7 |
| Río Negro | 23,1 | 43,1 | | 111,9 |
| Salta | 25,8 | 29,7 | | 130,9 |
| San Juan | 18,1 | 22,1 | | 138,5 |
| San Luis | 35,2 | 36,9 | | 173,1 |
| Santa Cruz | 20,9 | 88,7 | | 158,9 |
| Santa Fe | 38,3 | 41,5 | | 125,0 |
| Sgo. del Estero | 12,9 | 14,3 | | 142,5 |
| Tucumán | 25,5 | 29,0 | | 116,9 |
| T. del Fuego | 20,4 | 45,2 | | 107,3 |
| Promedio | 25,3 | 39,7 | | 126,2 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Relación con las Provincias (Secretaría de Hacienda- MECON)

Como se observa en la primera columna es muy limitada la autonomía fiscal de las provincias medida según ingresos tributarios. Si bien con disparidades -valores extremos de casi 100 por ciento (Ciudad de Buenos Aires) y 6 por ciento (Formosa)- las provincias financian en promedio sólo un cuarto de sus gastos corrientes con estos ingresos. Aún considerando el total de ingresos corrientes provinciales (tributarios y no tributarios) la mejora promedio no es sustancial –cerca al 40 por ciento- manteniéndose por debajo de valores significativos en términos de eficiencia y *accountability* según los postulados de las teorías del federalismo fiscal. De ese universo, sólo cuatro provincias (Santa Cruz, Chubut, Ciudad de Buenos Aires y Neuquén) logran financiar más de tres cuartas partes de sus gastos

corrientes con dichos recursos propios, mientras que sólo dos (Buenos Aires y Mendoza) superan la mitad. Es relevante señalar que dentro del primer grupo, las tres patagónicas obtienen significativos ingresos por regalías, los que constituyen cerca del 75 por ciento de los recursos propios. Estos resultados deben analizarse en relación al proceso de descentralización de décadas anteriores, expresado en el achicamiento de la brecha del gasto público por niveles de gobierno. Observando su evolución como porcentaje del PBI, éste representaba en 1980 el 19,13 por ciento para la Nación y 8,3 por ciento para las provincias, mientras que en 2006 los valores representan 16,03 por ciento y 13,79 por ciento respectivamente.

Finalmente, la última columna del cuadro VI expresa el total de ingresos corrientes incluyendo las transferencias de origen nacional en los presupuestos provinciales. Los resultados muestran que en todos los casos se alcanza un equilibrio en el saldo primario y la mayoría arroja un significativo superávit en ese nivel —el promedio supera en 26,2 por ciento los gastos corrientes. Estos datos indican lo determinante de los recursos recaudados a nivel nacional para la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en tanto 18 de las 24 cubren con ingresos propios menos de la mitad de los gastos mínimos para el funcionamiento de sus burocracias.

Si bien “Argentina no escapa a la tendencia internacional, en donde la participación de los niveles subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción al aumento del gasto en este nivel” (Cetrángolo y Jiménez; 2004:10) esta brecha es notoriamente más marcada, poniendo al sistema de transferencias intergubernamentales como uno de los principales amortiguadores de estas desigualdades, que a su vez responda a las necesidades de financiamiento de cada jurisdicción.

Evolución de los ingresos fiscales y su relación con la distribución federal

Sin haberse alcanzado un acuerdo que permita avanzar sobre una nueva Ley de Coparticipación -- especialmente en la década pasada donde circularon numerosos proyectos estimulados por las presiones de los organismos de crédito internacional-- la distribución actual de los recursos se realiza, en gran parte, sobre la base normativa de la Ley 23.548. Sancionada en 1988 con carácter de transitoria, las sucesivas modificaciones (acuerdos y pactos fiscales⁶ especialmente en los '90) fueron, sin embargo, desdibujando sus coeficientes. Mientras que la Ley 23548 estableció el porcentaje de distribución primaria históricamente más alto recibido por las provincias (54,66% para estas y 42,44%

⁶ Un detalle de los principales puntos que implicaron estos acuerdos se encuentra en Patrucchi, 2005.

para la Nación)⁷; dichos acuerdos y la creación de nuevos tributos de carácter no coparticipable fueron modificando este equilibrio. Aquí describiremos estas modificaciones distinguiendo entre factores exógenos y endógenos al régimen de coparticipación.

