



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE TUCUMÁN



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL TUCUMAN

# Finanzas Públicas: Ingresos y Gastos De La Provincia de Tucumán

Autores: SUÁREZ, Héctor Florencio

Director: C.P.N. GONZALEZ, José  
Antonio

**2010**

Trabajo de Seminario: **Contador Público Nacional**

## PRÓLOGO

Como en la mayoría de los países del mundo, el sector público en Argentina está organizado con varios niveles de gobierno y cada uno de ellos ejerce algunas funciones comunes a todos y otras exclusivamente de su órbita. Así, el nivel central se encarga de la provisión de bienes públicos con alcance nacional (defensa nacional, relaciones exteriores, etc.), mientras que los gobiernos estatales (provincias) y locales (municipios) proveen bienes públicos consumidos por subconjuntos de la población localizados territorialmente.

Los bienes públicos y las externalidades constituyen dos casos típicos y frecuentes de las denominadas “fallas de mercado”, situaciones en las cuales, por razones específicas, se requiere de la intervención estatal porque los mercados no producen una asignación adecuada de los recursos.

En el primer caso, el problema del consumo conjunto lleva a situaciones en las que existen incentivos para los agentes económicos a no revelar con claridad sus preferencias, en busca de aprovechar la imposibilidad (o la no deseabilidad) de su exclusión del grupo de consumidores. En el segundo, agentes económicos que con sus acciones (de producción o de consumo) generan efectos benéficos o perjudiciales a otros, no cobran ni pagan por esa circunstancia, produciéndose de esa forma una situación que deriva en la inadecuada asignación de los recursos y una distorsión en las decisiones, en tanto sean tomadas en mercados completamente desregulados.

En ambas situaciones se hace necesaria la intervención del Estado a fin de resolver estos problemas. La teoría de las Finanzas Públicas señala que en el caso de los bienes públicos el Estado deberá utilizar su capacidad de obtener información (mayor que la de los privados, considerados individualmente) de manera de identificar las demandas individuales y grupales y luego utilizar su capacidad coercitiva para obtener los recursos

necesarios para financiar la provisión del bien o prestación del servicio. Para el caso de las externalidades, en el caso de que estas no puedan ser resueltas a través del acuerdo voluntario, deberá utilizar nuevamente ambas capacidades para identificar la externalidad, cuantificarla y utilizar el instrumento adecuado para internalizarla a quien la produce (multas, subsidios, regulaciones u otros similares).

Se destaca entonces, en ambos casos, la importancia de la capacidad del Estado para obtener información adecuada, oportuna y correcta y su posibilidad de imponer coercitivamente tributos o regulaciones cualitativas. En tal sentido es claro que cuando, por diversos motivos, tales facultades estén disminuidas o menoscabadas, las soluciones pueden ser inadecuadas. El enfoque de las “fallas gubernamentales” explora tales posibilidades, en las cuales un Estado con problemas de información, de identificación o de implementación puede llevar a la comunidad hacia situaciones menos deseadas, respecto de las originales (que incluyen la falla de mercado).

Atendiendo a la organización jurisdiccional del Estado, las municipalidades son el nivel de gobierno que se encuentra “más cerca de la gente” y por lo tanto en mejores condiciones de identificar con claridad las situaciones en que el mercado “falla” y de esta forma definir de una forma más adecuada y precisa sus pautas y niveles de intervención. Esto significa que la proximidad del ámbito municipal respecto de los problemas y los individuos permite obtener información más clara y oportuna para dar solución, entre otros, a los casos mencionados de bienes públicos y externalidades.

Por tal motivo, es importante resaltar la trascendencia del municipio en el esquema de las economías públicas y proponer sobre la base de la experiencia internacional, la incorporación de nuevas funciones, responsabilidades e instrumentos a este nivel de gobierno, a través de la descentralización. De esta forma se tendería a minimizar los desaciertos

antes comentados y la posibilidad de incurrir en “fallas gubernamentales” que reduzcan el bienestar de la comunidad.

## **INTRODUCCIÓN**

La sangre del aparato gubernamental son los recursos públicos que una vez recaudados fluyen a través de su sistema logrando que el ente público se mueva, que funcione. Sin embargo, actualmente se observan preocupantes aristas en nuestro sistema. La corrupción y la burocracia evitan que el vital fluido presupuestal llegue hasta los más necesitados.

Las finanzas públicas son los recursos con los que el gobierno proyecta sus actividades, desarrolla sus proyectos y controla, o por lo menos pretende controlar la economía. Las finanzas públicas comprenden subsistemas de recaudación y distribución del gasto, así como supervisores del ejercicio del mismo.

Desde siempre las finanzas públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos de control político del gobierno.

Nos parece que una de las ópticas más interesantes para el análisis de la política pública atraviesa por una revisión del federalismo fiscal, el vigente y el deseado; a través de un vistazo a la hacienda municipal y sus carencias.

Otras esferas dignas de análisis serían el gasto público y su siempre polémica distribución y fiscalización; los instrumentos de programación y presupuestación.

Una de las manifestaciones más características de un sistema federal es la distribución de las competencias y las responsabilidades entre las entidades que suscriben el pacto federal.

Esta distribución de competencias y responsabilidades va aparejada con un similar suministro de los recursos captados por el Estado, distribuido a través de porcentajes establecidos para cada uno de los órdenes de gobierno.

Federalismo Fiscal es el nombre que recibe la distribución territorial del gasto público entre las distintas entidades gubernamentales de un sistema federal.

La distribución del gasto público obedece a dos prescripciones: la territorial (orden federal, estatal, y municipal) y la sectorial (salud, educación, seguridad, operación, etc.).

La prescripción territorial obedece a diferentes escalas de descentralización del gasto, las que dependen a su vez del tipo de régimen (federal o unitario) y de la voluntad política para ser congruente con el régimen adoptado. La distribución sectorial obedece a las prioridades gubernamentales de los compromisos públicos y al cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de la deuda pública.

El gasto público cuenta con instrumentos técnicos de clasificación que permiten desglosar lo más posible el ejercicio del mismo y de esta manera facilitar su análisis, ejecución, fiscalización y control.

La Fiscalización es una práctica encaminada a revisar con claridad que una actividad, en este caso gubernamental, sea realizada conforme a estipulaciones de legalidad, eficiencia y transparencia, por lo tanto la principal responsabilidad de la fiscalización estriba en el buen ejercicio del gasto público y la detección de desviaciones, ocultamientos o ineficiencias, con el objeto de ser castigadas o corregidas. El Tribunal de Cuentas es el órgano encargado de controlar el Gasto Público de la Provincia. En Director del Tribunal de Cuentas de la Provincia es nombrado por el Gobernador y depende del mismo en cuestiones presupuestarias y financieras, estas circunstancias condicionan su desempeño y objetividad de una manera considerable.

Una administración pública ordenada requiere necesariamente de estructuras que le proporcionen orden cuerpo y sustento. La Planeación es sin duda la herramienta organizadora fundamental de toda administración tanto pública como privada. Sin embargo para que la planeación arroje

resultados verdaderamente significativos resulta necesario trascender las etapas enunciativas y llegar a las etapas programáticas que habrán de estipular con exactitud que instancia o dirección se encuentra a cargo de que programa y actividad. Es en la parte de la programación donde los objetivos se transforman en metas; donde las ideas se convierten en proyectos y programas específicos.

La presupuestación constituye un complemento indispensable en esta tarea y se encuentra encargada de especificar cuanto presupuesto se encuentra asignado a cada una de las instituciones y programas gubernamentales y en que tiempos y modalidades puede ser ejercido.

El objetivo del presente trabajo se basa en realizar una revisión teórica y práctica del Estado Provincial, su razón de ser y sus implicancias cotidianas. En los primeros capítulos se presentan definiciones formales y filosóficas del estado como institución, posteriormente se pone énfasis en sus funciones recaudadoras y de distribución del gasto, mostrando en un último capítulo el análisis práctico de dichas funciones.

## **CAPITULO I**

### **HISTORIA DE LA CONFORMACIÓN DEL FEDERALISMO DE LA ARGENTINA COMO REPUBLICA**

Sumario: 1.- La etapa fundacional del federalismo argentino 2.- Gastos y recursos 3.- Correspondencia fiscal 4.- Evolución de los regímenes de coparticipación 5. La Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Reformada 6.- Últimas palabras

#### **1. La etapa fundacional del federalismo argentino**

“El federalismo argentino exhibe la preponderancia de una región por sobre las restantes”<sup>(1)</sup>. Esta particular forma que adquiere nuestro federalismo reconoce como origen los procesos de articulación de las diferentes partes que componen el país que comienzan luego de las guerras intestinas que tuvieron lugar en el siglo XIX.

Algunos de estos mecanismos han sido producto de las distintas modalidades de ocupación espacial, las fases de apogeo y decadencia de los diferentes emprendimientos productivos, los encadenamientos inter e intrarregionales, entre otros, mecanismos que moldearon la estructura de gobierno federal que hoy tenemos.

La heterogeneidad regional tiene un gran impacto en la conformación del Estado Nación en la Argentina.

---

<sup>(1)</sup> ABAL MEDINA, Juan Manuel, en la mesa “Federalismo, Democracia y Nación: ¿cuáles son las ventajas y los dilemas de la organización federal?”



El territorio de lo que luego sería Argentina queda entonces estructurado en función de aquel emprendimiento minero. Las regiones que prosperaron fueron aquellas que desarrollaron actividades complementarias al desarrollo minero (Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba), y no es de extrañar que las áreas lejanas o con escasa población hayan sido en ese entonces las rezagadas, las que no encontraron forma de vincularse con aquel emprendimiento; es el caso de la región de la actual Pampa Húmeda. Por ese entonces Buenos Aires era un poblado marginal.

Al momento que el emprendimiento minero ya había sido sobre explotado y no generaba las riquezas de décadas anteriores, la región del noroeste perdió importancia estratégica en función de un proyecto comercial que requería de una conexión más cercana y directa con España. Así se formó una vía fluvial desde Asunción a Corrientes, que seguía hasta Santa Fe y, terminaba en Buenos Aires donde se alcanzaba la salida definitiva al Atlántico. Los problemas económicos de España y el creciente comercio desarrollado por Inglaterra, Francia y Holanda, inducen nuevas medidas en la colonia siendo tal vez las más importantes, las introducidas en 1778 y 1782, que establecen el libre comercio entre la península y las Indias.

La reforma comercial funciona como una nueva oleada de conquista mercantil reformulando los espacios y generando una nueva relación con la corona española. A lo largo del siglo XVIII, la revalorización del eje Atlántico y la caída en la cuantía de la renta minera obtenida en la nueva economía, sella el estancamiento del Perú y de las áreas tradicionales de colonización española. Esta decadencia del núcleo minero promueve una progresiva descentralización de las actividades económicas y sociales, convirtiendo el usufructo de la tierra en el pilar del orden social.

En la segunda mitad del siglo XVIII aparece, como institución productiva la estancia, consagrada a la cría de ganado. La propiedad de la tierra se transforma en importante, y por primera vez se impone la necesidad de extender la frontera. La producción se organiza sobre la base de grandes

explotaciones concentradas en un número reducido de propietarios que emplean mano de obra asalariada.

Mientras que en las misiones florecía la industria de tejidos, la industria vitivinícola de las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca entra en crisis hacia fines del XVIII y comienzos del XIX. La liberalización comercial inducida por el Reglamento de Libre comercio, actuó como un boomerang por la inexistencia de un mercado local en el interior del país. Así comienzan a generarse crisis en las economías de lo que luego se denominará el interior, debido a la ruinoso competencia externa, contra la que la desarticulación de la economía colonial nada puede hacer.

