

## **DISCIPLINA FISCAL Y GOBERNABILIDAD**

*Comunicación del académico de número Manuel A. Solanet,  
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 26 de octubre de 2016*



## **DISCIPLINA FISCAL Y GOBERNABILIDAD**

Por el académico Ing. MANUEL A. SOLANET

La gobernabilidad refiere a la capacidad de un gobierno de tomar decisiones sin tener que sujetarse a imposiciones o limitaciones distintas a las que le dictan la Constitución, las leyes y la división de poderes. Las restricciones a la gobernabilidad necesariamente acotan la capacidad soberana del manejo de la política exterior y la independencia y fortaleza frente a los múltiples intereses locales que tratan de influir sobre las acciones del gobierno.

Me propongo indagar sobre uno de los factores que suelen afectar la gobernabilidad. Es la pérdida de la solvencia fiscal y particularmente cuando su profundidad o cronicidad terminan ya sea en descontrol monetario e inflación, o en la pérdida del crédito público por exceso de endeudamiento.

El fenómeno no es muy diferente para un país que para una empresa o un individuo. Son conocidas las historias de familias desquiciadas debido al exceso crónico de sus gastos frente a sus ingresos. La vida de relación muestra cómo se puede pasar de la felicidad a la desdicha cuando esto ocurre. A veces una cuantiosa

herencia crea la impresión que todo se puede, pero luego deberá lamentarse que detrás de aquella ilusión no sólo se dilapidó el capital recibido, sino también los ahorros previos de años de trabajo. La regla de una vida ordenada y feliz es no gastar más de lo que se gana y sólo tomar deuda para una inversión que la repague.

Una de las consecuencias usuales sufridas por el gastador descontrolado es la pérdida de los límites del respeto y hasta del pudor. Bien lo dice el tango refiriéndose a aquel hombre que dilapidó su dinero tras una mujer y que cuando se acabaron sus fondos y ya nadie le prestaba le quitó “el pan a la vieja”, se hizo “ruin y pechador”. Y sigue: “que quedé sin un amigo, que viví de mala fe, que me tuvo de rodillas, sin moral, hecho un mendigo”. Enrique Santos Discépolo, autor de la letra y música de este tango, lo tituló “Esta noche me emborracho”, un extremo recurso para borrar el recuerdo de la pérdida de la gobernabilidad por quien no lo merecía.

Lo mismo que las personas o las empresas, sucede con los países. En las cercanías de un default los gobiernos comienzan por abusar de sus contribuyentes, sea con impuestos excesivos o mediante la inflación generada por la emisión de dinero. Agravándose la situación de solvencia y enrareciéndose el acceso al crédito, los gobiernos continúan con violaciones al derecho de propiedad, incumplen contratos y finalmente no pagan su deuda. En este proceso los gobernantes pierden la capacidad de conducir sus decisiones. En definitiva se pierde la gobernabilidad.

La crisis de pagos de una persona o de una empresa tiene un curso de acción establecido por la ley de quiebras. Si no puede resolver su situación financiera, se presenta en concurso de acreedores y deben someterse a un juez comercial. El insolvente presenta un plan de pagos o lo proponen sus acreedores. El juez con la ayuda del síndico maneja el concurso y los acreedores votan si aprueban o rechazan el ofrecimiento. La ley contempla las consecuencias civiles, comerciales y hasta penales, que debe sufrir el deudor en caso que no cumpla lo convenido.

No puede ocurrir lo mismo con los países, más precisamente con sus gobiernos. No hay hasta ahora una autoridad supranacional en condiciones de imponer procedimientos de quiebra a los gobiernos que entran en default. Los intentos de algún acuerdo internacional con este propósito, tanto en el seno de la Organización de las Naciones Unidas como en el Fondo Monetario Internacional, fueron infructuosos.

Ha quedado en el pasado la aplicación de acciones militares a países que no pagaban sus deudas. Con el tiempo el mundo civilizado aceptó de hecho la Doctrina Drago, enunciada en 1902, que decía que ningún país debía usar la fuerza para lograr el cobro de una deuda impaga. Fue en respuesta al bloqueo naval a Venezuela por parte de Inglaterra, Italia y Alemania y el desconocimiento por Estados Unidos de su propia Doctrina Monroe cuando la acción fuera motivada por deudas incumplidas

Pero a falta de esos procedimientos y a la ausencia de instrumentos legales y de una Justicia supranacional, el sistema financiero y comercial del mundo ha desarrollado el mecanismo de encarecer o restringir el crédito a los países que no cumplen con sus obligaciones. La Argentina ha sufrido experiencias en ese terreno, particularmente luego del default de fines de 2001. Recordemos que el gobierno de Néstor Kirchner demoró tres años en hacer una oferta a los bonistas impagos y que la propuesta fue extremadamente agresiva. Imponía una quita de 65 % y a aquel que no la aceptara se le aseguró que nunca más cobraría nada. Para ello se logró que un Congreso con mayoría oficialista sancionara la denominada “Ley Cerrojo”.