La evolución de los ingresos tributarios públicos totales y su efecto en el equilibrio fiscal intergubernamental obliga primero a poner el foco en ese momento previo necesario para determinar qué esta sujeto a distribución⁸.

⁷ El 3% restante era destinado: al recupero del nivel relativo de algunas provincias (2%) y ATN (1%).

^{8*} Por motivos de público conocimiento, desde 2007 no es confiable deflactar los valores corrientes en base a los índices de precios calculados por el INDEC. Por ello, reconstruimos el coeficiente de nivel general de precios serie 1999=100 para el año 2007 tomando el porcentaje de inflación mensual calculado por el Centro Buenos Aires City dependiente de la FCE-UBA (<http://bsacity.googlepages.com/>). Se incluye un anexo metodológico con el procedimiento realizado.

La ley 23.548 en su artículo 2 establece que “la masa de fondos coparticipables estará integrada por lo producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones: a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional; b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación; c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley [...]; d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias.”

LA MASA DE RECURSOS TRIBUTARIOS

En el siguiente gráfico se presentan algunas variables relativas a la evolución de los recursos tributarios nacionales (sean o no coparticipables) para el período 2003- 2006 y su relación respecto a los valores promedios del período anterior.

Cuadro VII

Evolución de la recaudación nacional

– en millones de pesos constantes de 1992 (IPC 1999=100)*-

| | Recaudación nacional seguridad social | neta sin seguridad social | Recaudación neta nacional sin seguridad social e impuestos al comercio exterior |
|----------------------------|--|--|--|
| Promedio 1992- 2001 | 29.788,2 | | 27.720,8 |
| 2002 | 28.986,4 | | 24.651,3 |
| 2003 | 37.692,6 | | 30.887,5 |
| 2004 | 49.358,4 | | 41.556,4 |
| 2005 | 54.059,8 | | 45.537,5 |
| 2006 | 59.973,6 | | 50.524,6 |
| 2007 | 66.817,2 | | 54.688,7 |
| Promedio 2003-2007 | 53.580,3 | | 44.638,9 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON), legislación tributaria nacional e IPC base 1999 (INDEC).

Los valores expresados muestran un sostenido crecimiento de la recaudación nacional (sin aportes de seguridad social) en el período 2003-2007 alcanzando un interanual promedio de 16,9 puntos porcentuales. Estos datos muestran un quiebre sustantivo en relación a la evolución de estas variables durante la década del noventa y principios de la actual donde la recaudación se mantuvo constante a niveles agregados - 0,8 por ciento interanual promedio- con fluctuaciones de 10 puntos porcentuales y tres períodos de caída en la recaudación (vinculados con la Crisis del Tequila y la Crisis de 2001).

La evolución positiva de los ingresos tributarios nacionales post crisis de 2001 responde por un lado a la creación de nuevos tributos, pero más importante aún al crecimiento de la economía después de la crisis de 2001, y en menor medida, pero de importancia en términos de eficiencia impositiva, a una

disminución en la evasión. Interesa rescatar entre los primeros de la creación del impuesto a las exportaciones, conocido como retenciones.

Introducidos en el año 2002 los ingresos provenientes por retenciones se ubicaron en tercer lugar de importancia dentro de la recaudación nacional total (excluidos los correspondientes a seguridad social), después del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias (juntos promedian una participación del 60 por ciento en el total). Su importancia para los objetivos de este trabajo radica en su carácter – durante 2003/2006- de no coparticipables⁹, significado una extraordinaria fuente de recursos adicionales para el gobierno nacional; más aún teniendo en cuenta la fuente concentración de la recaudación en IVA y Ganancias pilares de los recursos coparticipables. En el cuadro anterior se observa como el ingreso por retenciones representa en promedio el 12,5 por ciento de los ingresos totales tributarios (sin seguridad social).

