

**Situación Fiscal y Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires:
evolución y perspectivas**

Gerardo Uña y Nicolás Bertello¹

Marzo 2007

Documento de Trabajo N° 01/07

Este documento fue realizado gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer

¹ Las opiniones y recomendaciones de este documento corresponden a los autores y no necesariamente a la fundación patrocinante. Agradecemos el valioso apoyo de la Fundación Konrad Adenauer para la realización de esta investigación.

Situación Fiscal y Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires: evolución y perspectivas

Resumen Ejecutivo

Luego de un período de resultados fiscales positivos durante los años 2003 a 2005, la Ciudad de Buenos Aires enfrenta desafíos en su situación fiscal a partir del año 2006, los cuales seguramente se verán reflejados en el ejercicio 2007. Durante el período 2003- 2005 la Ciudad acumuló resultados financieros positivos cercanos a los \$1.800 millones, parte de los cuales, \$418 millones, fueron destinados al Fondo Anticíclico creado en el año 2003 por Decreto del Poder Ejecutivo. Las estimaciones realizadas por el Poder Ejecutivo sobre el cierre del ejercicio 2006 al momento de presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 muestran un resultado negativo de -\$1.096 millones, cifra similar al resultado negativo contenido en el Presupuesto 2007 originalmente elevado por el Ejecutivo a la Legislatura, y posteriormente modificado en el trámite parlamentario. Frente a un año electoral, donde las presiones sobre el gasto suelen aumentar, es preciso fortalecer la institucionalización y transparencia del Fondo Anticíclico, para de esta forma contar con la posibilidad implementar políticas fiscales anticíclicas que atenúen el impacto de las variaciones del ciclo económico sobre los servicios sociales y la inversión que debe realizar el Estado, dos funciones fundamentales para lograr la equidad y el crecimiento.

I - Introducción

En los últimos años se produjo un creciente interés sobre los efectos positivos que puede generar la adopción de reglas fiscales sobre el desempeño fiscal de los países en desarrollo, tanto a nivel nacional como subnacional. Básicamente el objetivo principal de estas reglas es otorgar credibilidad a las políticas macroeconómicas, corrigiendo el sesgo al déficit del sector público y poniendo límites al endeudamiento público o sobre algún otro indicador de conducta fiscal, colaborando de esta forma con el logro de la solvencia fiscal intertemporal (Kopits, 2001)². Por lo general, estas reglas, que se pueden implementar con diferentes grados de formalidad institucional, están acompañadas por criterios de transparencia y de un marco presupuestario plurianual consistente con revisiones macroeconómicas.

Existe una amplia literatura que analiza distintos tipos de reglas fiscales, considerando los beneficios generados por su implementación, así como las condiciones necesarias para su aplicación³. Estas reglas, entendidas como aquellas restricciones en materia de administración de los recursos públicos, auto impuestas por la conducción política, y orientadas a generar un mensaje de prudencia y transparencia en las decisiones, pueden ser de tipo numéricas, de procedimiento y de transparencia⁴. Su implementación, que puede reportar beneficios

² Kopits, J. (2001).

³ Ver por ejemplo Alesina, A., Hausmann, R., Stein E, *et al* (1999) y Braun, M., y Tommasi, M. (2002).

⁴ De acuerdo a Alesina A. y Perotti R (1996) las reglas numéricas son aquellas que involucran restricciones cuantitativas al gasto público (ej: establecer que el gasto público no puede crecer en mayor medida que el PBI, o limitar el crecimiento de la deuda pública a un porcentaje determinado). Las reglas de procedimiento son aquellas que buscan influir indirectamente en el equilibrio fiscal mediante la definición de procedimientos para la formulación, aprobación, ejecución, modificación y control del presupuesto (ej: establecer que los aumentos al total del presupuesto deban ser aprobados por el Poder Legislativo, o centralizar la definición de los topes para la elaboración del presupuesto en el Ministerio de Hacienda). Por último, las reglas de transparencia se relacionan con las medidas orientadas a que la información presupuestaria refleje fielmente la situación fiscal y que esta información tenga un grado adecuado de difusión (ej: definir pautas para que el Poder Ejecutivo informe al Poder Legislativo sobre la

significativos para la creación de un marco de administración fiscal sólido, también puede generar algunos inconvenientes. Ejemplos de estos inconvenientes son la generación de menor transparencia fiscal o la utilización de la “contabilidad creativa” con el fin de sortear las restricciones impuestas.

Considerando que existen características muy disímiles entre las distintas reglas fiscales, en este trabajo analizaremos un instrumento muy específico de las reglas numéricas, como es la implementación de un Fondo Anticíclico; y más específicamente, **el Fondo Anticíclico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Esta jurisdicción subnacional de Argentina cuenta con el tercer presupuesto en volumen de recursos, solo superado por el Presupuesto Nacional y el de la Provincia de Buenos Aires.

