

Jornadas Provinciales del Sector Público

Exposición del Dr. Alfredo Le Pera

La Plata, 2 de noviembre de 2006

Equilibrio fiscal y eficiencia de la dirección y de la gestión pública

El Macro Sistema de Administración Financiera del Sector Público experimenta transformaciones para ser cada vez más útil a la dirección y gestión del sector público para que puedan desempeñarse con mayor eficiencia en el logro del bien común.

Comprende varios sistemas; entre ellos, considerado como central el de Presupuesto

Presupuesto

Se define con una ley y se distribuye con un acto administrativo.

Como instrumento de gobierno debe ser:

- a) manifestación de las necesidades públicas a satisfacer.
- b) detalle de las acciones físicas y financieras seleccionadas, entre múltiples opciones, para satisfacerlas.
- c) consecuencia de la planificación explícita o implícita de largo, mediano y corto plazo, sectorial y total y la expresión de la planificación de corto plazo. Es la prospectiva de los flujos económicos – financieros esperados durante el ejercicio fiscal.
- e) el eje de la gestión de la hacienda pública porque expresa el cálculo de los recursos y la autorización de los gastos con gravitación económica e incidencia financiera. Si sólo se consideran los recursos y gastos con incidencia económica y financiera, el presupuesto es financiero. En cambio, si además se incluyen los que tiene sólo gravitación económica (sin incidencia financiera como la amortización de los bienes de uso), el presupuesto es económico y predetermina costos.

Contenido del presupuesto

En el presupuesto se deben expresar:

- a) las finalidades, que son los objetivos genéricos de la acción del Sector Público.
- b) los cursos de acción genéricos y específicos en funciones, programas y subdivisiones para cumplir las finalidades. Los programas y sus subdivisiones constituyen la división departamental de la hacienda donde se predeterminan costos y se establecen metas.
- c) los insumos y gastos en personal detallados por naturaleza o clase.
- d) las Unidades de Organización, sujetos de los cursos de acción.
- e) la gravitación económica de los programas y subdivisiones, manifestando los gastos en consumo, en inversión, en transferencias y en aplicaciones financieras.
- f) el cálculo de recursos, demostrando su incidencia económica (corrientes, de capital y fuentes financieras) y su naturaleza o clase.
- g) los balances preventivos, económico, financiero y de caja. Son estados de flujos esperados y la prospectiva del nuevo stock al cierre del ejercicio.

Equilibrio fiscal

La ley 25.917/04 denominada “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal” en su artículo 19 establece que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero.

El equilibrio se medirá como sigue:

Recursos corrientes y de capital percibidos

Menos

Gastos corrientes devengados netos de los financiados con préstamos de organismos internacionales

Menos

Gastos de capital devengados netos de los destinados a infraestructura para el desarrollo económico y social financiados con uso del crédito.

Ejecución del Presupuesto y equilibrio al cierre del ejercicio fiscal.

Cabe recordar que el presupuesto es un plan y que por lo tanto es esencialmente probabilístico. Se elabora y se aprueba antes del comienzo del ejercicio. A lo largo del año pueden acontecer situaciones que afecten la recaudación prevista y que obliguen a restringir el ritmo del gasto para que se pueda lograr el equilibrio al cierre.

Programación Financiera durante el ejercicio

La Ley N° 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en el Art. 34 sustituido por el Art. 26 de la Ley 25.725/03 establece que “El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste”.

La metodología que se emplea es la de fijar cuotas trimestrales o de lapso menor adelantadas que limitan la posibilidad de contraer compromisos los que resultarán inferiores o iguales al crédito legal autorizado.

El compromiso es una etapa anterior al devengado por lo que se asegura lo normado en el Régimen Federal citado. Se cumpliría el objetivo del equilibrio fiscal.

RAFAM Reforma de la Administración Financiera Municipal Provincia de Buenos Aires

Se utiliza igual metodología al tratar el Sistema de Presupuesto.

Pero si la fijación del límite de comprometer, en especial cuando las recaudaciones decaen, se efectúa en forma proporcional, se puede generar una importante reducción o una pérdida total de la producción pública afectando la eficiencia, lo que se explica a continuación.

Clasificación de los gastos (insumos) de los programas y sub divisiones

Los programas y sub divisiones, es decir los cursos de acción, efectúan gastos fijos, semifijos y variables en diversas proporciones.

Los gastos son:

1. fijos: cuando su importe resulta indiferente a los cambios en los volúmenes de producción.

2. semifijos: cuando su importe varía al cambiar el volumen de producción, si se altera:

a) el tiempo de trabajo.

b) el sobre o sub aprovechamiento de los bienes de uso por haber variado la velocidad del flujo productivo.

3. variables: cuando aumentan o disminuyen en correlación con el aumento o disminución del producto.

Es importante lograr el equilibrio entre los distintos tipos de gastos (fijos, semifijos y variables) ante los diferentes niveles de producción. Si se asignan insuficientes ítem variables, disminuye o se paraliza

la actividad productiva y se siguen incurriendo en los mismos gastos fijos y semifijos. Éstos por lo tanto resultan insuficientemente útiles, o peor aún, inútiles.

Los recortes proporcionales afectan normalmente a los gastos variables.

La tipificación de los programas por prioridades haría factible que la reducción de cuotas que autorizan compromisos, no afecten los gastos variables de los más importantes para que puedan operar razonablemente.

Ejemplo simple para aclarar estos conceptos

Un Estado hipotético sólo cuenta con la capacidad contributiva de su población para atender los gastos de producción de los servicios públicos estimada en 300 unidades monetarias. La capacidad contributiva está correlacionada con el ciclo económico.

No puede obtener préstamos y carece de bienes susceptibles de vender.

Ejecuta tres programas; cada uno requiere 100 unidades monetarias y la composición de sus gastos es igual 2/3 fijos y 1/3 variables:

1. Salud con hospitales.
2. Educación con escuelas.
3. Recreación con espectáculos públicos, conciertos, festivales.

Un factor negativo que se desencadena durante el ejercicio (terremoto, inundación, sequía) reduce la capacidad contributiva a 200.

Una solución para lograr el equilibrio al cierre es limitar a 2/3, (forma proporcional o porcentual) el gasto de los tres programas. Pero al carecer de gastos variables indispensables para cumplir la actividad productiva, los programas sólo cubren los gastos fijos y se tornan inútiles.

Una solución más razonable es cerrar el programa de recreación y dejar que los otros dos programas cuenten con ambos tipos de gastos para mantener la actividad productiva. Responde al criterio de clasificar los programas por prioridades y de tipificar los gastos por naturaleza o clase.

Sugerencias como conclusión

1. Calificar a los gastos por naturaleza u objeto en fijos, semifijos y variables. La denominación de los gastos aparece en el clasificador por Clase u objeto (Incisos, Partidas)
2. Calificar a los cursos de acción por grados de prioridad.
3. Programar la ejecución del ejercicio fijando cuotas adelantadas trimestrales o de lapso menor que autoricen a comprometer pero sin limitar los gastos variables de los programas más prioritarios aun a costa de reducir o eliminar los cursos de acción menos prioritarios.