Esta fuente adicional, junto con la introducción en 2001 del “impuesto al cheque” – que representa un 9 por ciento de los ingresos tributarios y es coparticipado parcialmente desde 2002 en un 30 por ciento- explican una parte del incremento de la distancia observada entre los recursos reales transferidos a provincias y la masa coparticipable teórica, arrojando un saldo positivo para el gobierno nacional respecto a los ingresos por presión tributaria total nacional. Lo relevante de estas modificaciones, es que explica la mayor parte de la ampliación de la brecha de ingresos entre Nación y provincias en el período pos-devaluación. Sobre estos indicadores avanzamos en la siguiente sección.

EL DERROTERO DE LA PÉRDIDA POR COPARTICIPACIÓN

El desdibujamiento de los coeficientes establecidos en la Ley de coparticipación, o en términos más amplios, del equilibrio entre los ingresos fiscales nacionales y provinciales encuentra sus causas tanto a factores exógenos como endógenos al régimen de coparticipación. Los primeros -factores exógenos al régimen de coparticipación- fueron introducidos en los párrafos precedentes y se relacionan con un incremento sustancial de los ingresos tributarios nacionales a partir de nuevos tributos, evitando así la necesidad de negociar con las provincias recortes a la masa coparticipable. Por el contrario, y

⁹ En marzo de 2009 el Poder Ejecutivo Nacional decreta la coparticipación parcial de este tributo (30 por ciento, siguiendo el mismo criterio establecido con el impuesto al cheque en 2002). Este trabajo no incluye datos del corriente año (tampoco del 2008) en tanto no se dispone de la información agregada provincial para trabajar el período. Sin embargo, se recupera este cambio en las conclusiones de este trabajo.

antes de analizar su impacto sobre la masa coparticipable, durante los '90 el la creciente concentración de recursos a nivel nacional se observa por esa segunda vía. A continuación, describimos algunos de los principales factores endógenos de centralización que tuvieron su origen en la década del '90.

Como señalamos si bien la última ley de coparticipación data de 1988, a través de pactos fiscales y modificaciones parciales a la legislación tributaria los principios de distribución de dicha ley han quedado desdibujados. En gran medida, estos cambios se debieron a la aparición de dos actores nuevos en el esquema de distribución; los que Porto (2003) denomina “pre- coparticipables”.

En primer lugar, el déficit del sistema de seguridad social y la búsqueda de recursos alternativos para apalearlo arrojó que para fines de la década del '90 cerca del 70 por ciento del gasto previsional fuera financiado con fuentes diferentes a las derivadas de los aportes. Una de estas fuentes fue las reducciones en la masa coparticipable que se destinaron y destinan a este fin, como lo acordado en el Pacto Federal de 1992 autorizando un recrote del 15%. En segundo lugar, aparece el sector educativo, que significó, tras la creación del Fondo Educativo (ley 23.906), una detracción del 50 por ciento del impuesto a los activos que luego se redistribuía bajo coeficientes específicos.

Junto a la creciente importancia de los pre-coparticipables adquieren relevancia durante los '90 los fondos especiales. Algunos preexistentes a 1988, otros introducidos con posterioridad (financiados en algunos de casos de detracciones previas a la masa coparticipable o bien a partir de reducciones a tributos específicos, pero por ambas vías recortando recursos de la masa coparticipable teórica) arrojarán como resultado nuevas distorsiones en la distribución. En la medida que responden a criterios diferentes a los establecidos en la Ley 23.548 modifican esos coeficientes.