Uno de los principales objetivos de un Fondo Anticíclico es reducir las variaciones provocadas por las fluctuaciones del ciclo económico sobre el gasto público. Cuando el ciclo se encuentra en su fase expansiva, y los ingresos superan los niveles proyectados, un porcentaje de esos excedentes puede destinarse al Fondo Anticíclico (FA) con el fin de “suavizar” las variaciones en el largo plazo de los niveles de gasto, o también puede ser destinado a disminuir los niveles de endeudamiento actuales. Por el contrario, durante la fase restrictiva del ciclo económico, donde se cuenta con menores recursos a los presupuestados, los fondos acumulados en el FA pueden ser utilizados para mantener el gasto público en un determinado nivel. De esta forma, el FA permite, por un lado, financiar un determinado nivel de gasto en la fase de restricción del ciclo económico, y por otro lado, evitar un excesivo crecimiento del gasto durante la fase expansiva, disminuyendo la tendencia pro cíclica del gasto público⁵. Así, la constitución de un fondo de este tipo permite brindar mayor estabilidad a las finanzas públicas, a la vez que transmite señales claras al sector privado sobre el desempeño del sector público en el mediano-largo plazo, otorgando mayor previsibilidad a la economía en su conjunto.

Con el objetivo de analizar la evolución del Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires, en la próxima Sección se detallan sus principales características. Posteriormente, en la Sección III se presentan datos sobre su composición y la situación fiscal en el período 2003-2007, presentándose recomendaciones y principales conclusiones del trabajo en la Sección IV y Sección V respectivamente.

II - Características del Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires

Una vez iniciado el proceso de recuperación de la economía argentina en el año 2003 se promovió, tanto desde el propio gobierno como desde organismos internacionales, la implementación de reglas fiscales en todos los niveles de gobierno. A nivel nacional en el año 2004 se sancionó mediante Ley N° 25.917 el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal el cual estableció, entre otras medidas, en su Art° 20 que “...el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituirán fondos anticíclicos fiscales a partir de la vigencia de la presente ley con el objeto de perfeccionar el cumplimiento de sus objetivos.” Sin embargo, a nivel nacional la Ley N° 25.152 en el año 1999 ya había establecido la creación del Fondo Anticíclico Fiscal, el cual hasta la fecha no se ha constituido de acuerdo a los parámetros establecidos en esa ley⁶. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la

ejecución presupuestaria o la definición de estándares de clasificaciones presupuestarias y contables homogéneas en el sector público).

⁵ Para que el FA cumpla adecuadamente con sus objetivos también debe contener “cláusulas de escape” que permitan su utilización en forma adecuada frente a eventos inesperados, como por ejemplo crisis de mercados internacionales o desastres naturales.

⁶ De acuerdo al Art° 9 de la Ley N° 25,152 el Fondo Anticíclico Nacional se constituirá con el 50% de lo obtenido por privatizaciones y canon por concesiones y “...con los superávits financieros que se generen en cada ejercicio fiscal con no menos del uno por ciento (1%) de los recursos corrientes del Tesoro

creación del Fondo Anticíclico ocurrió en el 2003, mediante el Decreto N° 2.368/03 del Poder Ejecutivo, también en forma previa a la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal nacional, frente a la necesidad de enviar señales de prudencia en el manejo de las finanzas públicas, en línea con el comportamiento del gobierno nacional.

Específicamente, el Decreto N° 2.368/03 establece que el Fondo Anticíclico se crea, de acuerdo a su Art.1° y Art. 3°, con el objetivo de constituir una reserva que “podrá asignarse total o parcialmente a:

- a. *financiar los gastos operativos de la Ciudad, cuando la recaudación cayera más de un 5% respecto de lo presupuestado;*
- b. *sostener total o parcialmente la ejecución de los proyectos de inversión considerados prioritarios; y*
- c. *afrontar los compromisos de reestructuración de deuda pública aprobados por las Leyes Nros. 767, 773 y 1.009.”*

Para su constitución se previó la incorporación de recursos provenientes de resultados positivos del ejercicio fiscal sin afectación específica y que no correspondan a gastos ya devengados, así como del rendimiento producido por el Fondo mismo (Art. 2°). La redacción de este artículo, donde se establece que “durante el presente año y los próximos ejercicios, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **podrá** destinar al Fondo Anticíclico: (...)” el tipo de recursos antes indicado, deja en manos exclusivas del Poder Ejecutivo las decisiones sobre la asignación o no de recursos al FA.

Con respecto a la administración del fondo, sólo son determinadas en forma expresa las tres finalidades señaladas anteriormente, pero las decisiones sobre como y cuando se utilizan los recursos también son exclusivas del Poder Ejecutivo. El Art. 4° del Decreto N° 2.368/03 faculta a la por entonces Secretaría de Hacienda y Finanzas⁷ a “...determinar los montos a ingresar al fondo y disponer su afectación, total o parcial, y a realizar todos los actos necesarios para administrar su funcionamiento.”