Hasta 1775, Tucumán y Buenos Aires eran dos simples gobernaciones dependientes del Virreinato de Lima, mientras que la región de Cuyo dependía de las autoridades de la Capitanía General de Chile. Pero en 1776 se creó el Virreinato del Río de la Plata, que alcanzaba las tres regiones mencionadas e incluso se extendía sobre los actuales territorios de Bolivia, Paraguay y Uruguay.

La elección de la ciudad Capital del Virreinato fue algo controvertida, porque había ciudades como Potosí, Asunción, Tucumán e incluso Córdoba que contaban con méritos suficientes como para resultar designadas sede política y administrativa del virreinato. Pero la decisión de las autoridades españolas recayó sobre Buenos Aires, que fue elegida cabecera porque se la consideraba segura en término de posibles ataques de los portugueses y fundamentalmente por el fácil acceso al atlántico.

Así, quedaron moldeadas - el interior del Virreinato del Río de la Plata- regiones relativamente autónomas, autosostenidas y/o con fuertes vinculaciones hacia nodos externos a su territorio. El reconocimiento institucional de estos subsistemas regionales devino en una estructura federal. La separación del Potosí, y con ella, el aislamiento del Norte de su mercado natural, produce una serie de hechos en cadena que tienden a debilitar al interior andino. Si bien esta situación no dejó indemne a la región

del Río de la Plata, que nace bajo el signo de una crónica falta de metálico, la misma se compensa con un sostenido crecimiento del puerto de Buenos Aires que se convierte en el centro de intercambio comercial, el almacén proveedor de insumos de las industrias europeas y el concentrador de casi todas las inversiones.

Al desarrollo de las ciudades sucedieron como estructura política los Estados Provinciales, cuya importancia se acrecentó con igual paso con el fracaso de las tentativas de organización nacional. Estos estados provinciales desarrollan un largo recorrido autónomo que luego convergerían en un estado nacional argentino.

La Constitución Nacional de 1853-60 es la tercera luego de dos intentos centralistas, en 1819 y 1826, y establece las competencias de los Estados Nacional y Provinciales, y en menor medida de los Municipales. Las provincias autónomas que conforman la Nación, delegaron competencias y reservaron para sí otras. Algunos de los poderes delegados al nivel nacional son la administración de aduanas, las relaciones exteriores, la fijación de contribuciones directas, la fijación de contribuciones indirectas concurrentemente con las provincias, el establecimiento de un régimen de coparticipación de impuestos, la seguridad de las fronteras, las fuerzas armadas, entre otros.

Desde la independencia (1816) hasta 1860, se sucedieron largas e intensas luchas, luego conocidas como luchas intestinas. Hasta ese entonces el poder era fragmentado, inestable y básicamente provincial, no nacional. Pero a partir de 1860 hasta 1880 se sucedieron tres presidencias (Mitre, Sarmiento y Avellaneda) que solidificaron las formas del sistema político; hubo continuidad institucional entre sus gobiernos, aún cuando las elecciones eran claramente fraudulentas. Pero lo significativo de estos veinte años de la historia fue el cumplimiento y la obediencia de las principales leyes.

En consecuencia, hasta 1880 el país estaba conformado por 14 provincias, pero con la Presidencia de Roca se consagra la extensión de las fronteras hasta la actual conformación territorial de la Argentina. Es en 1884, año en el que se sanciona la Ley 1532 acerca de la Organización de los territorios nacionales, con la cual el país pasa a estar conformado con 14 provincias y 9 territorios nacionales. A partir de entonces, y dadas las condiciones que estableció la citada ley, comienza un proceso de provincialización, que finalizó con el último territorio Nacional en 1990, Tierra de Fuego.

A la finalización de la presidencia de Roca, se puede decir que el Gobierno Nacional aumentó significativamente su poder, debido al control de los territorios Nacionales creados a partir de la anexión territorial de zonas hasta entonces ingobernables del país.

## **2. Gastos y recursos**

La Nación Argentina adopta como forma de gobierno la representativa, republicana y federal y está organizado en 24 jurisdicciones autónomas y 1930 municipios y comunas.

“Las Provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución”<sup>2</sup> y el que expresamente se hayan reservado; no pueden ejercer el poder delegado y no pueden expedir leyes sobre comercio, navegación interior y exterior, no pueden establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, dictar códigos civil, comercial, penal y de minería, entre otras competencias. Sí pueden dictar sus propias constituciones, y deben asegurar la administración de justicia, un régimen municipal con autonomía municipal y la educación primaria.

---

<sup>(2)</sup> Conforme a la CN el gobierno federal tiene facultades exclusivas con relación a los derechos de importación y exportación e impuestos directos “por tiempo determinado”. Nación y provincias gozan de potestades concurrentes con relación a los impuestos indirectos. Las provincias “conservan todo el poder no delegado” al gobierno federal, pudiendo, por tanto, imponer tributos directos permanentes.

### **3. Correspondencia fiscal**

Dada la asignación de potestades tributarias y de gastos entre estos tres niveles de gobierno, surge una brecha fiscal en materia de recursos y gastos, la cual es cubierta con transferencias desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales, y de éstos últimos a los gobiernos municipales. Por lo tanto, la existencia del régimen de coparticipación de impuestos argentinos, deviene de la característica misma de nuestra forma de gobierno, ordenado en tres niveles.

Se puede decir que las transferencias tienen por objetivo:

- a) suministrar un equilibrio entre los ingresos y las responsabilidades de gastos del gobierno provincial;
- b) corrección de asimetrías de desarrollo regional;
- c) garantizar niveles mínimos de provisión de servicios esenciales.

Cabe destacar que Argentina está inmersa en un proceso creciente de descentralización de funciones y gastos a nivel provincial, a la vez que por distintos motivos se han fortalecido las posibilidades de recaudación del Gobierno Nacional. Esto ha redundado en la existencia de asimetrías muy marcadas. Si tomamos la situación estructural del gasto público por ejemplo, los niveles provincial y municipal en conjunto han pasado a tener una proporción del 63%, mientras que sus ingresos representan sólo el 34%.

### **4. Evolución de los regímenes de coparticipación**

El primer régimen de coparticipación de Argentina data del año 1935. El gobierno nacional enfrentaba gastos crecientes, con la consecuente necesidad de financiamiento, a la vez que sufría restricciones por el lado de los ingresos, siendo los más importantes los provenientes del sector externo. Es entonces que la Nación y las Provincias acuerdan delegar ciertos impuestos en la Nación que luego serían transferidos con un régimen

especial que estipulara los porcentajes que le correspondían a cada jurisdicción.

Desde esa fecha hasta hoy, ha sido amplia la legislación que reguló en la materia así como los criterios que se han utilizado para la distribución de recursos.

Si bien el último régimen de coparticipación de impuestos fue definido por la ley 23.548 del año 1988, se fueron agregando otras transferencias mediante leyes específicas

Existen tres temas de relevancia vinculados al reparto de recursos que la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos de 1988 estableció. El primero de ellos involucra a la definición de qué impuestos conforman la masa coparticipable. La norma estableció una masa de impuestos a distribuir entre la Nación y las Provincias, conformada por “el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse” con la excepción de los derechos de importación y exportación y los que el Congreso asigne a fines específicos. Sin embargo, como se verá más adelante, el total de transferencias actualmente está conformado por una gran cantidad de impuestos que constituyen el fondo de distribución primaria, destacándose entre los más importantes, el IVA, el Impuesto a las Ganancias, los Impuestos Internos, a los Combustibles y a los Bienes Personales; y además de las transferencias de coparticipación, existen otras transferencias automáticas (por transferencias de servicios, regímenes especiales de algunos impuestos, Fondos Federales, etc.), pero la Coparticipación Federal de Impuestos es la más relevante.

El segundo tema es la distribución primaria, y la normativa estableció que de aquel total, en el reparto primario, el 1% correspondería al “Fondo de Aportes del Tesoro Nacional” (ATN), el 56,66% al conjunto de provincias y el resto a la Nación.

El último tema es el que se refiere a la distribución entre éstas últimas, es decir la distribución secundaria para lo cual la ley también

estableció los porcentajes de distribución secundaria asignados a cada provincia. La realidad indica que las provincias participan en el reparto primario con menos del 50%. Esta participación es la consecuencia de los sucesivos cambios sufridos debido a todas las leyes que modificaron el régimen tanto en la distribución primaria como secundaria. Uno de los elementos salientes de estas modificaciones es el creciente problema financiero originado en el déficit del sistema previsional.

Análogamente a los cambios que se producían en el país se iban transformando las relaciones fiscales federales haciendo de ellas lo que se dio en llamar el “laberinto fiscal”. A partir de la descentralización de los gastos a las provincias y de la nueva coordinación de impuestos, se firman sucesivos pactos federales que comienzan a modificar el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos establecido por la Ley 23.548. Luego de su sanción, el régimen fue modificado continuamente. Las primeras modificaciones fueron hechas por ley hasta llegar a un número de 37 modificaciones, destacándose la primera de ellas, que se realizó por la ley 23.549 –para el financiamiento previsional– al día siguiente de la sanción del régimen por la ley 23.548. A partir de 1992 las principales modificaciones que sufre el régimen se comienzan a realizar mediante acuerdos o pactos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

Sin embargo, a pesar de que del total de transferencias que realiza la Nación, las transferencias fuera del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos han adquirido una proporción importante, las transferencias no condicionadas del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos representan más del 60% del total

Cabe mencionar que a partir del año 1994, el total de transferencias ha representado aproximadamente el 6% del PBI. Es en ese año cuando la Nación transfiere a los Gobiernos Provinciales la prestación de servicios sociales (quizás el más importante de ellos es la transferencia de los

servicios de educación) incrementándose desde entonces las transferencias condicionadas.

En conjunto, las transferencias por todo concepto de recursos de origen nacional a las Provincias, representaron aproximadamente entre un 5 y 6% del PIB desde el año 1992. En el total de transferencias, la Ley 23.548 ha representado como mínimo el 61% del total, y como máximo el 81% del total de recursos de origen nacional girados a Provincias.

Estas transferencias son de vital importancia para el conjunto de provincias.

Cabe mencionar que del total de Recursos Corrientes para el consolidado provincial del año 2001, el 87% provino de recursos tributarios. De estos Recursos Tributarios, el 62% fueron Transferencias de Origen Nacional.

## **5. La Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Reformada**

La reforma constitucional en el año 1994 introdujo la obligación de dictar una nueva ley de coparticipación de impuestos (artículo N° 75, y 6ª disposición transitoria) a la vez que implantó el marco para las nuevas instituciones federales, otorgando rango constitucional a la distribución de potestades tributarias, estableciendo implícitamente el esquema de coparticipación y un mecanismo específico para la reforma que indica las características básicas que deberá respetar el nuevo régimen. Para ello establecen algunas guías, pautas, principios a tener presentes en la nueva norma, que abarcan consideraciones de eficiencia en el gasto, solidaridad, igualdad de oportunidades, desarrollo, resguardo de derechos adquiridos.

El artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 establece:

*“ (Corresponde al congreso nacional) imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado, 33 ... (estas) contribuciones,*



*con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución... se efectuará en relación directa a (la asignación de) las competencias, servicios y funciones... contemplando criterios objetivos de re-parto; 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. ...”*

Cualquier esquema de coparticipación enmarcado en este mandato generará puntos de tensión en las relaciones interjurisdiccionales. El nuevo régimen requiere que se arribe a una definición de potestades entre la Nación y las Provincias, lo cual no es un tema menor, pero a veces es olvidado. El otro tema, y el más debatido y con mayores propuestas, es el que involucra la definición de la distribución primaria y el mecanismo de reparto secundario de los recursos entre las jurisdicciones provinciales

Así mismo, aprobar el nuevo régimen de coparticipación implica pasar por un proceso político de decisión que exige considerar cuestiones no solo económicas (eficiencia, optimismo), y que no puede ser desconocido ni obviado. En este proceso nuevamente podemos hablar de las tres cuestiones básicas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Los agentes que intervienen en este proceso son el Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Provinciales y el Congreso Nacional y las Legislaturas Provinciales. Que la resolución de este mandato constitucional sea muy difícil está dentro de la normalidad.