Las consecuencias de estas modificaciones, así como la profundización de la crisis fiscal hacia finales de los '90 -con la consecuente firma de acuerdos en los que se aseguraban sumas fijas y garantías de sumas mínimas de transferencias incumplidas por la Nación- constituyeron los elementos que permiten dar cuenta del desdibujamiento endógeno del régimen de coparticipación en general, y de la distribución primaria en particular. La segunda fuente, como señalamos, es carácter exógeno y responde a la creación de tributos parcialmente o no coparticipables en 2001 y 2002 que la gestión kirchnerista sostuvo constituyendo un incremento adicional de sus ingresos fiscales relativos al 20 por ciento.

En el cuadro VIII se presentan indicadores que dan cuenta de ese crecimiento sostenido de la distancia entre lo que las provincias deberían haber recibido según la ley 23.548 y lo que efectivamente recibieron por coparticipación. Es importante señalar que esta distancia no constituye la pérdida real de participación de las provincias, ya que entre las modificaciones que señalamos anteriormente aparece la creciente incorporación de fondos especiales impactando en la participación real provincial. Analizaremos esto luego. Sin embargo, constituye una clara muestra de la creciente detracción de recursos por parte del gobierno nacional y del debilitamiento del sistema de coparticipación primaria, independientemente que luego esos recursos tengan destino subnacional, en tanto se potencia así la discrecionalidad del sistema restando previsibilidad a las administraciones provinciales.

Cuadro VIII

Recaudación nacional y coparticipación

– en millones de pesos constantes de 1992 (IPC 1999=100)*-

| | Recaudación neta nacional sin seguridad social | Masa teórica coparticipa ble | Masa teórica coparticipa ble provincias | Coparticipac ión efectiva a provincias |
|--------------------------------|---|---|--|---|
| Promedio 1992- 2001 | 29.788,2 | 25.554,2 | 14.734,5 | 8.180,4 |
| 2002 | 28.986,4 | 22.732,7 | 13.107,7 | 5.918,4 |
| 2003 | 37.692,6 | 28.902,0 | 16.664,8 | 7.854,8 |
| 2004 | 49.358,4 | 39.218,4 | 22.613,3 | 11.674,0 |
| 2005 | 54.059,8 | 43.067,4 | 24.832,7 | 13.306,1 |
| 2006 | 59.973,6 | 48.235,1 | 27.812,3 | 14.606,3 |
| 2007 | 66.817,2 | 53.447,1 | 3.0817,6 | 16.565,5 |
| Promedio 2003-2007 | 53.580,3 | 42.574,0 | 24.548,2 | 12.801,3 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON), Dirección nacional de coordinación fiscal con las provincias (MECON) legislación nacional e IPC base 1999 (INDEC).

Los factores exógenos arrojan parcialmente una diferencia en la caída del peso de la coparticipación en el total de la recaudación de 6 puntos porcentuales comparando el período 1992-2001 con el período 2003-2007. Sin embargo, el calificativo de parcial responde a que en esta masa teórica estamos incluyendo como coparticipables el impuesto al cheque. En términos teóricos, la masa coparticipable se redujo a un 85 por ciento respecto de la recaudación total entre 1992 y 2001, perdiendo 6 puntos más durante el período 2003-2007 (79,5 por ciento).

Sin embargo, la pérdida más sustantiva se observa al analizar lo efectivamente transferido a provincias (columna cuatro) respecto a los parámetros teóricos de la Ley 23.548 (columna 3). Del total de recursos tributarios recaudados por el nivel nacional (excluidos los ingresos por seguridad social) la masa de recursos tributarios que deberían recibir las provincias (masa teórica provincial) representó el 49,5 por ciento durante 1992-2001 y el 45,8 por ciento en 2003-2007 arrastrando la pérdida sobre la masa total coparticipable originada por factores exógenos. Sin embargo, es la pérdida por factores endógenos la más significativa. Los recursos que por coparticipación recibieron efectivamente las provincias correspondió a la mitad de lo que deberían haber recibido según los coeficientes de la Ley 23.548. Esta detracción se consolidó principalmente durante la década pasada (44,5 puntos porcentuales promedio) frente al período actual (47,8 por ciento promedio).