Finalmente, este decreto contiene un artículo relacionado con la transparencia fiscal. En su Art. 5° se establece que “el saldo del Fondo Anticíclico será informado a la Legislatura en el proyecto de Ley de Presupuesto General remitido anualmente y en la Cuenta de Inversión”. De esta forma, se contaría con información sobre los saldos acumulados en el FA al menos 2 veces al año. Uno de los aspectos más relevantes para lograr los objetivos buscados con la implementación de reglas fiscales, tales como el FA, se relaciona con el cumplimiento de principios básicos de transparencia. Las reglas fiscales suponen un compromiso de la conducción política, la cual busca generar confianza y previsibilidad auto restringiendo su discrecionalidad sobre ciertos aspectos de la política fiscal. La falta de transparencia en la aplicación de las reglas fiscales atenta contra los objetivos perseguidos. Considerando las características del FA definidas en el decreto de creación, en la próxima Sección se analiza su evolución desde su fecha de sanción hasta la actualidad.

III – Evolución del Fondo Anticíclico y de la Situación Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Período 2003 -2007)

A pesar de la obligación del Poder Ejecutivo de informar el saldo del FA en el Proyecto de Ley de Presupuesto y en la Cuenta de Inversión, en la práctica esto se cumple sólo en forma parcial. En los proyectos de Ley de Presupuesto 2005-2007 no se incluye la información

nacional en el año 2000, uno con cinco por ciento (1,5%) por el año 2001 y dos por ciento (2%) a partir del 2002; y con las rentas generadas por el propio fondo.”

⁷ Posteriormente se modificó la estructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y se creó el Ministerio de Hacienda reemplazando a la mencionada Secretaria.

establecida⁸. El único dato disponible a la fecha se encuentra en la Cuenta de Inversión 2005, que en su “Estado de Movimiento de Fondos y Situación del Tesoro” al 12 de Diciembre de 2005 registraba que el saldo del Fondo Anticíclico ascendía a **\$418,6 millones** (Cuadro N° 1). Esta falta de cumplimiento es indicada por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en su análisis preliminar de la Cuenta de Inversión 2005, donde señala: “*teniendo en cuenta que el decreto de creación (del FA) es del año 2003, y en las cuentas de los años 2003 y 2004 no se expone el saldo de referencia, a la fecha no surge información que exponga adecuadamente el origen y movimiento de estos saldos.*”⁹

Cuadro N° 1 - Saldos del Tesoro de la CABA - Período 2003 – 2005

Millones de \$

Año	Saldo del Tesoro al final del Período				
	Fondo Anticíclico	Colocaciones Financieras	Bancos	Otros	Total
2003	s/d	206.8	70.9	41.4	319.1
2004	s/d	1,112.5	117.4	41.6	1271.5
2005	418.6	1,288.8	4.4	113.1	1824.9

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 – 2005.

s/d: sin datos.

El Cuadro N° 1 refleja los saldos del Tesoro al final de cada ejercicio entre el 2003 y 2005. En este período se produjo un incremento significativo en las disponibilidades del Tesoro de la CABA, generadas en su mayor parte por ingresos efectivos superiores a los previstos en la Ley de Presupuesto. Entre el 2003 y el 2004, las colocaciones financieras se incrementaron en un 438%, de \$206,8 millones a \$1.112,5 millones, mientras que las disponibilidades en Bancos aumentaron de \$70,9 millones a \$117,4 millones, un 66%. En el año 2005 las colocaciones financieras se incrementaron nuevamente, aunque en forma menos pronunciada, aumentando un 15%, totalizando \$1.288,8 millones. Por su parte, las disponibilidades en Bancos presentan una significativa reducción, de \$117,4 millones a sólo \$4,4 millones. En contrapartida, se incorpora por primera vez información sobre el Fondo Anticíclico, al que se asignaron \$418,6 millones, integrados en dólares y euros, monto que representaba un 5,6% del Presupuesto aprobado para el 2006. Esta cifra es la última, y única, información disponible sobre el saldo del FA. Aún no se cuenta con información sobre los saldos del Tesoro al cierre del ejercicio 2006. De esta forma, la información sobre el FA es insuficiente y discontinua.

Frente a esta situación, y con el propósito de realizar un análisis detallado sobre la posible evolución del FA, resulta conveniente analizar la información fiscal disponible de la CABA del período 2003-2005, así como las estimaciones del cierre de cuentas del 2006 y las proyecciones para el 2007.

Al analizar la ejecución presupuestaria entre el 2003 y el 2005 según las Cuentas de Inversión, es posible observar una recaudación de ingresos significativamente superiores a los proyectados originalmente y, en consecuencia, la presencia de excedentes financieros que permitieron la constitución del FA (Cuadro N° 2). En el 2003 estos excedentes alcanzaron \$237,4 millones, produciéndose un aumento significativo en el 2004, donde la diferencia entre

⁸ Se considera el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 como el primero que debía contener información sobre el FA, ya que el mismo fue creado en Diciembre del año 2003, en fecha posterior a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004.