En los puntos anteriores se identificaron conflictos que deben analizarse al encarar la coparticipación federal de impuestos; por un lado, el del tamaño relativo del Sector Público, que es un tema más general y que, si bien no se lo incorpora en forma explícita, es una parte importante del problema. Algunas propuestas de Coparticipación Federal de Impuestos ven al nuevo régimen como un instrumento para disminuir el tamaño total del

sector. Más allá de esto, subsisten los conflictos clásicos del régimen argentino, entre los niveles de gobierno, Nación–Gobiernos Provinciales, entre los Gobiernos Provinciales en sí. Adicionalmente, se generan conflictos dentro del diseñador del nuevo régimen, que debe definir cuáles son los objetivos del instrumento, por ejemplo, la distribución personal del ingreso, la distribución regional, estabilidad macroeconómica, etc. Otro punto que se ha discutido en menor medida es el intento de incorporar de algún modo los gobiernos municipales en el nuevo régimen.

El ámbito de debate del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos es el Congreso Nacional, donde la Cámara de Senadores representa a las provincias en forma igualitaria, los intereses que priman son institucionales; podríamos afirmar que en esta instancia los verdaderos negociadores y generadores de las posiciones, son los gobiernos provinciales (gobernadores). En la Cámara de Diputados la representación esta ligada a la cantidad de población de cada provincia; el número de representantes es mayor para las provincias más pobladas y desarrolladas.

## **6. Últimas palabras**

La historia argentina se ha caracterizado por el escaso desarrollo de instituciones permanentes, por un poder fragmentado entre las regiones, y por una sociedad con poca identidad nacional. Por lo tanto, resulta necesario garantizar la permanencia de la democracia y alcanzar una coordinación federal a fin de conquistar nuevas instituciones que posibiliten un federalismo fiscal consistente con el desarrollo nacional.

En el marco de este diagnóstico, la recomendación política es más bien una recomendación institucional política. Parafraseando al Premio Nobel de economía Douglass North, lo que tenemos que hacer es diseñar estructuras institucionales permanentes que faciliten los cambios necesarios incorporando la lógica política en la conformación de un sistema económico sustentable.

## **CAPITULO II**

### **ASPECTOS GENERALES DE LA HACIENDA PÚBLICA**

Sumario: 1.- Introducción 2.- Los fallos (o fallas) del mercado:  
Justificación de la intervención del Estado

#### **1. Introducción**

La Teoría de la Hacienda Pública es una rama de la ciencia económica que se ocupa de estudiar todos aquellos aspectos concernientes a la participación del estado en la economía.

Respecto del grado deseable de participación del estado en la economía han existido a lo largo de los siglos visiones contrapuestas.

Los mercantilistas franceses del siglo XVIII planteaban que el estado debía ocuparse de fomentar el comercio y la industria, en tanto que Adam Smith considerado el padre de la economía moderna, en su obra " La riqueza de las naciones" le asignaba un papel reducido. Smith afirmaba que la competencia y el ánimo de lucro hacían que los individuos (en la búsqueda de sus propios intereses privados) sirvieran el interés público. El ánimo de lucro inducía a los productores privados a ofrecer los bienes que deseaban los demás. Al competir las empresas entre sí, solo sobrevivían las que producían lo que se deseaba y al precio mas bajo posible. De este modo, la economía era guiada como por una "mano invisible" a producir lo que se deseaba y de la mejor manera posible. A partir de esta visión con

posterioridad se acuñó la teoría del *laissez-faire*, según la cual el Estado debía dejar hacer y no intentar regular o controlar a la empresa privada.

Ante las graves desigualdades de la renta, la miseria y la desocupación, otros pensadores plantearon la necesidad de un rol más activo del estado. Lo que para Smith era una virtud para ellos era un defecto.

Más allá de estas controversias, lo cierto es que hoy todos los países desarrollan su actividad en el marco de una economía mixta.

No obstante la ciencia económica ha tratado de desentrañar cuales son las condiciones para que la economía de mercado funcione, y cuales son las circunstancias en que es, no solo deseable, sino imprescindible la presencia del estado.

El enfoque adoptado por la ciencia económica hace abstracción de la teoría del estado, es decir de su justificación histórica, pero trata no obstante, de explicar y justificar el porque de su intervención necesaria en la vida social, a partir de poner en evidencia las dificultades de la economía de mercado a resolver por si sola los problemas inherentes al desarrollo y prosperidad de una sociedad.

Si partimos de una visión idealizada de la economía de mercado, dado un marco mínimo de defensa y seguridad, es decir, seguridad de las personas y seguridad jurídica integral de los derechos de propiedad, los mercados, la mano invisible, se encargarían por si solos de producir todos aquellos bienes que la sociedad estuviera dispuesta a pagar, y lo haría de modo eficiente, descentralizado, sin necesidad de intervención del estado, logrando el máximo bienestar de la sociedad. Al respecto, hay dos teoremas fundamentales del economista W. Pareto, que sintetizan esta idea de la economía del bienestar. El primero dice que en determinadas circunstancias, los mercados competitivos dan lugar a una asignación de los recursos tal que no existe ninguna reasignación que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar al mismo tiempo la de otra. En tanto que el segundo

dice que lo anterior es factible en tanto que la distribución inicial de los recursos sea la correcta.

Luego, si los mercados competitivos funcionaran perfectamente la hacienda pública solo debería ocuparse de determinar cual es la distribución correcta de los recursos.

## **2. Los fallos (o fallas) del mercado: Justificación de la intervención del Estado**

Fallos en la competencia: monopolios, barreras a la entrada, rendimientos crecientes a escala (monopolio natural) <sup>(3)</sup>

- Bienes Públicos (Puros, Mixtos, Preferentes).
- Externalidades (positivas y negativas).
- Mercados Incompletos.
- Mercados complementarios.
- Fallos de información.
- Paro (desocupación), Inflación y Desequilibrio.
- La redistribución de la renta y los bienes preferentes.
- Derechos de propiedad (Inexistentes, débiles o imperfectos).

Los fallos aquí expuestos se encuentran interrelacionados y justifican la intervención del estado, aunque no siempre esta mejora las cosas, y mas aún el mismo estado es capaz de agravarlas sino acierta con las medidas adecuadas, o comete errores en su desenvolvimiento.

“Las políticas públicas afectan a la economía en su conjunto. Dentro de esta relación funcional, podemos clasificar los objetivos de política según los siguientes criterios funcionales” <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Rangel (2003: 19)

<sup>(4)</sup> BREWER-CARÍAS, Allan “Principios Fundamentales del Derecho Público”, 1ra Edición, (Caracas 2005), Pág. 169.

**Funciones de asignación:** Se refiere a la necesidad del estado de proveer determinados bienes y servicios sociales o públicos diferentes de los bienes privados que no pueden proveerse mediante el sistema de mercado.

**Funciones de distribución:** Tienen que ver con las políticas del estado orientadas a producir ajustes en el estado de la distribución de la renta y la riqueza.

**Funciones de estabilización:** Las medidas que se ocupan del desempleo, la inflación, el crecimiento y la estabilidad macroeconómica en general.

La función de asignación lleva implícito el reconocimiento que existen determinado tipo de bienes que solo puede proveer el estado, y otros que aunque pueden ser ofrecidos por el mercado resulta conveniente la concurrencia del estado.

Los bienes públicos son aquellos que por su naturaleza no permiten la exclusión y/o plantean una situación de no rivalidad en su consumo. La no-exclusión significa que no se puede excluir al que no paga, contrariamente a lo que ocurre con un bien que se ofrece en el mercado. Un ejemplo de esto es el servicio de defensa nacional del cual todos son beneficiarios. Asimismo, este servicio es también ejemplo de no rivalidad en el consumo. En efecto, por el hecho que se sumen nuevos ciudadanos al goce de este servicio, no disminuye la cantidad que consumen los demás. Lo mismo ocurre con otros bienes, tales como el servicio de justicia, la seguridad, el alumbrado público y los caminos.

El desarrollo económico, requiere, entre muchos otros factores determinantes, de un alto grado de interacción complementaria entre el Sector Público y el Sector Privado.

El Sector Público, desde el punto de vista del análisis económico interactúa con el privado de múltiples formas, entre éstas, a través de la Provisión de Bienes y Servicios públicos que financia mediante la

recaudación impositiva, la política monetaria, la venta de activos, y/o el endeudamiento, es decir con los ingresos pasados presentes y futuros que obtiene y administra en virtud de las potestades que hacen a su poder político soberano.

Buena parte de esta interacción con el Sector Privado se refleja a través de los movimientos de Ingresos y Gastos, y en general lo que denominamos el presupuesto público.

Las preferencias de la población respecto de los bienes privados, se revela a través de la interacción entre la oferta y la demanda, lo que resulta determinando la cantidad y el precio del bien.

En tanto que las preferencias de la población respecto de la cantidad y calidad de los bienes públicos, se revelan mediante un proceso político, que se expresa fundamentalmente a través del proceso de asignación presupuestario. Por lo tanto, la calidad del proceso de asignación depende de la calidad del proceso político y de las instituciones involucradas.

La teoría reconoce en el estado, el proveedor excluyente de los llamados bienes públicos puros. Es decir, aquellos que se caracterizan por la no exclusión y la no rivalidad.

Adicionalmente, el estado es proveedor de los así llamados bienes preferentes, que participan de algunas o todas las características de los bienes privados, y muchas veces son ofrecidos en concurrencia con el mismo, destinados a satisfacer necesidades que el estado y la sociedad estiman convenientes.

Aunque los bienes públicos o bienes sociales, estén disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados geográficamente en algunos casos, lo cual nos brinda ya algún indicio o pauta respecto de la distribución jurisdiccional de las prestaciones que se expondrán en el capítulo siguiente. En efecto, cada tipo de bien social por sus alcances genera una región o ámbito geográfico de beneficio y como contrapartida una cuasi demanda determinada por la población y sus preferencias.

Cabe aclarar que proveer no es lo mismo que producir, el estado puede proveer un bien social sin necesidad de producirlo.



## **CAPITULO III**

### **ADMINSITRACION FINANCIERA**

Sumario: 1.- Administración Financiera Pública 2.- Sistema de Presupuesto 3.- Crédito público 4.- Sistema de Tesorería 5.- Sistema de Contabilidad 6.- Proceso presupuestario

#### **1. Administración Financiera Pública**

“El estudio del sistema presupuestario público obliga a considerar diferentes aspectos tanto inherentes al sistema mismo como los relacionados al contexto en el que se desarrolla”.<sup>(5)</sup>

En relación a esto último, el presupuesto debe entenderse como uno de los sistemas que componen la administración financiera pública en la que el producto de cada sistema integrante resulta insumo del resto. Esto implica que, en cierta forma, el desarrollo del propio sistema presupuestario va a estar acotado por el grado de avance que registren el resto de los sistemas. En consecuencia, estudiar el sistema de presupuesto obliga a entender sus vínculos con el resto de la administración financiera.

En cuanto a las características técnicas del presupuesto, estas serán analizadas en el contexto de las respectivas etapas del proceso presupuestario. Así se consideran aspectos del sistema presupuestario a nivel de su formulación, las relaciones con el Poder Legislativo y la normativa

---

<sup>(5)</sup> PALLADINO, C. G. de, “Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB – IFAC) y el Marco Conceptual Contable (FACPCE)” Trabajo Presentado en el 16° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. (Rosario, 2006). Pág. 13.

legal imperante en la etapa de aprobación y los instrumentos utilizados en la etapa de ejecución y evaluación del presupuesto.