Las diferencias entre uno y otro período resultan entonces no cuantitativas, sino principalmente cualitativas. En la década pasada la caída en la participación provincial sobre el total de los recursos recaudados se explica en mayor medida por las detracciones sufridas en la masa coparticipable. Analizando el período 1991-1995 Cetrángolo y Jiménez concluyen en este sentido que “la puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica” (1996:12). Por el contrario, en el segundo período –2003/2007- esta diferencia se acrecienta principalmente por la creación de tributos no coparticipables (retenciones) o parcialmente coparticipables (el impuesto al cheque).

ENTRE LAS TRANSFERENCIAS COPARTICIPABLES Y LOS REGÍMENES ESPECIALES

En los apartados anteriores señalamos que las provincias, además de la coparticipación, reciben – mecanismo que fue creciendo en importancia- recursos a través de leyes especiales y transferencias no automáticas que constituyen la masa total de transferencias. Estos incluyen transferencias de libre disponibilidad (transferencia de servicios (Ley 24.049), suma fija ganancias (Leyes 24.621 y 24.699), Fondo compensador de desequilibrios regionales, entre otros) y de asignación específica (Bienes personales (Ley 23.966), Ganancias (obras infraestructura social básica, entre otros), FONAVI, FEDEI, Vialidad provincial, entre otros). Y finalmente, dentro de las transferencias no automáticas principalmente se consideran los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y subsidio al consumo de gas.

La evolución entonces de las transferencias reales totales a provincias (coparticipación más transferencias por regímenes especiales) se incorporan en el siguiente cuadro.

Cuadro IV

Coparticipación teórica y efectiva y otras transferencias

– en millones de pesos constantes de 1992 (IPC 1999=100)*-

| | Masa teórica coparticipable a provincias | Coparticipación efectiva a provincias | Transferencias por leyes especiales | Total transferencias efectivas |
|---------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| Promedio 1992- 2001 | 14.734,6 | 8.180,5 | 4.579,7 | 12.760,2 |
| 2002 | 13.107,7 | 5.918,4 | 4.391,2 | 10.309,6 |
| 2003 | 16.664,9 | 7.854,8 | 4.176,5 | 12.031,3 |
| 2004 | 22.613,4 | 11.674,1 | 4.492,2 | 16.166,3 |
| 2005 | 24.832,7 | 13.306,2 | 4.758,5 | 18.064,6 |
| 2006 | 27.812,4 | 14.606,3 | 5.351,7 | 19.958,0 |
| 2007 | 30.817,6 | 16.565,6 | 6.118,7 | 22.684,3 |
| Promedio 2003-2007 | 24.548,2 | 12.801,4 | 4.979,5 | 17.780,9 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON), Dirección nacional de coordinación fiscal con las provincias (MECON), Rappoport (2006), legislación nacional e IPC base 1999 (INDEC).

Las variables de este cuadro completan el análisis anterior en donde concluíamos que las provincias perdían en la participación por ingresos tributarios, proceso iniciado en los '90 que se intensificaba en el período actual. Aquí observamos que frente a esta pérdida las transferencias por leyes especiales funcionaron en los '90 como mecanismo compensador de la pérdida por coparticipación por el universo provincial. Considerando ambas transferencias –coparticipación y leyes especiales- las provincias sólo sufrieron una pérdida de recursos coparticipables del 13,4 por ciento promedio para el período 1992-2001 mientras que para el período 2003-2006 esta pérdida alcanza los 27,6 puntos porcentuales promedio.