⁹ AGCBA (2006). “Análisis Preliminar de la Cuenta de Inversión 2005”, Proyecto 6.06.05

la recaudación y las proyecciones del presupuestado alcanzó a \$438,3 millones. En el año 2005 las diferencias entre estos conceptos disminuyen a \$77,3 millones. En estos tres ejercicios, la sumatoria de las diferencias entre la recaudación y las proyecciones del presupuesto ascendieron a \$753 millones.

Cuadro N° 2 – Diferencia entre Recaudación Presupuestada y Recaudación Efectiva – Período 2003 – 2005

En millones de \$

Año	Ingresos del Período		
	Presupuesto Vigente	Recaudado	Diferencia Recaudado - Vigente
2003	3,768.4	4,005.8	237.4
2004	4,706.6	5,144.9	438.3
2005	6,089.7	6,167.0	77.3
Total	14,564.7	15,317.7	753.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Cuentas de Inversión 2003, 2004 y 2005 de la CABA.

Al igual que en el nivel nacional, un porcentaje de estas diferencias se debe a la subestimación de las variables macroeconómicas sobre las cuales se elabora el presupuesto, situación que impacta sobre las estimaciones del nivel de recaudación¹⁰. En el caso de la CABA la utilización estratégica de las estimaciones de las variables macroeconómicas tiene un doble impacto. Por un lado, parte de las estimaciones de ingresos dependen de las realizadas por el Gobierno Nacional. Específicamente con respecto a los recursos coparticipables, la subestimación de la recaudación a nivel nacional se traslada en forma automática en las proyecciones de ingresos de este origen en los presupuestos subnacionales. Por su parte, la CABA también ha subestimado las tasas de crecimiento de su PBG incluido en el presupuesto. Para el año 2004 el presupuesto proyectaba una tasa de incremento del PBG del 2,6%, mientras que para el año 2005 preveía una tasa del 4,5%. En estos dos períodos la tasa de crecimiento del PBG fue superior. Ambos factores generan una mayor disponibilidad de fondos durante el ejercicio fiscal, los cuales no tienen una asignación presupuestaria definida.

Sin embargo, esta situación parece haber cambiado significativamente a partir del ejercicio 2006. A pesar de que aun no fue posible acceder a información definitiva sobre la ejecución de ese año, las últimas estimaciones disponibles sobre el cierre de cuentas efectuadas por el Poder Ejecutivo, realizadas en agosto del 2006 muestran un déficit significativo, con un crecimiento del nivel de gastos muy superior a los ingresos¹¹. Esto ocurre ya que, por un lado, la Ley de Presupuesto aprobada para el 2006 redujo el grado de subestimación de los ingresos con respecto al 2005, a pesar de estimar nuevamente una tasa de crecimiento del PBG del orden del 4,5%. Consecuentemente, los ingresos presupuestados originalmente, \$7.500 millones, resultan en línea con las últimas estimaciones de ingresos percibidos. Por este motivo, la ampliación del presupuesto de gastos que se produjo a mediados de 2006, a raíz de la actualización general de salarios de la administración pública, implicó la necesidad de mayores recursos. Este incremento de los gastos fue financiado con disponibilidades financieras de la Ciudad correspondientes a ejercicios anteriores.

¹⁰ Un análisis detallado sobre el efecto de las estimaciones de crecimiento sobre el proceso presupuestario en el nivel nacional entre 1994 y el 2006 se encuentra en Bertello, N. (2006).

¹¹ De acuerdo a información contenida en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

Además de la influencia de la calidad de las proyecciones de ingresos sobre la evolución del FA, también es necesario analizar las diferencias efectivas entre el presupuesto vigente y los gastos efectivamente ejecutados. Esta comparación permitirá obtener una estimación más precisa sobre los excedentes de recursos disponibles en la Ciudad. El Cuadro N° 3 contiene el Resultado Económico y el Resultado Financiero de CABA entre el 2003 y 2007, donde el Resultado Financiero es la diferencia entre el total de ingresos realizados y los gastos incurridos cada período (corrientes y de capital incluyendo servicios de la deuda).

Cuadro N° 3 – Resultado Económico y Resultado Financiero de la CABA – Período 2003 - 2007

En millones de \$

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006*	2007**
I. INGRESOS CORRIENTES	3,992.4	5,138.7	6,096.0	7,404.9	9,284.9
II. GASTOS CORRIENTES	3,188.5	3,724.0	4,739.9	6,794.1	7,622.2
III. RESULTADO ECONOMICO (I-II)	803.9	1,414.6	1,356.1	610.8	1,662.7
IV. INGRESOS DE CAPITAL	13.5	5.8	71.0	94.9	75.8
V. GASTOS DE CAPITAL	321.6	555.0	1,075.8	1,802.3	1,738.5
VI. INGRESOS TOTALES (I+IV)	4,005.8	5,144.5	6,167.0	7,499.8	9,360.7
VII. GASTOS TOTALES(II+V)	3,510.1	4,279.0	5,815.7	8,596.4	9,360.7
VIII. RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	495.8	865.5	351.3	-1,096.6	0.0

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 – 2005 y Ley de Presupuesto 2007 de la CABA.