Estos sistemas involucran a las áreas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y los sistemas de apoyo: personal, compras y contrataciones y administración de bienes. En lo que sigue se realizara una síntesis de los principales conceptos involucrados en cada uno de ellos destacándose principalmente los objetivos a cumplir y las herramientas básicas que permiten alcanzarlos.

## **2. Sistema de Presupuesto**

Desde un punto de vista sistémico se puede definir al presupuesto como un “sistema integrado por un conjunto de políticas, norma, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos” <sup>(6)</sup>. El mismo comprende las actividades de presupuestación, ejecución y evaluación de las tareas que se desarrollan en un periodo dado, de los recursos requeridos para realizar dichas tareas y de los productos que se obtienen como resultado de ellas.

En líneas generales, conviene destacar dos aspectos operativos que hacen a un correcto funcionamiento del sistema y a su integración con los demás.

En primer lugar la necesidad de utilizar técnicas de presupuestación que permitan vincular las variables reales y financieras en todas las etapas del proceso presupuestario. En este sentido se considera adecuada la técnica de presupuesto por programas.

El segundo tiene que ver con el desarrollo de un sistema de clasificadores presupuestarios para utilizar tanto a nivel programación de ingresos y gastos, como para el registro, análisis y seguimiento de la gestión económico financiera. Estos clasificadores deben i) poder ser utilizables por

---

<sup>(6)</sup> MAKON, M.P., “Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina”, ILPES, CEPAL. (Santiago de Chile, 2000)

las sistemas de tesorería, crédito público, Personal, Compras y Administración de bienes a los efectos de permitir una correcta integración de los mismos, ii) posibilitar el registro de transacciones con incidencia económico-financiera impliquen o no movimientos de dinero. iii) permitir una clara distinción entre los clasificadores analíticos y los que resultan de la incorporación del proceso de información.

### **3. Crédito público**

“El sistema de crédito público comprende al conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento” <sup>(7)</sup>.

Como sistema integrante de la administración financiera pública, el mismo debe alcanzar los siguientes objetivos:

Administrar adecuadamente la deuda contraída. Esto significa el ordenamiento estricto de la información sobre montos, tipos y operaciones de endeudamiento, ingreso de recursos y pago de sus intereses, comisiones y amortizaciones. También incluye definir procedimientos y métodos técnicos para vincular al sistema con los de presupuesto y de tesorería en la etapa de programación financiera de mediano plazo y anual; con el sistema de tesorería en la etapa de programación y ejecución de la gestión de caja; y con el sistema de contabilidad e información para el registro de los pasivos del Estado.

Atender las necesidades de financiamiento del estado en las mejores condiciones posibles. Esto último implica obtener un fluido acceso al mercado de capitales tanto interno como externo en las mejores condiciones posibles.

---

<sup>(7)</sup> Capítulo Elaborado por el Ing. Emilio Natri, Coordinador del módulo de Crédito Público dentro de las actividades del Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

A su vez el proceso de endeudamiento se desarrolla a través de una serie de etapas con características bien diferenciadas entre las que se encuentran:

**Autorización:** aquí se define el rol del PL y PE en lo que respecta monto del endeudamiento y el destino del mismo. Estas definiciones están en la mayoría de los casos legislada por las constituciones provinciales, las cuales confieren al PL la responsabilidad de este tipo de restricciones.

**Contratación:** implica establecer, mediante disposiciones legales, las facultades y responsabilidades de los autorizados a obligar al estado.

**Negociación:** una gestión eficiente requiere del establecimiento de criterios (para quienes queden a cargo de las negociaciones) acerca de las modalidades más convenientes para la contratación como por ejemplo parámetros máximos y mínimos de tasas de interés a convenir, plazos de vencimiento, etc.

**Administración y control:** consiste en el registro del universo de las operaciones de crédito público vigentes y en negociación, la tramitación y pago de los servicios de la deuda, así como el control de la aplicación de los recursos a los destinos prefijados al momento de la autorización. También comprende a esta etapa el estudio y tramitación de avales solicitados.

Una gestión eficiente del proceso de endeudamiento requiere de una adecuada centralización de la administración del sistema en un solo organismo gubernamental, a los efectos de evitar que todo el proceso devenga en anárquico e inorgánico. Así por ejemplo en la etapa de negociación será necesario que una oficina central especializada y con manejo de información del mercado de capitales dicte los principios y criterios anteriormente establecidos. Esto significa que ningún organismo perteneciente a la administración pública pueda endeudarse directamente en

los mercados financieros fuera de los marcos concertados por el organismo rector. También la etapa de administración requiere de una adecuada centralización para garantizar que la información sobre la totalidad de las operaciones vigentes y en negociación esté disponible en forma oportuna al momento de la toma de decisiones.

#### **4. Sistema de Tesorería**

El sistema de tesorería es definido como el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público, así como la custodia de las disponibilidades que se generen. Un eficiente funcionamiento de la tesorería debe contemplar los siguientes aspectos:

1- Coordinar la programación y gestión de caja con las demás políticas macroeconómicas del gobierno.

2- Efectuar la programación de caja de manera de prever con la suficiente anticipación eventuales déficits de caja o la colocación de excedentes.

3- Articular la gestión de caja con la ejecución del presupuesto de modo de minimizar la acumulación de deuda flotante, así como la fijación de fechas ciertas de pago y proveedores, empleados y contratistas.

4- Administrar los recursos públicos bajo el principio de unidad de caja.

5- Implementar un sistema de información y gestión integrada en tiempo real, basado en la contabilidad, integrado, manteniendo el concepto de unidad de registro y de aplicación a todo el ámbito gubernamental.

La aplicación del concepto de unidad de caja implica en la práctica, la administración centralizada por parte de la Tesorería provincial (órgano rector) de todos los recursos públicos. El instrumento para llevar a cabo este

principio es el de Cuenta Única, al cual ingresan todos los recursos recaudados o provenientes de operaciones de crédito, y por el que se realizan todos los pagos de los distintos organismos.

A su vez todo el registro de ingresos y pagos debe estar integrado automáticamente al sistema contable de información de la gestión económica y financiera del sector público.

## **5. Sistema de Contabilidad**

La concepción moderna de administración financiera considera al sistema contable como el conjunto de normas, principios, recursos y procedimientos técnicos utilizados para valuar y exponer los hechos económicos que afectan al patrimonio de las organizaciones.

Esta concepción del sistema contable difiere notablemente de la contabilidad pública tradicional estructurada en ramas sin conexión entre sí, basada en el compromiso como momento contable de ejecución del gasto y orientada a privilegiar el control legal formal del uso de los recursos públicos.

Solo por mencionar las limitaciones más importantes del modelo clásico o tradicional se observa por ejemplo que, al estar estructurado en ramas, obliga a registrar cada transacción tantas veces como ramas afecte originando ineficiencia e inexactitud en la salidas de información. También la etapa del compromiso origina problemas en la medición del gasto dando lugar a la ejecución de dos presupuestos en cada ejercicio presupuestario (M Makon).

Por el contrario, bajo el nuevo concepto, la contabilidad gubernamental se estructura en el marco de la teoría contable, sigue los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplica la partida doble y establece que las transacciones se contabilizan e inciden patrimonialmente en el momento en que son devengadas.

La aplicación del momento del devengado como momento de registro del gasto, conlleva dos ventajas importantes: por un lado permite

medir en forma objetiva la ejecución del gasto al considerar adquirido un bien o servicios solo cuando este esta disponible para su utilización por parte del sector publico eliminándose en consecuencia la problemática figura de los residuos pasivos. Por otro permite integrar el sistema de información financiera en lo que respecta a sus distintos estados: presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales.

De esta manera así diseñado el sistema contable posibilita que las transacciones se registren una sola vez, en el lugar donde se producen los hechos y a partir de ese registro obtener todas las salidas de información que se necesiten, garantizando su coherencia, al estar las mismas originadas en la misma fuente de información.

## **6. Proceso presupuestario**

### **6.1. Etapa de formulación**

El proceso presupuestario comienza con la formulación del anteproyecto de presupuesto, tarea que normalmente es atribución de la cartera de hacienda. Este proceso involucra no solo a los técnicos presupuestarios si no a toda la organización Desde la máxima autoridad (Presidente, Gobernador, Intendente) se definen los principales ejes de política presupuestaria para el ejercicio, y por ende las prioridades en materia de asignación de recursos. Desde los niveles inferiores e intermedios se captan y transmiten las necesidades sociales a satisfacer mediante el uso y la aplicación de recursos presupuestarios.

En este sentido mucho se ha discutido acerca de si el ejercicio debe realizarse de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Resulta claro que un presupuesto formulado desde abajo hacia arriba si no contiene límites razonables además de resultar en un gasto excesivo, muy probablemente sea inviable desde el punto de vista de su financiación.

Por el contrario un presupuesto de arriba hacia abajo, esto es realizado a nivel central, pierde contacto con las reales necesidades sociales

y sus prioridades. Por esto, en esta etapa debe guardarse un adecuado equilibrio de modo tal que se respeten las premisas fiscales básicas que hacen a un presupuesto sustentable, pero también que dicho presupuesto asigne los recursos hacia las necesidades mas prioritarias.

### **6.2. Etapa de aprobación**

Una vez formulado el proyecto de presupuesto, este es enviado al Poder Legislativo para su aprobación. Dicho Poder, estudia y evalúa el proyecto, el cual puede a posteriori ser aprobado con/sin modificaciones o en caso de divergencias políticas serias no aprobarlo.

A nivel nacional, en el caso de que le Congreso introduzca modificaciones en el gasto debe especificar su fuente de financiamiento a los efectos de salvaguardar el equilibrio fiscal proyectado.

Finalmente, en el caso de no producirse el acuerdo legislativo, la continuidad en la prestación de los servicios públicos esta garantizada, en el sentido de que automáticamente se prorroga el presupuesto anterior, y con ello la habilitación para la ejecución del gasto. Esta normativa que se da en el caso nacional, se mantiene en líneas generales en el caso provincial.

### **6.3. Etapa de ejecución**

Una vez aprobado el presupuesto por parte del Poder Legislativo, el proceso continúa con la coordinación de la ejecución presupuestaria la cual implica un proceso de programación de la distribución de recursos reales y financieros a los efectos de cumplir con el plan de gobierno para el ejercicio considerado.

Los instrumentos básicos que se utilizan en esta etapa son:

La programación física y financiera de la ejecución (programación de la ejecución).

Las modificaciones presupuestarias.



La programación física y financiera del presupuesto consiste en distribución temporal de la producción de bienes y servicios que el Estado ofrecerá a la sociedad en cada uno de los subperiodos y los respectivos créditos presupuestarios para financiarlos.

La importancia de este instrumento radica en la necesidad de ajustar la autorización de gastos a las disponibilidades temporales de recursos. Por ello, para que la tarea de programación resulte en un elemento útil de política, deben cumplirse dos condiciones: a) una correcta proyección del flujo de recursos presupuestados que irán ingresando a las arcas del estado a lo largo del año y b) el efectivo cumplimiento de la misma, en términos de las compromisos de gastos, por parte de los distintos organismos estatales.

En relación a esto último, el incumplimiento suele ser un problema recurrente en las administraciones provinciales, en la medida que dicho instrumento no este validado por la legislación. Por el contrario, en el caso nacional, el artículo 34 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional especifica claramente la obligatoriedad, para todas jurisdicciones y entidades integrantes del Gobierno Nacional, de cumplir con la programación de la ejecución.

Las modificaciones presupuestarias por su parte son variaciones al crédito aprobado por Ley de Presupuesto. Las mismas se originan por sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos al momento de su formulación, o por subestimación de la proyección original de recursos a recaudar. De esta manera y dada la discrecionalidad que este instrumento otorga al PE, debe destacarse que si bien el mismo resulta útil en cuanto a su función de paliativo para situaciones no previstas, también puede convertirse en un instrumento delicado en la medida que se haga un uso irresponsable del mismo. Si esto último ocurre el presupuesto sancionado al inicio del proceso presupuestario puede quedar completamente desvirtuado.