Con el resultado anterior no sugerimos que las provincias reciban efectivamente menos recursos. El gasto que el gobierno nacional realiza en educación, salud, infraestructura, desarrollo social, etc, tiene carácter de territorial, impactando en la distribución intergubernamental de recursos fiscales. Sin embargo, la gestión actual de los recursos fiscales no sólo muestra la profundización de un proceso de centralización de los recursos tributarios, sino un cambio cualitativo en la concentración del poder de decisión respecto al destino de los ingresos tributarios. Considerando que las pérdidas por coparticipación se consolidaron mayormente en el período 1992-2001 estas pérdidas resultaron de la modificación del régimen de coparticipación involucrando en el proceso a los gobiernos provinciales. Asimismo, las compensaciones por leyes especiales, si bien con mayor grado de discrecionalidad que la coparticipación, son mayormente resultado de acuerdos firmados en los pactos fiscales celebrados por ambos niveles de los poderes ejecutivos (nacional y provincial) o, bien, transitaron la vía legislativa. Por el contrario, durante el período 2003-2007 la centralización de recursos se profundiza a través de mecanismos exógenos, eludiendo la negociación con los actores provinciales.

CONSOLIDACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN FISCAL

A modo de reflexiones finales en este apartado recuperamos algunos de los lineamientos que venimos desarrollando en relación a la concentración del poder de decisión respecto a la gestión de los recursos tributarios por parte del Poder Ejecutivo nacional.

El trabajo se concentró en dos instituciones fiscales centrales en la Argentina: el Presupuesto General de la Administración Pública Nacional y la Coparticipación Federal de Impuestos. Nos interesaba analizar si tras la superación de la crisis de 2001 –tanto en términos macroeconómicos como políticos - se observaba una tendencia hacia el fortalecimiento de los mecanismos político-institucionales de

administración de los recursos fiscales, o si por el contrario, primaba una lógica de centralización en la administración de los mismos. Las instituciones analizadas nos permitían una aproximación a esta lógica tanto en términos horizontales (equilibrio de poderes) como en términos verticales (equilibrio entre unidades autónomas de gobierno).

Respecto a la dimensión horizontal describimos los mecanismos que favorecieron la discrecionalidad presupuestaria del Poder Ejecutivo nacional desde los '90 a la actualidad. En este sentido detectamos que durante el periodo 2003-2007 determinados aspectos institucionales formales e informales ampliaron esos márgenes de discrecionalidad, relegando a un segundo plano el rol del Congreso nacional en torno a las decisiones relativas a la asignación del gasto público.

En cuanto a los aspectos institucionales formales la Ley de superpoderes institucionalizó la discrecionalidad presupuestaria del Poder Ejecutivo, en un contexto en donde la legalidad de emergencia, propia de la década del noventa y de los años inmediatos a la crisis de 2001, no tenía sustento en la realidad. El reconocimiento formal de la delegación de facultades legislativas al Jefe de Gabinete significó la institucionalización de la discrecionalidad presupuestaria del Poder Ejecutivo. Esta norma, que sintetiza una década de concentración de poder, implicó un retroceso en cuanto a los esfuerzos destinados a transparentar la administración financiera del Estado, y distorsionó en última instancia el equilibrio republicano basado en la división de poderes, que es el fundamento del régimen democrático.

En cuanto a los aspectos institucionales informales, se observó la profundización de la brecha entre las estimaciones presupuestarias y el comportamiento real de la economía respecto a la tendencia que se registra desde los años noventa. La magnitud de la subestimación del crecimiento económico durante el periodo kirchnerista ha sido el sustento de los recursos extrapresupuestarios que permitieron mantener durante todo el periodo un resultado superavitario. La lógica “primero se recauda y luego se gasta” sobre la que se práctica, desdibuja los procedimientos institucionales democráticos del proceso presupuestario, socavando la representatividad del gasto público, la previsibilidad de las políticas públicas y el control en la administración de los recursos del Estado.