* Estimación de la ejecución anual al 8/2006 – Mensaje de Elevación Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

** Ley de Presupuesto 2007.

En los primeros tres ejercicios analizados, 2003 – 2005, el Resultado Financiero mostró un importante superávit. En el 2003 el resultado positivo fue de \$495,8 millones, incrementándose significativamente en el 2004 a \$865,3, suma equivalente al 20% del total de gastos realizados ese año. Finalmente, en el 2005 también se produjo un excedente, el menor de estos 3 años, el cual ascendió a \$351,3 millones, disminuyendo el 50% con respecto al año anterior.

Ante la presencia de recursos excedentes en estos años, tanto por mayores ingresos como por niveles de ejecución menores a los presupuestados, el Poder Ejecutivo debía decidir su destino. Podía, por ejemplo, utilizar los excedentes para amortizar deuda, realizar colocaciones financieras o incrementar el saldo de sus depósitos bancarios. También podía decidir destinar parte de esos excedentes al FA. Si bien, como se señaló anteriormente, la información disponible sólo muestra el saldo del FA al final del ejercicio 2005, cercano a los \$418 millones, esta información no aclara si este monto se constituyó íntegramente en ese ejercicio o fue incrementándose a lo largo de los períodos anteriores. Aún así, es posible apreciar diferencias significativas entre los recursos excedentes disponibles en la Ciudad y los montos acumulados en el FA. A partir del ejercicio 2006 la situación fiscal de la CABA parece revertirse. El Resultado Financiero se estima deficitario en \$1.096 millones, por lo que es improbable que el saldo del FA se haya incrementado durante el año pasado.

Resumiendo el análisis realizado hasta aquí, puede afirmarse que entre el 2003 y el 2005 se produjo un crecimiento significativo de los saldos del Tesoro disponibles al final de cada período. Solo durante el 2005, un porcentaje fue destinado, o comenzó a registrarse, como recursos del FA. Las causas que generaron estos excedentes son una mejora significativa de la situación económica, sumado a la existencia de una subestimación de ingresos en el presupuesto, en línea con la estrategia empleada a nivel nacional, tal como puede observarse al comparar la recaudación presupuestada con los ingresos efectivamente recaudados en cada

período. A esto también se suma sub ejecuciones del gasto en ciertas partidas, como por ejemplo inversión pública. Sin embargo, a partir del 2006 la situación comienza a revertirse. Al analizar la proyección de los Resultados Financieros obtenidos, se observa que los ingresos proyectados se encuentran más en línea con los efectivamente recaudados, que sumado a una actualización de salarios públicos e incremento de la ejecución las obras públicas, aumentan significativamente el gasto, genera un déficit para el período. De este modo, de un contexto entre el 2003 y 2005 donde era necesario analizar los mecanismos de constitución y el saldo del FA, en la actualidad se plantean mayores interrogantes sobre la necesidad de utilizar los recursos del FA ante mayores restricciones fiscales para el período 2007.

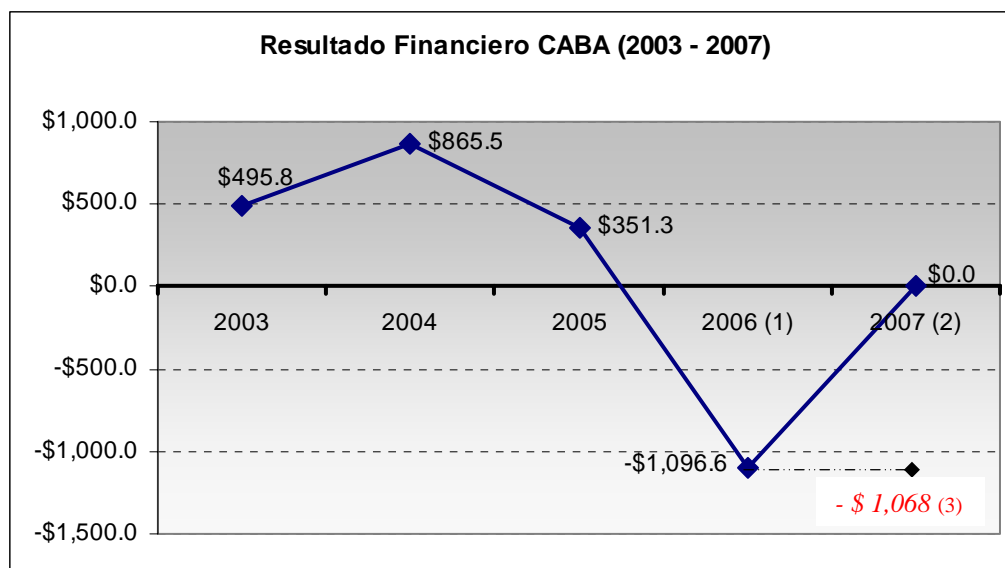
Perspectivas de la Situación Fiscal y del FA para el 2007