Por ello debe encontrarse un adecuado equilibrio entre la necesidad por una lado de no obstruir la gestión presupuestaria, con un exceso normativo que obligue al PE a pedir autorización al PL por cuestiones menores, y garantizar por otro, la separación de poderes propia de todo estado democrático. Al respecto no existe un modelo generalmente aceptado y utilizado. Por ejemplo en América Latina algunos países son muy rígidos en el sentido de que el PE tiene pocas facultades en materia de modificaciones presupuestarias, mientras que otros otorgan mayor poder discrecional al PE.

Argentina en este sentido se ubica en una situación intermedia, en la que las grandes decisiones quedan en manos del Congreso (aumentos en el monto total del presupuesto, nivel de endeudamiento, etc.) mientras que las modificaciones menores quedan en el ámbito del Poder Ejecutivo. En términos generales, esto último se replica a nivel de la mayoría de los gobiernos provinciales.

#### **6.4. Evaluación presupuestaria**

Un aspecto básico y esencial para la reforma del proceso presupuestario consiste en la incorporación de mecanismos de evaluación que permitan seguir de cerca la ejecución presupuestaria, tanto para adoptar las correcciones necesarias en el momento oportuno como para retroalimentar la programación de ejercicios futuros (M Makon).

Esto último implica la adopción de la evaluación presupuestaria como técnica destinada a medir resultados, comparar los mismos con lo programado, analizar los desvíos y proponer acciones correctivas, con el objeto de contribuir a que la producción pública de bienes y servicios se realice en la forma más eficaz y eficiente posible.

Para poder llevar a cabo este cierre del proceso presupuestario resulta indispensable la existencia de un sistema de información que genere dos tipos de datos: i) financieros, que surgen de los registros contables y ii)

físicos, generados por las propias unidades ejecutoras de programas. Con dicha información se estará en condiciones de relacionar variables físicas y financieras que permitirán medir la eficiencia y la eficacia en la gestión de los organismos públicos.

Por ultimo en nuestro país dicha técnica ha sido formalmente introducida en el proceso presupuestario a partir de la sanción de la ley 24.156, cuyo artículo 44 establece que la Oficina Nacional de Presupuesto debe evaluar la ejecución de los presupuestos de la Administración Nacional tanto en forma periódica como al cierre del mismo. El artículo 45 a su vez dispone que el órgano mencionado debe realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos, interpretar las variaciones respecto de lo programado y tratar de determinar las causas informando de ello a las autoridades superiores y los organismos afectados. Por ultimo la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal ha profundizado la técnica de evaluación al propiciar la implementación de “Acuerdos Programas” con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, los que otorgan a los gerentes públicos cierta flexibilidad en el manejo de sus recursos a cambio de mejores resultados en la gestión.

## **CAPITULO IV**

### **FINANZAS PÚBLICAS DE TUCUMÁN**

Sumario: 1.- Introducción 2.- Definición, clasificación y análisis de los Recursos 3.- Definición, clasificación y análisis de las Erogaciones 4.- Indicadores

#### **1. Introducción**

Cuando las provincias deciden delegar funciones y atribuciones a un Gobierno Nacional para consolidarnos como país, reconocen a este Estado Nacional pero conservan para sí su autonomía y todos los poderes no delegados. La Constitución Nacional recoge las diferencias provinciales en un sistema federal de gobierno.

Ahora bien, si observamos cómo es la distribución de recursos y gastos de cada nivel de gobierno, vemos que el Gobierno Nacional tiene una mayor participación de los recursos y gastos en el consolidado de los tres niveles de gobierno.

Si sumamos lo que recauda el gobierno nacional, todas las provincias y todos los municipios, obtenemos el consolidado de recursos, lo mismo para las erogaciones, por ejemplo, en el año 1992 del total de ingresos recaudados en el consolidado (Nación + Provincia + Municipios), el 80% corresponde a lo recaudado por la Nación, el 15% a todas las provincias y solo el 5% a todos los municipios

Se puede apreciar el desbalance de las cuentas entre los tres niveles de gobierno en Argentina. En el año 1982 el Gobierno Federal recauda aproximadamente el 79% de los recursos, mientras que el gasto que realiza gira en torno del 72%, los gobiernos provinciales recaudan el 14% de los recursos y gastan alrededor del 24%, a su vez los municipios recaudan el 7% y solo gastan el 4%.

Estas cifras por sí solas denotan el desbalance que existe en nuestra estructura federal de recursos y gastos.

Históricamente tanto en nuestro país como en el resto de países de estructura federal, estos desbalances fiscales fueron y son cubiertos por los sistemas de transferencias de recursos o regímenes de coparticipación de impuestos.

Los desbalances fiscales y el consiguiente sistema de transferencias, se sustentan en cuestiones tecnológicas que hacen a las economías de escala en la recaudación de tributos y en la provisión de bienes y servicios; se delega el poder de imposición al nivel de gobierno más alto, esperando que sea mucho menos costoso que exista una oficina recaudadora y no varias.

Esta premisa ha dejado de ser válida en aquellos países con alta correspondencia fiscal desde que brindando la imposición y el gasto al ciudadano, y con el apoyo de nueva tecnología, han logrado aumentar la calidad de vida y el bienestar social.

Como también se observa, los gobiernos subnacionales ejecutan aproximadamente el 50% del gasto consolidado de Argentina y recaudan algo más del 20% de los recursos. Analizando la estructura de recursos propios y gastos de los dos niveles de gobierno subnacionales, se puede ver que los gobiernos municipales de las 23 provincias argentinas presentan una mejor posición en el indicador porcentaje del gasto cubierto con recursos propios que las provincias.

## **2. Definición, clasificación y análisis de los Recursos**

Los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten:

- Disponer de los recursos reales necesarios para desarrollar actividades programadas por el sector público.
- Atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos o niveles de gobierno.

De su captación y disposición depende la existencia misma del Sector Público, por lo que resulta sumamente importante llegar a conocer su origen, su naturaleza y las transacciones que permiten obtenerlos y disponer de ellos

Para tener una lectura más didáctica de los recursos presentamos el siguiente cuadro.

- **Total de Recursos:** es la suma de los recursos corrientes más los recursos de Capital.

- **Recursos Corrientes:** De Jurisdicción provincial (tributarios y no tributarios) y De Jurisdicción Nacional (coparticipación federal, coparticipación vial, otros).

- **Recursos de Capital**

Los recursos de origen provincial, se clasifican en tributarios y no tributarios.

- **Los Recursos Tributarios** corresponden a los ingresos originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes.
- **Los Recursos no Tributarios** corresponden a los ingresos provenientes de fuentes no impositivas como son los ingresos por tasas, regalías, derechos, alquileres, multas., etc.

Los ingresos corrientes tributarios de Jurisdicción Provincial, entre los cuales podemos mencionar a los siguientes: Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos, Automotores o Salud Pública; por ejemplo., el impuesto más importante de los mencionados, es el de Ingresos Brutos. Por ejemplo, “para el año 2009 la provincia recaudo un total de \$1.343.216.757 compuesto de la siguiente manera” <sup>8</sup>:

Inmobiliario	\$ 146.435.914	10,90%
Automotores	\$ 61.299.217	4,56%
Ingresos Brutos	\$ 923.302.057	68,74%
Sellos	\$ 124.321.403	9,26%
Salud Pública	\$ 64.859.200	4,83%
Otros impuestos	\$ 22.998.966	1,71%

El impuesto más importante para la provincia es el de Ingresos Brutos, el mismo representa el 68.74% de los ingresos y el segundo más importante es el impuesto a los Inmuebles con 10.90%.

A su vez, los Recursos que provienen de la Nación, también se clasifican en Tributarios y no tributarios. Dentro de los ingresos tributarios están comprendidos: la Coparticipación Federal, la Coparticipación del impuesto al Azúcar y la Coparticipación Vial; siendo el de mayor relevancia la Coparticipación Federal.

La Coparticipación Federal representa en promedio el 72% de los Recursos enviados por la Nación y el 50% de los Recursos Totales de la provincia.

---

<sup>(8)</sup> Contaduría General de la Provincia de Tucumán “Cuenta de Inversión año 2009”

El caso de los Aportes No Reintegrables enviados por la Nación es un tema especial, o sea, no son participación por impuestos, no son préstamos de la Nación a la Provincia, son dinero enviado que depende de cuestiones netamente políticas, por ejemplo, signo de la provincia, apoyo del gobernador en las elecciones nacionales, etc., no hay ninguna ley nacional que acuerde alguna proporción fija entre las provincias, por ejemplo en la provincia de la Rioja durante el gobierno de Carlos Menem, los aportes no reintegrables representaban más del 50% de sus recursos., caso similar se presentó en el Gobierno de Néstor Kirchner con la provincia de Santa Cruz.

En promedio los gobiernos tucumanos recibieron el 8.91% del total de recursos en aportes no reintegrables, en año 1976 plena dictadura militar y con Tucumán intervenido, fue el año de mayor aportes no reintegrables para nuestra provincia.

La gestión de gobierno menos favorecida con dichos aportes fue la de Julio Miranda con sólo el 2.82% de los recursos totales. Esto se puede explicar, si tenemos en cuenta algunos aspectos tales como provincia con gobernador peronista, el Presidente de la Nación Fernando de la Rúa era de origen radical, el gobierno de Miranda muy desprestigiado a nivel nacional por el tema de la desnutrición provincial.

### **3. Definición, clasificación y análisis de las Erogaciones**

Las erogaciones, como los recursos, se clasifican en Erogaciones corrientes y Erogaciones de capital.

- **Erogaciones Corrientes:** Erogaciones destinadas a satisfacer las necesidades de operación del Estado derivadas de: la realización de sus actividades específicas y aquellas para atender las obligaciones emergentes de los intereses de la deuda y las contribuciones que no involucran una compensación de bienes vendidos o servicios prestados al fisco y cuyos importes no serán reintegrados por los beneficiarios. Dichas erogaciones



están compuestas por Gastos de operación, intereses de deudas, transferencias, y otros gastos a clasificar.

- **Erogaciones de Capital:** Erogaciones en bienes materiales e inmateriales, financieros, etc., que contribuyen a modificar el patrimonio del Estado.

En promedio los gobiernos tucumanos gastaron un 83% de su presupuesto, en Erogaciones Corrientes y un 17% en Erogaciones de Capital.

Los gastos corrientes se clasifican como ya lo mencionamos en: operación (son los gastos de personal y bienes no personales), intereses de la deuda y transferencias (se refieren a las transferencias de la provincia a los municipios y otras instituciones).

**Operación:** Erogaciones destinadas al funcionamiento de los servicios del Estado y a la conservación y reparación de sus bienes.

**Intereses de Deudas:** Erogaciones destinadas a atender exclusivamente aquella parte de los intereses de la deuda pública y de otras deudas que refleje la retribución real al capital obtenido o el presunto interés real de dicho capital.

**Transferencias:** Erogaciones del Estado que no involucran una compensación por bienes vendidos o por servicios prestados al fisco y cuyos importes no serán reintegrados por los beneficiarios.

Los gastos de capital se refieren a inversiones físicas y obras públicas.

**Inversión Real:** Erogaciones que se generan por la adquisición o producción de bienes de capital que aumentan el activo de la provincia en un

período dado, siendo estos los bienes físicos (construcciones, equipos, etc.) que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace.

En promedio, los gobiernos tucumanos gastaron un 52% de su presupuesto en personal y el 14% en obras públicas.