Respecto a la dimensión vertical el análisis rescató la centralidad que los recursos recaudados a nivel nacional tienen para los gobiernos provinciales, en donde en promedio las jurisdicciones cubren menos de la mitad de sus gastos operativos con recursos propios. Frente a esto, los mecanismos que compensan esta brecha –en especial el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos- presentan

una sostenida pérdida de participación del universo provincial. Como señaláramos, la primera gestión kirchnerista ahonda y refuerza una lógica de acceso a recursos fiscales nacionales basada en acuerdos bilaterales y más dependiente de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo nacional. En este sentido, y si bien no se disponen de datos para 2009, la decisión de coparticipar en un 30 por ciento los ingresos por retenciones constituye un quiebre en esa tendencia.

En el análisis de los cambios acontecidos en esta dimensión distinguíamos dos fuentes de transformaciones: las de carácter endógeno y las de carácter exógeno al régimen de coparticipación. Durante la década del '90 la creciente concentración de recursos a nivel nacional se consolidó por la vía de reducciones a la masa coparticipable, compensada parcialmente por las transferencias originadas en leyes especiales. Por el contrario, para el período 2003-2007 la mayor pérdida se relaciona con factores exógenos a partir del incremento sustancial de los ingresos tributarios nacionales originados en nuevos tributos, evitando así la necesidad de negociar con todas las provincias recortes a la masa coparticipable. Como resultado, la pérdida en la participación provincial se duplicó durante el período 2003-2007.

Sin embargo, tal como señalamos anteriormente, no sugerimos que las provincias reciban efectivamente menos recursos. El gasto que el gobierno nacional realiza en educación, salud, infraestructura, desarrollo social, etc, tiene carácter de territorial, impactando en la distribución intergubernamental de recursos fiscales. La particularidad del período 2003-2007 no radica entonces en el proceso de centralización de los recursos tributarios –aunque los sostiene- sino en un cambio cualitativo en la concentración del poder de decisión respecto al destino de los ingresos tributarios.

Ambos procesos muestran que tras la recuperación del 2001 los efectos positivos resultantes de la significativa mejora en la economía no fueron acompañados de efectos positivos en la calidad institucional. Por el contrario, se profundizaron los mecanismos de concentración del poder de decisión surgidos en contextos de crisis y desequilibrio fiscal. Más aún, los cambios cualitativos recién destacados buscan resaltar cómo este proceso debilitó la participación de actores político-institucionales centrales (Poder Legislativo y gobiernos provinciales) en torno a la gestión de los beneficios de dicho crecimiento económico.

Bibliografía

- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). (2007) *Informe sobre el proyecto de presupuesto 2008*.
- Atchabahian A. *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública. Tratado sobre la Ley 24.156 y las de contabilidad y de obras pública*. Depalama, segunda edición.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (1996) *El conflicto en torno a las relaciones financieras ente la Nación y las provincias. Segunda parte: Desde la ley 23548 hasta la actualidad*, Serie de Estudios N° 10, CECE.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004) *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Serie Gestión Pública, N° 47, CEPAL.
- Cicowiez, M. (2003) *Caracterización Económico-Social de las Provincias Argentinas*, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 5, UNLP, La Plata.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPEC). (2009) *Aportes para el debate de los superpoderes*.
- Frigerio, R. (18/03/2007), “El crecimiento en el interior del país, opiniones”, en diario *Página 12*, Suplemento *Cash*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/subnotas/2889-709-2007-03-24.html>.
- Lora, E. y Cárdenas, M. (2006) *La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*, Documento de trabajo 559, BID, Washington DC.
- Martirene R. (2008) *Planificar y presupuestar en América Latina - II. Argentina*. CEPAL.
- North D. (1998) *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*.
- North D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica.
- Nuñez Miñana, H. (1972) *Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares*, en Porto (comp.) (1995). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, UNLP, La Plata.
- Patrucchi, L. (2005) *El “laberinto” de la coparticipación y el crecimiento de las asimetrías regionales en la Argentina (1990-2005)*, en CD-ROM del VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político- UNC y UCC.
- Petrei H. (1997) *Presupuesto y Control*, Pautas de reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Porto, A. (2003), *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2, UNLP, La Plata.
- Porto, A. (2005), *Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales*, UNLP; La Plata.
- Rodríguez J. y Bonvecchi A. (2006) *El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada*. CEPAL, serie División Desarrollo Económico.
- Uña G., Bertello N. y Cogliandro G.(2004) *Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: evolución e impacto en el contexto fiscal actual*.
- Uña G. (2006) *El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario*, Cada cual ¿Atiende su juego?- El Rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de la Argentina. CIPPEC.