Las perspectivas para la evolución del gasto público en el 2007 en la CABA presentan una serie de interrogantes en cuanto al rol que podría desempeñar el FA, considerando como fue el proceso de debate y sanción del Presupuesto 2007. Originalmente, el proyecto de Ley de Presupuesto 2007 presentado por el Poder Ejecutivo incluía un déficit financiero en cercano a \$1.068 millones, similar al estimado para el cierre de las cuentas del 2006. Ante un rechazo generalizado de la Legislatura, el proyecto fue reformulado por el Poder Ejecutivo para lograr un Resultado Financiero equilibrado, reduciendo los gastos en \$513,4 millones e incrementando la estimación de ingresos en \$554,8. Con estas cifras fue finalmente aprobado. El mayor porcentaje de la reducción se realizó sobre gastos de capital, que fueron disminuidos en \$436,2 millones con respecto a la versión original del proyecto de presupuesto, reprogramándose las inversiones para la expansión de las líneas de subterráneos. Por el lado de los recursos, el incremento fue justificado con una mejora en las proyecciones de los ingresos y de la capacidad de recaudación del Gobierno de la Ciudad.

La evolución del Resultado Financiero de la CABA muestra el cambio de tendencia entre el periodo 2003-2005 y el año 2006, donde se invierte su signo. De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 enviado originalmente por el Ejecutivo, el Resultado Financiero del 2007 sería similar al proyectado para el 2006, pero las modificaciones posteriormente introducidas el Proyecto de Ley equilibraron este resultado, como se observa en el Gráfico N° I.

Grafico N° I – Evolución del Resultado Financiero de la CABA - Período 2003 - 2007

En millones de \$



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 – 2005 y Ley de Presupuesto 2007.

(1) Estimación de la ejecución anual al 08/2006. Mensaje de Elevación Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

(2) Ley de Presupuesto 2007.

(3) Resultado Financiero estimado en el Proyecto original de Ley de Presupuesto 2007 elevado por el PE.

Por lo tanto, frente a las presiones sobre el gasto público producto del ciclo electoral, será necesario monitorear detalladamente el desempeño fiscal de la CABA durante el ejercicio 2007. Por un lado, las estimaciones de crecimiento del PBG y de los ingresos son relativamente prudentes (5,7% y 6,7% respectivamente). Por otro lado, la Ciudad cuenta con cierto espacio fiscal dado los recursos financieros acumulados entre el 2003 y el 2005, incluyendo el Fondo Anticíclico. Sin embargo, mientras que el período 2003 – 2005 presentó un marcado ascenso de los recursos disponibles, a partir del 2006, las restricciones financieras parecen haberse incrementado. Esto podría llevar a que el FA presente mayor relevancia en el futuro cercano, al requerirse mayores definiciones sobre su administración y destino, provocando esto la necesidad de una mayor institucionalización de su funcionamiento, aspecto que será desarrollado en el próxima Sección.

IV - Recomendaciones

Como fue desarrollado a lo largo de este documento, frente al cambio de tendencia de la situación fiscal en la Ciudad de Buenos Aires los mecanismos de conformación y gestión del Fondo Anticíclico, así como la transparencia de su información, presentan aspectos que deberían ser fortalecidos. A continuación se desarrollan una serie de recomendaciones respecto a estos puntos.

En primer lugar, es recomendable reforzar la institucionalidad del Fondo Anticíclico mediante el debate, consenso y sanción de una Ley de Responsabilidad Fiscal en la Ciudad. Esta Ley podría contemplar aspectos específicos del FA, así como otros puntos relacionados con la gestión de las finanzas públicas, como por ejemplo parámetros para la evolución intertemporal del gasto y aspectos relativos a la transparencia fiscal. A pesar que la Legislatura muestra una preferencia por el equilibrio fiscal, como ocurrió con la sanción del Proyecto de Ley Presupuesto 2007, la creación del FA fue realizado en forma unilateral por el Poder Ejecutivo

mediante Decreto. Esta decisión fue un buen paso inicial, pero que es necesario fortalecer para que el FA se convierta en un instrumento relevante de la política fiscal en la Ciudad.

Por lo tanto, es necesario iniciar un debate parlamentario donde se logre consenso y un mayor compromiso del Poder Ejecutivo y la Legislatura sobre los mecanismos que establecen la conformación, gestión y utilización del FA. Recomendaciones respecto a estas características son desarrolladas a continuación.

Una regla clara y precisa sobre los recursos que son destinados al FA es esencial para su adecuado funcionamiento. En la actualidad los recursos que se destinan al FA quedan enteramente bajo la decisión del Poder Ejecutivo, según el Art. 2° del 2.368/03. En ningún caso se definen parámetros cuantitativos para la constitución del fondo, como podrían ser la definición de un monto mínimo a conformarse en un período dado, o la determinación de destinar un porcentaje del Resultado Financiero positivo cada año. Tampoco se establece un monto máximo que no debería ser superado.