#### **4. Indicadores**

El objetivo del presente punto es estudiar la situación fiscal de la Provincia de Tucumán; para ello vamos a utilizar algunos indicadores de performance fiscal, utilizaremos tanto la ejecución de recursos como de gastos para el año 2009.

#### **Análisis de los Principales Indicadores** <sup>(9)</sup>

<b>RECAUDADO AÑO 2009</b>	<b>7.209.678.006,63</b>
INGRESOS CORRIENTES	5.855.882.361,18
TRIBUTARIOS	4.848.493.458,92
DIRECTOS PROVINCIALES	210.831.089,38
INDIRECTOS PROVINCIALES	1.118.943.205,63
NACIONALES	3.518.719.163,91
NO TRIBUTARIOS	132.265.082,59
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	359.567.915,63
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	515.555.904,04
INGRESOS DE CAPITAL	818.581.137,25
FUENTES FINANCIERAS	535.214.508,20

---

<sup>(9)</sup> Ibídem

<b>GASTOS AÑO 2009</b>	<b>7.453.002.407,29</b>
GASTOS CORRIENTES	5.587.552.157,71
GASTOS DE CONSUMO	3.356.299.200,35
REMUNERACIONES	2.940.897.090,13
BIENES Y SERVICIOS	415.089.384,50
IMPUESTOS INDIRECTOS	312.725,72
RENTAS DE LA PROPIEDAD	146.781.474,71
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	16.258.090,02
IMPUESTOS INDIRECTOS	22.735,73
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.553.284.050,86
CONTRIBUCIONES CORRIENTES FIGURATIVAS	514.906.606,04
GASTOS DE CAPITAL	1.205.327.818,48
APLICACIONES FINANCIERAS	660.122.431,10

- Recursos de Jurisdicción Provincial y Nacional sobre el Total de Recursos.

Recursos Provinciales/Total de Recursos= 18,44%

Recursos Nacionales/Total de Recursos=48,81%

Con la instauración de la democracia a fines de 1983; la participación de los recursos propios fue disminuyendo gradualmente con el transcurso del tiempo, lo que implica que aumentó la proporción de recursos

enviados por la nación; de este modo la provincia se hizo más dependiente de la Nación.

- Recursos Corrientes y de Capital con respecto al Total de Recursos

Recursos Corrientes/Total de Recursos= 81,22%

Recursos de Capital/Total de Recursos=11,35%

Los recursos corrientes (comprenden los ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad y transferencias) ocuparon siempre la mayor parte del presupuesto de la provincia.

- Erogaciones Corrientes y de Capital

Las erogaciones de capital tuvieron una participación del 16,17% dentro del total de gastos mientras que las erogaciones corrientes alcanzaron el 74,97%.

- Gasto en Personal con respecto al Total de Recursos y Erogaciones Corrientes

Personal/Total de Recursos= 40,79%

Personal/Erogaciones Corrientes=52,63%

El gasto en Personal fue aumentando gradualmente en valores absolutos desde 1983, sin embargo su participación con respecto a las erogaciones corrientes fue disminuyendo.

Para poder entender el indicador Gasto en Personal con respecto al Total de Recursos Corrientes debemos hacer una comparación entre los distintos gobiernos.

En el presente análisis se observa un porcentaje muy alto de dependencia de los recursos enviados por Nación, con todo lo que ello implica, y se observa además que un alto porcentaje de los recursos públicos son destinados a gastos en personal.

El Estado provincial debería replantearse cuales son sus objetivos y sus funciones primordiales y destinar recursos a los mismos.

## **CAPITULO V**

### **CUENTA AHORRO INVERSION FINANCIAMIENTO**

Sumario: 1.- Introducción 2.- Metodología 3.- La cuenta corriente  
4.- La cuenta de capital 5.- La cuenta de financiamiento 6.-  
Cuenta ahorro – inversión – financiamiento.

#### **1. Introducción**

La cuenta ahorro inversión financiamiento tiene por propósito ordenar las cuentas públicas de modo tal que permita el análisis económico de las mismas, es decir evaluar la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía general.

Esta cuenta surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes resultados.

La mencionada cuenta expone las magnitudes de diferentes conceptos con contenido económico, tales como: recursos tributarios, recursos corrientes, gastos de consumo, gastos de transferencia, gastos corrientes, ahorro o desahorro financiero, fuentes financieras, aplicaciones financieras y endeudamiento neto. A su vez, esas magnitudes corresponden a diferentes componentes institucionales, tales como: administración central, organismos descentralizados y entes autárquicos.

## **2. Metodología**

La cuenta ahorro-inversión-financiamiento presenta las transacciones y transferencias entre el sector público no financiero, con contenido institucional amplio y el resto de la economía y no incorpora a las instituciones financieras del gobierno.

La citada cuenta es de tipo consolidada, o sea, que no computa para la determinación del total de recursos y del total de gastos, aquellas transferencias y financiamiento intrasector público, de modo de evitar duplicaciones.

Los resultados que surgen de la cuenta permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal. Uno de los indicadores más importantes es el resultado financiero, o sea el superávit o déficit fiscal o publico, también denominado necesidad de financiamiento.

Para su determinación se divide a los recursos y gastos públicos según se ubique por encima o por debajo de la línea de resultado. Por encima de la línea se colocan los recursos y gastos corrientes y de capital, que corresponden estrictamente al campo de la política fiscal, por debajo de la línea se ubican las fuentes, aplicaciones financieras y endeudamiento neto, que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero y determinan la evolución de la deuda pública.

El Presupuesto se caracteriza por contener una diversa y numerosa cantidad de cuadros en los que se exponen sus principales operaciones. De alguna manera una de las cuentas presupuestarias por excelencia está constituida por el cuadro mencionado más arriba, que en la jerga técnica se lo conoce como la Cuenta AIF.

Esta cuenta es un estado financiero que reúne todos los flujos de ingresos y gastos – en un período determinado -, cuya estructura facilita el análisis del impacto económico de la gestión gubernamental.

¿En qué consiste este cuadro?

Como su nombre lo indica está constituido por tres partes:

- La de Ahorro es la Cuenta Corriente (donde están los ingresos corrientes y los gastos corrientes);
- La de Inversión es la Cuenta Capital (donde están los ingresos y gastos de capital);
- La de Financiamiento es la cuenta homónima (donde están las fuentes financieras y las aplicaciones financieras).

En muchas oportunidades desde los medios de comunicación se informan conceptos tales como “el Déficit Fiscal fue de \$ 5.300 millones”, “el Superávit Primario del mes de enero fue de...”, “el Resultado Económico fue Deficitario”, “el trimestre tuvo un Ahorro en comparación con el trimestre anterior...”, “hubo determinados gastos que se registraron debajo de la línea para acomodar las cuentas y compensar el déficit...”, entre otros.

¿De qué se habla en cada caso? Para ello debemos encarar los diferentes resultados que se exponen en la Cuenta AIF.

### **3. La Cuenta Corriente**

- CUENTA CORRIENTE
- INGRESOS CORRIENTES ( 1 )
- GASTOS CORRIENTES ( 2 )
- RESULTADO ECONOMICO = ( 1 ) - ( 2 )

La diferencia entre sus componentes da lugar al Resultado Económico. Si este resultado es positivo o superavitario se dice que se produce un AHORRO (los Ingresos Corrientes son mayores que los Gastos Corrientes); si el resultado es negativo o deficitario se produce un DESAHORRO (Los Ingresos Corrientes son menores que los Gastos Corrientes).



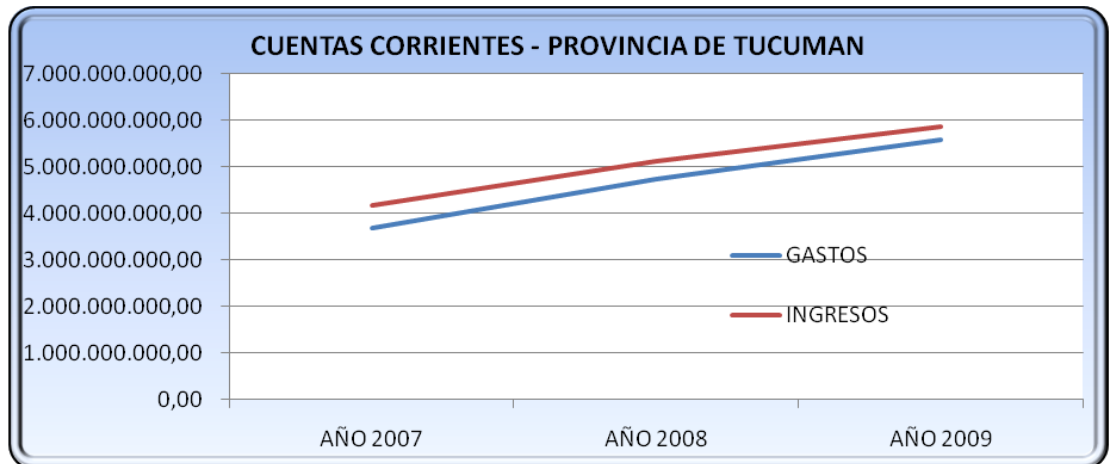
A continuación se muestra las Cuantas Corrientes para la provincia de Tucumán para los años 2009, 2008 y 2007. <sup>(10)</sup>

**CUENTAS CORRIENTES**

INGRESOS CORRIENTES	AÑO 2009	AÑO 2008	AÑO 2007
Ingresos Tributarios	4.848.493.458,92	4.306.454.142,75	3.416.009.408,80
Ingresos no Tributarios	132.265.082,59	127.119.369,12	153.304.653,86
Transferencias Corrientes	359.567.915,63	278.625.689,87	317.297.719,62
Contribuciones Corrientes Figurativas	515.555.904,04	414.957.955,86	282.191.332,65
<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>5.855.882.361,18</b>	<b>5.127.157.157,60</b>	<b>4.168.803.114,93</b>
GASTOS CORRIENTES			
Gastos de Consumo	3.355.083.947,81	2.787.804.181,41	2.222.143.413,66
Rentas de la Propiedad	146.781.474,71	122.862.225,77	116.021.239,90
Prestaciones de la Seguridad Social	16.258.090,02	39.701.229,12	62.923.441,98
Impuestos Directos	22.735,73	49.561,27	28.782,16
Transferencias Corrientes	1.552.960.159,82	1.360.180.116,81	990.743.577,88
Contribuciones Corrientes Figurativas	514.906.606,04	414.957.955,86	282.191.332,65
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>5.586.013.014,13</b>	<b>4.725.555.270,24</b>	<b>3.674.051.788,23</b>
<b>RESULTADO ECONOMICO</b>	<b>269.869.347,05</b>	<b>401.601.887,36</b>	<b>494.751.326,70</b>

En los tres años expuestos arriba el resultado económico es positivo, lo que significa que lo recaudado es mayor a lo gastado en lo que hace a los gastos y recursos corrientes del Estado.

<sup>(10)</sup> Página Web del Ministerio de Economía de la provincia de Tucumán [www.mecontuc.gov.ar](http://www.mecontuc.gov.ar), Setiembre 2010.