Fuentes de datos

- Ley Nacional de Presupuesto de 1994 a 2008.
- Cuenta de Inversión 1994 – 2007 (MECON)
- Ley N° 25.152: Administración de los Recursos Públicos
- Ley N° 24.156: Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Ley N° 25.917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal
- Ley N° 26.124: Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Boletín fiscal (MECON)
- Boletín Oficial
- Buenos Aires City <http://bsacity.googlepages.com/>
- Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (MECON)
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (MECON)
- INDEC- Índice de Precios al Consumidor (IPC 1999, base 100) y Censo Nacional de Población 2001.
- Instituto Argentino para el desarrollo de las economías regionales -IADER
- INFOLEG - Legislación tributaria nacional y pactos fiscales:
- Leyes: 23.548, 24.156, 25.736, 25.917.
- Pactos:
- (1992) Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales.

- (1993) Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento.
- (1999) Compromiso Federal I.
- (2000) Compromiso Federal II (para el crecimiento y la disciplina fiscal).
- (2002) Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.
- ProvInfo- Ministerio del Interior (sobre la base de EPH-INDEC).
- Cetrángolo y Jiménez (1996); Porto (2005) y Boletín Fiscal MECON (1994-2004): Triangulación con la información fiscal disponible en estos documentos para control de las variables construidas en este análisis, en especial coparticipación teórica y transferencias de origen nacional a provincias.

ANEXO

METODOLOGÍA PARA LA OBTENCIÓN DEL NIVEL GENERAL DE PRECIOS 2007 (1999=100)

Por motivos de público conocimiento desde 2007 no es confiable deflactar los valores corrientes en base a los índices de precios calculados por el INDEC. Por ello, reconstruimos el coeficiente del nivel general de precios serie 1999=100 para el año 2007 tomando el porcentaje de inflación mensual calculado por el Centro Buenos Aires City dependiente de la FCE-UBA (<http://bsascity.googlepages.com/>). La inflación para 2007 fue calculada por este centro en base a datos oficiales de la provincia de Mendoza, Consultoras privadas y del propio Centro. Los valores mensuales provistos por Buenos Aires City se combinaron con la serie provista por el INDEC (confiable hasta 2006) con el objetivo de obtener el coeficiente promedio de nivel general de precios (1999=100) correspondiente al 2007. El procedimiento se presenta en el siguiente cuadro:

| IPC General (1999=100) INDEC | Nivel DIC/06 | Inflación acumulada mensual 2007 - Fuente: Buenos Aires City- | Incremento puntos respecto al IPC Nivel General DIC/06 | en Nivel General mensual (1999=100) |
|---|-------------------------|--|---|--|
| 186,67 | | 1,5 | 2,80005 | 189,47 |
| 186,67 | | 2,4 | 4,48008 | 191,15 |
| 186,67 | | 3,8 | 7,09346 | 193,76 |
| 186,67 | | 6,2 | 11,57354 | 198,24 |
| 186,67 | | 8,2 | 15,30694 | 201,98 |
| 186,67 | | 10,7 | 19,97369 | 206,64 |
| 186,67 | | 12,8 | 23,89376 | 210,56 |
| 186,67 | | 15,9 | 29,68053 | 216,35 |
| 186,67 | | 17,6 | 32,85392 | 219,52 |
| 186,67 | | 19,2 | 35,84064 | 222,51 |
| 186,67 | | 21,1 | 39,38737 | 226,06 |
| 186,67 | | 23,1 | 43,12077 | 229,79 |
| Promedio: | | | | 208,83 |