Al no contener parámetros suficientes para su constitución, el FA resulta en apariencia una medida de carácter principalmente formal. En la práctica, su actual forma de implementación no presenta grandes diferencias con respecto a la decisión del Poder Ejecutivo de incrementar sus colocaciones financieras con los recursos excedentes o fondos disponibles por subejecución el final de cada ejercicio.

En este sentido, debería considerarse la posibilidad de establecer un monto mínimo y máximo para el saldo del Fondo Anticíclico. El monto mínimo constituye un compromiso de sostener el Fondo Anticíclico y de buscar prudencia y estabilidad intertemporal en el manejo de las finanzas de la Ciudad. Este monto mínimo no implicaría la necesidad de asignar recursos al Fondo en el Presupuesto en caso de que este se encuentre por debajo de ese monto, sino que sólo en el caso que se produzcan excedentes de recaudación por sobre lo presupuestado y el Fondo se encuentre por debajo del mínimo, el destino prioritario de dichos excedentes sería el Fondo Anticíclico. Por su parte, la definición de un monto máximo evitaría que se destinen recursos en exceso al Fondo que podrían ser empleados para financiar proyectos de mayor relevancia inmediata.

Para definir los montos mínimos y máximos podrían utilizarse valores relativos a la evolución de la administración de recursos en la Ciudad. Por ejemplo, podría considerarse como monto mínimo el 5% de los gastos corrientes del último ejercicio. El Decreto de creación del Fondo establece la posibilidad de utilizarlo en caso de que los ingresos corrientes caigan por debajo de ese 5%. También es posible considerar experiencias en la región. En el caso de Chile, la adopción de la Regla de Superávit Estructural del 1% del PBI a partir del año 2001 generó recursos excedentes que en la actualidad, como consecuencia del aumento del precio del cobre, alcanzan cifras cercanas a los USD 11.000 millones. La Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada en el año 2006 (Ley N° 20.128) formalizó la Regla de Balance Estructural y estableció la creación de dos Fondos – Fondo de Reserva de Pensiones y Fondo de Estabilización Económica y Social - a los cuales se destinan en forma porcentual los recursos excedentes¹². En el caso de Chile existe un consenso sobre la utilidad de esta regla fiscal clara, la cual tiene parámetros claramente definidos para la conformación de los Fondos, que promueven su adopción y cumplimiento.

¹² Al Fondo de Reserva de Pensiones debe recibir un crédito mínimo del 0,2% del PIB cada año, aunque haya déficit efectivo ese año, con un límite máximo del 0,5% del PIB anual. En los primeros cinco años de vigencia de la LRF se puede destinar hasta el 0,5% del PIB a la recapitalización del Banco Central. Por último, al Fondo de Estabilización Económico y Social se transfieren los recursos excedentes sobre los porcentajes antes señalados. Para más detalles ver Arenas, A. (2007)

La ausencia de mecanismos de gestión claros y precisos es un segundo aspecto a ser fortalecido en el FA de la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo a las mejores practicas internacionales, la gestión de un FA debe tener claramente separadas la función de definición de las políticas de inversión y la función correspondientes a su ejecución¹³. La definición de políticas de inversión queda a cargo de una Comité de Inversiones, el cual esta conformado por las autoridades económicas del Gobierno, y es quien debe asegurar el cumplimiento de los objetivos del fondo de estabilización y establecer el rendimiento financiero esperado de los fondos administrados. La gestión de los activos financieros queda a cargo de una Comité Ejecutivo, responsable de la ejecución de las políticas de inversión definidas por el Comité de Inversiones. Por lo general las funciones operativas en los fondos de estabilización son ejecutadas por el Banco Central de cada país. En el caso de la CABA podría pensarse al Banco Ciudad como la entidad análoga a un Banco Central. Ninguno de estos procesos se estableció en la creación del FA, y por lo tanto no fueron implementados. Frente a esta situación, es necesario modificar el actual Decreto o sancionar una norma que establezca quien desempeña cada una de estas funciones.

Con respecto al nivel de transparencia del FA, los estándares mínimos establecidos no se cumplieron. No se incluyo información sobre el FA en los proyectos de presupuesto enviados a la Legislatura en el periodo 2005-2007. Tampoco se incorpora información en forma sistemática en la Cuenta de Inversión. Solo se informa el saldo en forma global del FA en la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio 2005. Teniendo en cuenta que la transparencia en el manejo de un instrumento como el FA resulta fundamental para el cumplimiento de sus objetivos previstos, es posible identificar dos medidas básicas para avanzar en este sentido en el corto plazo.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo debe dar cumplimiento al Decreto N° 2.368/03 respecto a la obligación de incluir información sobre el saldo del Fondo Anticíclico en el Proyecto de Ley de Presupuesto que se envía a la Legislatura así como en la Cuenta de Inversión. Para ambos casos sería necesario definir con mayor detalle la información sobre el FA. Como mínimo debería incluirse información sobre los activos financieros en los que se encuentra colocado el FA así como los ingresos y egresos de recursos al FA en cada ejercicio. En segundo lugar, es necesario promover una norma que establezca la obligación del Poder Ejecutivo de informar a la Legislatura en caso de que haga uso del Fondo Anticíclico para el cumplimiento de sus objetivos, notificando el monto, el destino y la justificación de la operación. En el mediano largo plazo, deberían establecerse en forma clara los requisitos de información que debería cumplimentar el FA, y promoverse la difusión de su información.