#### 4. La Cuenta de Capital

- CUENTA CAPITAL
- INGRESOS DE CAPITAL ( 3 )
- GASTOS DE CAPITAL ( 4 )

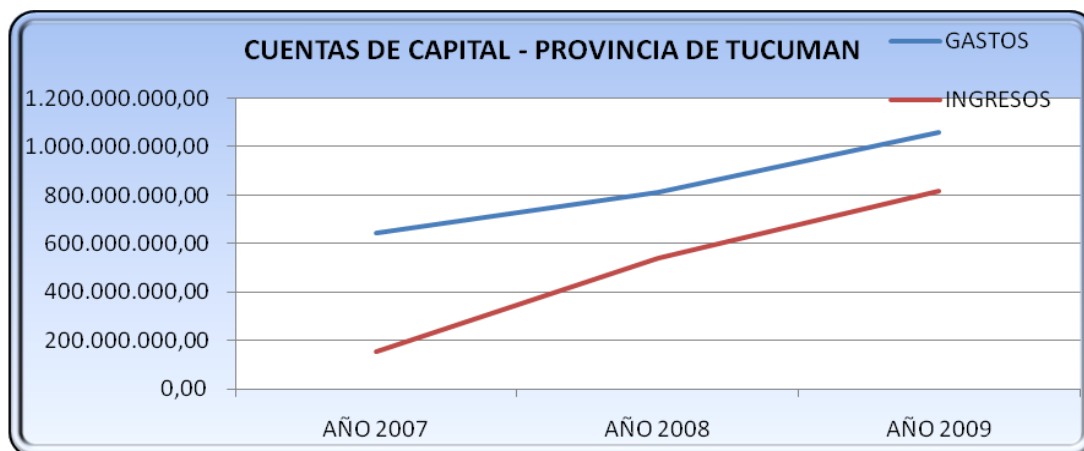
Si agregamos ambas cuentas obtenemos:

- CUENTA CORRIENTE + CUENTA CAPITAL
- INGRESOS TOTALES ( 1 ) + ( 3 ) = ( 5 )
- GASTOS TOTALES ( 2 ) + ( 4 ) = ( 6 )
- RESULTADO FINANCIERO = ( 5 ) - ( 6 )

La diferencia entre sus componentes da lugar al Resultado Financiero. Si este resultado es positivo se dice que se produce un SUPERÁVIT FISCAL (los Ingresos Totales son mayores que los Gastos Totales); si el resultado es negativo se produce un DÉFICIT FISCAL (Los Ingresos Totales son menores que los Gastos Totales).

**CUENTAS DE CAPITAL**

RECURSOS DE CAPITAL	AÑO 2009	AÑO 2008	AÑO 2007
Recursos Propios de Capital	2.937.801,30	16.558.974,07	19.035.596,12
Transferencias de Capital	651.263.860,36	377.305.960,29	
Contribuciones Capital Figurativas y p/Aplic. Financieras	103.265.414,60	119.897.565,93	113.273.028,61
Disminución de la Inversión Financiera	61.114.060,99	27.341.850,60	20.509.810,33
<b>SUBTOTAL</b>	<b>818.581.137,25</b>	<b>541.104.350,89</b>	<b>152.818.435,06</b>
<b>RESULTADO ECONOMICO</b>	<b>269.869.347,05</b>	<b>401.601.887,36</b>	<b>494.751.326,70</b>
<b>TOTAL RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>1.088.450.484,30</b>	<b>942.706.238,25</b>	<b>647.569.761,76</b>
GASTOS DE CAPITAL			
Inversión Real Directa	899.213.375,33	667.114.965,97	484.669.795,30
Transferencias de Capital	49.048.036,37	12.134.009,99	13.202.536,61
Contribuciones de Capital Figurativas	103.914.712,62	119.897.565,93	113.273.028,66
Inversión Financiera	5.401.672,14	15.373.814,87	31.034.737,24
<b>TOTAL GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>1.057.577.796,46</b>	<b>814.520.356,76</b>	<b>642.180.097,81</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>30.872.687,84</b>	<b>128.185.881,49</b>	<b>5.389.663,95</b>



En todos los años expuestos los gastos en capital son mayores a los recursos de capital, pero como consecuencia de que el resultado económico es positivo, dicha diferencia se termina absorbiendo para terminar con un resultado financiero positivo en todos los casos.

### 5. La Cuenta de Financiamiento

- CUENTA FINANCIAMIENTO
- FUENTES FINANCIERAS ( 7 )
- APLICACIONES FINANCIERAS ( 8 )
- ENDEUDAMIENTO NETO = ( 7 ) - ( 8 )

La diferencia entre sus componentes da lugar al Financiamiento Neto. Si este resultado es negativo se dice que se produce un ENDEUDAMIENTO (Las Fuentes Financieras son menores que las Aplicaciones Financieras) y si el resultado es positivo se produce un DESENDEUDAMIENTO.

#### CUENTAS DE FINANCIAMIENTO

##### FUENTE DE FONDOS

FUENTES FINANCIERAS	AÑO 2009	AÑO 2008	AÑO 2007
Disminución de Otros Activos Financieros a L.P.	31.738.256,40	418.617.907,63	171.665.242,88
Endeud. Pub. E Incremento de Otros Pasivos a L.P.	444.368.002,58	401.041.197,20	683.758.478,45
Incremento del Patrimonio	59.108.249,22	68.264.921,03	38.501.983,59
<b>TOTAL FUENTES DE FONDOS</b>	<b>535.214.508,20</b>	<b>887.924.025,86</b>	<b>893.925.704,92</b>

##### APLICACIONES FINANCIERAS

Inversion Financiera	244.870.786,54	518.123.985,73	318.463.591,25
Amortización de la Deuda y Dism. De Otros Pasivos	415.251.644,56	402.031.003,18	368.887.358,17

TOTAL USO DE FONDOS	660.122.431,10	920.154.988,91	687.350.949,42
TOTAL FINANCIAMIENTO NETO	-124.907.922,90	-32.230.963,05	206.574.755,50
RESULTADO	-94.035.235,06	95.954.918,44	211.964.419,45

## 6. Cuenta ahorro – Inversión - Financiamiento

### CUENTA AIF

- INGRESOS CORRIENTES ( 1 )
- GASTOS CORRIENTES ( 2 )
- RESULTADO ECONOMICO = ( 1 ) - ( 2 )
- INGRESOS DE CAPITAL ( 3 )
- GASTOS DE CAPITAL ( 4 )
- INGRESOS TOTALES ( 1 ) + ( 3 ) = ( 5 )
- GASTOS TOTALES ( 2 ) + ( 4 ) = ( 6 )
- RESULTADO FINANCIERO = ( 5 ) - ( 6 )
- FUENTES FINANCIERAS ( 7 )
- APLICACIONES FINANCIERAS ( 8 )
- FINANCIAMIENTO NETO = ( 7 ) - ( 8 )
- RESULTADO = ( 9 )

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento tiene por objetivo ordenar las cuentas públicas de modo de permitir su análisis económico, en especial a las transacciones reales o financieras del sector público en relación con la economía del sector privado y de la economía global o general.

En este esquema sintético no se incorporan las Contribuciones y Gastos Figurativos.

Por convención se establece una “línea imaginaria” entre la diferencia entre Ingresos y Gastos Totales (o lo que es lo mismo la suma

algebraica de las Cuentas Corrientes y de Capital) por un lado, y por otro, la diferencia entre Fuentes y Aplicaciones Financieras (Cuenta de Financiamiento).

Para comprender el significado de esta "línea imaginaria" imaginemos una montaña reflejada en un lago. La línea del horizonte es esta línea imaginaria: lo que está arriba de la montaña son las acciones de Política Fiscal y lo reflejado abajo de la línea del horizonte es la montaña reflejada en el lago en sentido inverso que representa lo que se denomina la Administración de Liquidez (las Políticas de Financiamiento que acompañan a las acciones de Política Fiscal en forma simétrica).

#### CUENTAS CORRIENTES

INGRESOS CORRIENTES	AÑO 2009	AÑO 2008	AÑO 2007
Ingresos Tributarios	4.848.493.458,92	4.306.454.142,75	3.416.009.408,80
Ingresos no Tributarios	132.265.082,59	127.119.369,12	153.304.653,86
Transferencias Corrientes	359.567.915,63	278.625.689,87	317.297.719,62
Contribuciones Corrientes Figurativas	515.555.904,04	414.957.955,86	282.191.332,65
<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>5.855.882.361,18</b>	<b>5.127.157.157,60</b>	<b>4.168.803.114,93</b>
GASTOS CORRIENTES			
Gastos de Consumo	3.355.083.947,81	2.787.804.181,41	2.222.143.413,66
Rentas de la Propiedad	146.781.474,71	122.862.225,77	116.021.239,90
Prestaciones de la Seguridad Social	16.258.090,02	39.701.229,12	62.923.441,98
Impuestos Directos	22.735,73	49.561,27	28.782,16
Transferencias Corrientes	1.552.960.159,82	1.360.180.116,81	990.743.577,88
Contribuciones Corrientes Figurativas	514.906.606,04	414.957.955,86	282.191.332,65
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>5.586.013.014,13</b>	<b>4.725.555.270,24</b>	<b>3.674.051.788,23</b>

**RESULTADO ECONOMICO 269.869.347,05 401.601.887,36 494.751.326,70**

**CUENTAS DE CAPITAL**

**RECURSOS DE CAPITAL**

Recursos Propios de Capital	2.937.801,30	16.558.974,07	19.035.596,12
Transferencias de Capital	651.263.860,36	377.305.960,29	
Contribuciones Capital Figurativas y p/Aplic. Financieras	103.265.414,60	119.897.565,93	113.273.028,61
Disminución de la Inversión Financiera	61.114.060,99	27.341.850,60	20.509.810,33

**SUBTOTAL 818.581.137,25 541.104.350,89 152.818.435,06**

**RESULTADO ECONOMICO 269.869.347,05 401.601.887,36 494.751.326,70**

**TOTAL RECURSOS DE CAPITAL 1.088.450.484,30 942.706.238,25 647.569.761,76**

**GASTOS DE CAPITAL**

Inversión Real Directa	899.213.375,33	667.114.965,97	484.669.795,30
Transferencias de Capital	49.048.036,37	12.134.009,99	13.202.536,61
Contribuciones de Capital Figurativas	103.914.712,62	119.897.565,93	113.273.028,66
Inversión Financiera	5.401.672,14	15.373.814,87	31.034.737,24

**TOTAL GASTOS DE CAPITAL 1.057.577.796,46 814.520.356,76 642.180.097,81**

**RESULTADO FINANCIERO 30.872.687,84 128.185.881,49 5.389.663,95**

**CUENTAS DE FINANCIAMIENTO**

**FUENTE DE FONDOS**

**FUENTES FINANCIERAS**

Disminución de Otros Activos Financieros a L.P.	31.738.256,40	418.617.907,63	171.665.242,88
Endeud. Pub. E Incremento de Otros Pasivos a L.P.	444.368.002,58	401.041.197,20	683.758.478,45
Incremento del Patrimonio	59.108.249,22	68.264.921,03	38.501.983,59

<b>TOTAL FUENTES DE FONDOS</b>	<b>535.214.508,20</b>	<b>887.924.025,86</b>	<b>893.925.704,92</b>
<b>APLICACIONES FINANCIERAS</b>			
Inversión Financiera	244.870.786,54	518.123.985,73	318.463.591,25
Amortización de la Deuda y Dism. De Otros Pasivos	415.251.644,56	402.031.003,18	368.887.358,17
TOTAL USO DE FONDOS	660.122.431,10	920.154.988,91	687.350.949,42
TOTAL FINANCIAMIENTO NETO	<b>-124.907.922,90</b>	<b>-32.230.963,05</b>	206.574.755,50
<b>RESULTADO</b>	<b>-94.035.235,06</b>	<b>95.954.918,44</b>	<b>211.964.419,45</b>

Ahora veamos que significan más coloquialmente estos conceptos: “arriba de la línea” se encuentra la cuenta Ahorro Inversión. La parte Financiamiento está “debajo de la línea”.

En la Cuenta Ahorro o Cuenta Corriente se incluyen el total de transacciones corrientes (ingresos y gastos vinculados al consumo del gobierno, la retribución a los factores productivos y los gastos operativos en general: impuestos, tasas, sueldos, servicios de limpieza, energía eléctrica, papelería, intereses de la deuda pública, entre otros). En si mismos tanto los recursos como los gastos corrientes no implican incremento o disminución patrimonial.