Una vez presentadas las principales recomendaciones con el fin de fortalecer la institucionalidad del fondo de estabilización de la Ciudad en la próxima, y última, Sección se desarrollan las principales conclusiones.

V – Conclusiones

La implementación de un Fondo Anticíclico puede constituirse en un instrumento central de una política fiscal destinada a atenuar los efectos adversos de los cambios en el ciclo económico, los cuales han sido muy pronunciados en la historia reciente del país. Pero para que esto sea posible, el sostenimiento del Fondo Anticíclico debe constituir un compromiso en el tiempo, cumpliendo con parámetros básicos en su funcionamiento y con niveles elementales de transparencia fiscal.

En el caso del FA de la Ciudad de Buenos Aires, considerando las características establecidas en Decreto N° 2.368/03, puede suponerse que su creación respondió principalmente a la

¹³ Experiencias internacionales sobre esta temática son desarrolladas en Blondal, J. (2002).

necesidad de enviar señales de prudencia en la administración financiera, con los efectos de la crisis del 2001/2002 aún cercanos. Pero, tal como está redactado este Decreto, la institucionalidad del Fondo Anticíclico debe ser fortalecida para asegurar que cumpla con sus objetivos, y no que simplemente represente una opción adicional para el Poder Ejecutivo para destinar excedentes financieros. En la actualidad el Ejecutivo cuenta con total discrecionalidad para decidir la incorporación de recursos al fondo y su cuantía.

Si bien el diseño y funcionamiento de un Fondo Anticíclico deberían proporcionar suficiente flexibilidad para su utilización en tiempos de recesión fiscal y evitar que se inmovilicen recursos en exceso que podrían ser utilizados para otros fines, para que el mismo represente un compromiso genuino para otorgar mayor estabilidad a las finanzas de la Ciudad, es necesario que se definan mayores parámetros adicionales para su funcionamiento. En especial es necesario reforzar aspectos relativos a su conformación, gestión y utilización, en especial considerando un escenario de mayores restricciones fiscales para los próximos ejercicios.

En la Ciudad de Buenos Aires se produjeron importantes excedentes de recursos en los ejercicios 2003 a 2005, los cuales incrementaron significativamente los saldos del Tesoro. Parte de estos recursos, \$ 418 millones, fueron incorporados al FA en el 2005 según la información disponible. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 fue enviado a la Legislatura con un déficit proyectado de \$1.096 millones, similar al estimado para el ejercicio 2006. Posteriormente fue modificado en la Legislatura, y los ingresos y gastos muestran un resultado equilibrado. A pesar de esa situación, incluso siendo posible respetar este equilibrio durante el ejercicio 2007, en comparación con los períodos 2003 – 2005, existen perspectivas de un mayor nivel de restricciones fiscales para la Ciudad en el futuro cercano.

En este contexto, es necesario promover la institucionalización del Fondo Anticíclico, para de esta forma contar con la posibilidad implementar políticas fiscales anticíclicas que atenúen el impacto de las variaciones del ciclo económico sobre los servicios sociales y la inversión que debe realizar el Estado, dos funciones fundamentales para lograr la equidad y el crecimiento.

Bibliografía

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2006). “Análisis Preliminar de la Cuenta de Inversión 2005”, Proyecto 6.06.05.

Alesina A. y Perotti R (1996). “Budget Deficits and Budget Institutions”. NBER Working Paper Series N° 5.556.

Alesina, A., Hausmann, R., Stein E, *et al* (1999). “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. IADB, WP Series 394.

Arenas, A. (2007) “Ley de Responsabilidad Fiscal en Chile”. XIX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL. Santiago de Chile.

Bertello, N. (2006). “Proyecciones del PBI en el Presupuesto Nacional: calidad de las estimaciones e incentivos institucionales para su elaboración”. Documento de Trabajo, Fundación Siena.

Blondal, J. (2002). “Investing in Private Financial Assets to Address Longer-term Needs”. OECD Journal On Budgeting. Volume 2, No 2.

Braun, M., y Tommasi, M. (2002). “Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences”. CEDI, Documento N° 78.

Kopits, J. (2001). “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament”. IMF Working Paper, WP/01/145.

Uña, G. y Bertello, N. (2004). “Reglas Fiscales en Argentina: Experiencias Recientes y Propuestas para Mejorar su Impacto en el Nivel Provincial”. Documento de Trabajo, Fundación Konrad Adenauer.