Un ejemplo de DESAHORRO, es decir, de que la Cuenta Corriente es deficitaria puede observarse en el Monitor Presupuestario “En 2009 la Provincia de Tucumán desahorró cuatro veces más de lo estimado y el déficit fue de \$ 5.306 millones”.

En aquella aseveración se refleja que los ingresos corrientes para el funcionamiento de la Administración Pública Provincial no son suficientes para solventar sus gastos corrientes y mantenerla operativa.

Como si tuviéramos una “fiambrería” y lo que puedo obtener en las ventas (ingresos corrientes) no me alcanzara para pagar el empleado que



atiende, el alquiler del local, la luz para la máquina de cortar fiambre, el papel para envolver, etc, (gastos corrientes).

En la Cuenta Inversión o Cuenta Capital se incluyen el total de transacciones vinculadas a la construcción, adquisición o venta de activos reales (tangibles o inmateriales) cuya vida útil o aplicación al proceso productivo se estima superior a un ejercicio. También aquellos activos financieros adquiridos por motivos de política fiscal que directa o indirectamente contribuirán a la formación de “capital real” en la economía.

Por lo que estos conceptos pueden implicar un incremento o disminución patrimonial: aportes a empresas, la construcción de un puente o de cualquier obra pública, donaciones, compras de inmuebles o patentes, préstamos a provincias y municipios, entre otros.

La Cuenta Financiamiento reúne aquellas operaciones realizadas por el gobierno con el objeto de administrar eficientemente su liquidez, mediante la gestión de pasivos y activos financieros del período, la amortización de aquellos contraídos en ejercicios anteriores para solventar desequilibrios.

Por ejemplo, si existe de un déficit financiero, quiere decir que el exceso de gastos totales sobre ingresos totales tuvo que ser financiado de alguna manera por algún concepto que se encuentra “debajo de la línea”, por ejemplo, mayor endeudamiento, préstamos obtenidos de alguna institución, liquidación de algún activo en cartera del sector público, disminución de disponibilidades, o renegociación de títulos o prestamos (amortizaciones que debían ser pagadas en el ejercicio y se renegocian para un plazo posterior, denominado generalmente roll-over) que generan un exceso de disponibilidad por la no cancelación. En este caso, el "reflejo" es que las fuentes financieras son mayores que las aplicaciones.

De este mismo estado financiero es posible distinguir un concepto muy difundido en los medios que es el SUPERAVIT PRIMARIO.

Si a los Gastos Totales le restamos los Intereses de la Deuda Pública (que son retribuciones a servicios prestados en ejercicios anteriores) obtenemos el GASTO PRIMARIO:

- GASTOS TOTALES ( a )
- INTERESES DE LA DEUDA PUBLICA ( b )
- GASTO PRIMARIO ( a ) - ( b ) = ( d )

Si a los INGRESOS TOTALES le restamos el GASTO PRIMARIO obtenemos el RESULTADO PRIMARIO

- INGRESOS TOTALES ( c )
- GASTO PRIMARIO ( d )
- RESULTADO PRIMARIO ( c ) - ( d )

De todas maneras, es necesario tener en cuenta que se podría tener superávit primario y resultado financiero deficitario debido a que, por un lado, los ingresos totales menos los gastos totales, descontados de estos últimos los intereses de la deuda, nos da un número mayor que cero.

Pero si el monto de los intereses es mayor que el del superávit primario (es decir que no alcanza para cubrirlos) por construcción los ingresos totales son inferiores a los gastos totales y obtenemos déficit o resultado financiero negativo.

## **CONCLUSION**

A lo largo del presente trabajo se ha presentado una caracterización de la situación provincial desde una perspectiva agregada, es decir sin considerar los gastos de los Municipios y de las Comunas Rurales de la Provincia.

En materia fiscal, las pujas en torno al reparto de recursos tributarios entre la Nación y las provincias, así como la falta de definición de muchos otros aspectos que constituyen el desarrollo del federalismo han sido rasgos que signaron de manera indeleble la evolución de las diferentes jurisdicciones.

Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda; las provincias en educación, salud, vivienda y seguridad, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema del federalismo, se ha argumentado que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos de la población adquiridos y de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en actividades más vinculadas con el futuro (educación, salud e infraestructura).

Para la provincia de Tucumán se observa, al igual que para el promedio de las 23 provincias restantes que el gasto en personal en la representa cerca del 50 por ciento del gasto primario.

La segunda cuenta de mayor envergadura es la de transferencias corrientes, en esta cuenta se incluyen, entre otras cosas, las transferencias que la provincia realiza a los Municipios y a las Comunas Rurales.

Por el lado de los recursos, se observa una elevada dependencia de las transferencias de recursos de la Nación. Del total de los ingresos corrientes, más del 60 por ciento provienen del gobierno nacional.

Al analizar la recaudación provincial, se encuentra que el impuesto más importante es el de Ingresos Brutos, el mismo representa el 68% del total de recursos provinciales.

La elevada dependencia de los recursos provinciales del impuesto a los Ingresos Brutos, deja en evidencia la decisión por parte de la administración provincial de no tomar medidas de política fiscal y dejar que el crecimiento económico y la inflación incrementen el flujo de recursos, además de dejar al descubierto la exposición de los recursos provinciales al ciclo económico.

Si bien no es objeto del presente trabajo el análisis de la Deuda de la Provincia, mencionamos que la dependencia de la misma con respecto de la Nación se incrementa como consecuencia que la Nación es el principal acreedor de la Deuda Pública provincial y dado que resulta extremadamente difícil conseguir otras fuentes de financiamiento, a la hora de solicitarle al gobierno nacional el refinanciamiento de los servicios de la deuda la provincia se enfrenta una situación de absoluta pérdida de independencia tanto fiscal como política.

Si durante los próximos años se mantienen las tasas de crecimiento del gasto en niveles similares a los observados en los últimos años, la provincia continuará con su deterioro fiscal y, por ende, incrementando su dependencia de la caja del gobierno nacional, la cual debe solventar los pagos de intereses y amortizaciones de capital fruto de la reestructuración deuda, así como todos aquellos desequilibrios existentes en la economía.

El gobierno provincial debe como objetivo primordial, poner en marcha el aparato económico para así a su vez incrementar la recaudación propia y por lo tanto disminuir su dependencia nacional, sujeta a vaivenes tanto políticos como económicos, debe disminuir sus gastos corrientes, en especial en remuneraciones, y aumentar sus inversiones reales.

En el presente trabajo se observa que la recaudación propia es insuficiente para financiar los gastos en personal, por lo tanto, si no aumenta

dicha recaudación y no disminuyen dichos gastos, es inevitable volver a la década del 90 donde los gobiernos tanto provinciales como el nacional, mostraban déficits insostenibles, tanto a mediano como a corto plazo.

## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

### **a) General:**

ALBI, E., CONTRERAS, C. GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. Y ZUBIRI, I, "Teoría de la Hacienda Pública", Ariel Económica, 2da. Edición, modificada y ampliada, Ed. Ariel, (Barcelona, 1996).

BARA, R., "Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un enfoque de Economía Política", Fondo Editorial, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.

BOADWAY, R. Y WILDASIN, D., "Economía del Sector Público"; Edición española a cargo de José María Lozano Irueste; Instituto de Estudios Fiscales, (Madrid, 1986).

BUCHANAN, J. Y FLOWERS, M. R., "Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública", R. Irwin, Inc., Quinta Edición, traducido al español por J. Ruza Tardío y F. Castro y publicado por Editoriales de Derecho Reunidas, (Caracas, 1980).

### **b) Especial:**

CASAHUGA VINARDEL, A. (Editor) "Teoría de la hacienda pública democrática", Instituto de Estudios Fiscales, (Madrid, 1984).

DUE, J. F. y FRIEDLAENDER, A. F. "Análisis económico de los impuestos y del sector público", El Ateneo, 4ta. Edición, (Buenos Aires, 1981).

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P., "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada", Mc Graw Hill / Interamericana de España S.A., 5ta. Edición, Madrid, 1992).

BREWER-CARÍAS, Allan "Principios Fundamentales del Derecho Público", 1ra Edición, (Caracas 2005).

MUELLER, D. C., "Elección Pública", versión española de J. C. Zapatero, Alianza Editorial, (Madrid, 1979).

NUÑEZ MIÑANA, H., "Finanzas Públicas", Ed. Macchi, ASAP, (Buenos Aires, 1994).

PIFFANO, H., "Notas sobre Federalismo Fiscal. Aspectos Positivos y Normativos", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Editado por PreBi/Se.Di.CI. (UNLP), (La Plata, 2005).

**c) Otras Publicaciones:**

ESTERELLES, Gabriel, "Instituciones Presupuestarias y Performance Fiscal", Revista ASAP N° 73. Noviembre 2001.

GUTIERREZ, R. "Avances de la Administración Financiera" Revista ASAP N° 29, (s.d., 1997).

MAKON, Marcos, "La Reforma del Sistema Presupuestario". Revista ASAP N° 29, (s.d., 1997).

MINISTERIO DE ECONOMÍA, Obras y Servicios Públicos "El Sistema Presupuestario Público en Argentina". Publicación.

VEGA, Susana: "La Evaluación Presupuestaria" Revista ASAP N°, (s.d., 1997).

**d) Consultas en Internet:**

[http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id\\_document=ARG-UNLP-EBook-000000001&request=request](http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARG-UNLP-EBook-000000001&request=request)

[www.depeco.econo.unlp.edu.ar/Publicaciones/E-Books](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/Publicaciones/E-Books)

[http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id\\_document=ARGUNLP-EBook-000000003&request=request](http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARGUNLP-EBook-000000003&request=request)

[www.depeco.econo.unlp.edu.ar/Publicaciones/E-Books](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/Publicaciones/E-Books)

<http://www.mecontuc.gov.ar/contaduria/esquemaif.php>

<http://www.mecontuc.gov.ar/contaduria/esquemaif.php>

## ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
<u>Prólogo</u> .....	1
<u>Introducción</u> .....	4

### CAPÍTULO I

#### HISTORIA DE LA CONFORMACIÓN DEL FEDERALISMO DE LA ARGENTINA COMO REPUBLICA

1.- La etapa fundacional del federalismo argentino.....	7
2.- Gastos y recursos .....	11
3.- Correspondencia fiscal .....	12
4.- Evolución de los regímenes de coparticipación .....	12
5.- La Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Reformada.....	15
6.- Últimas palabras .....	17

### CAPÍTULO II

#### ASPECTOS GENERALES DE LA HACIENDA PÚBLICA

1.- Introducción.....	18
2.- Los fallos (o fallas) del mercado: Justificación de la intervención del Estado .....	20

### CAPÍTULO III

#### ADMINISTRACION FINANCIERA

1.- Administración Financiera Pública.....	24
2.- Sistema de Presupuesto.....	25
3.- Crédito público .....	26
4.- Sistema de Tesorería.....	28
5.- Sistema de Contabilidad .....	29
6.- Proceso presupuestario .....	30



## **CAPÍTULO IV**

### **FINANZAS PÚBLICAS DE TUCUMÁN**

1.-	Introducción.....	35
2.-	Definición, clasificación y análisis de los Recursos.....	37
3.-	Definición, clasificación y análisis de las Erogaciones.....	39
4.-	Indicadores.....	41

## **CAPÍTULO V**

### **CUENTA AHORRO INVERSION FINANCIAMIENTO**

1.-	Introducción.....	45
2.-	Metodología .....	46
3.-	La cuenta corriente .....	47
4.-	La cuenta de capital.....	49
5.-	La cuenta de financiamiento.....	51
6.-	Cuenta ahorro – inversión – financiamiento .....	52
	<b><u>Conclusión</u></b> .....	58
	<b><u>Índice Bibliográfico</u></b> .....	61
	<b><u>Índice</u></b> .....	63