Contra esa oferta de pago con una quita tan extrema quedó un porcentaje del 24 % de acreedores fuera del canje. Fue una proporción mayor que la de cualquier otra restructuración de deuda soberana. Más tarde en 2010 se volvió a abrir el canje con la misma oferta y la misma amenaza, y esta vez se llegó al 92 % de incorporación. De todas maneras un *holdout* de 8 % era un rema-

nente muy alto. Varios fondos y bonistas agrupados habían iniciado acciones legales en los tribunales de Nueva York, que era la jurisdicción dispuesta por el gobierno argentino en la emisión de gran parte de los títulos en default.

El castigo impuesto por el resto del mundo a un país que no paga su deuda es el de una baja calificación de sus títulos y bonos, tanto estatales como privados. La contracara es una elevada tasa de interés y duras condiciones que se le exigen a ese país, tanto a su gobierno como a las empresas privadas que operan bajo su jurisdicción. Esta extensión se debe a que ante una crisis de pagos, el gobierno restringirá el uso de divisas sin distinción por lo estatal o lo privado.

No es necesario llegar al extremo de un default para que la calificación de la deuda baje y la tasa de interés suba. La sola probabilidad de que ello ocurra es también determinante, en particular para los países que muestran una historia de escasa disciplina fiscal. Este es el caso de la Argentina que en los últimos 34 años ha caído en default cuatro veces. Es el país que más lo ha hecho en este periodo. En los meses previos a la crisis de 2001/2002, todavía cumplía con los pagos, pero estaba claro que el Estado argentino se encaminaba hacia una crisis de deuda. El déficit fiscal alcanzaba un 2,5 % del PBI, lo que podía considerarse razonable en países fiscalmente más solventes, pero era grave en la Argentina que arrastraba ese desequilibrio sin corregirlo y que había adoptado la convertibilidad de su moneda y por lo tanto no podía emitir dinero para solventar el déficit. Tenía que hacerlo exclusivamente con deuda y así lo hacía. En 1992, luego del acuerdo del Plan Brady la deuda pública argentina alcanzaba a sólo un 32 % del PBI. El déficit público en los años siguientes no pudo ser anulado sino solo reducido a alrededor de esos 2,5 puntos del PBI. Esto determinó un incremento no muy rápido pero sostenido de la deuda pública, que nueve años después, en 2001 ya había alcanzado un 53 % del PBI. Era un porcentaje admisible en países históricamente solven-

tes, pero no para la Argentina. La calificación empeoró y la tasa de interés para colocaciones en el mercado en moneda dura había alcanzado un nivel 10 puntos porcentuales anuales por sobre la obtenida por Chile y por otros países bien calificados.

Un intento de corrección intentado en marzo de 2001 por el designado ministro de Economía Ricardo López Murphy no tuvo el apoyo político necesario y luego de su alejamiento, el gobierno del Dr. De la Rúa caminó hacia el default. La pérdida de gobernabilidad corrió pareja con el deterioro de la calificación de la deuda y el encarecimiento del crédito. La debilidad del gobierno se acentuó hasta que se produjo su caída en una situación de fuerte crisis política. El default fue declarado a fines de diciembre de 2001 por el fugaz presidente Adolfo Rodríguez Saá recibiendo una ovación de la Asamblea Legislativa. Había ganado mucho espacio en la opinión pública la posición de repudiar la deuda. Volveré sobre esta cuestión al profundizar en los temas culturales y sociológicos.

La aptitud de un gobierno por mantener el orden de sus cuentas públicas se dificulta cuando se trata de un país con organización federal en el que hay unidades de gasto que están fuera del control del gobierno central. Es el caso de la Argentina. Las decisiones de gastar dineros públicos están divididas en muchas unidades de gestión. Son el gobierno nacional y además 24 gobiernos provinciales y alrededor de 1500 municipios. El gasto se reparte aproximadamente en un 50 % en el gobierno federal, un 40 % en provincias y un 10 % en municipios. Pero la captación de recursos impositivos no responde a las mismas proporciones, ya que la Nación recauda alrededor de un 75 % del total y entrega un tercio a las provincias a través del sistema de Coparticipación Federal de impuestos. A su vez los gobiernos provinciales también coparticipan a los municipios una parte de sus ingresos.

Que cada unidad de gobierno no se financie con sus propios recursos, es una causa de malgasto y exceso. En el símil familiar es como quien gasta con billetera ajena. Tiene el beneficio de ha-

cerlo pero no el sacrificio de generar los recursos necesarios. Esta peculiar característica no estaba en la Constitución de 1853 que fue la que dio base a la organización nacional. Hasta el año 1934 las provincias, en ese entonces catorce, gastaban su propio dinero que provenía de lo que cada una recaudaba. En 1932 mediante la Ley 11.682 se creó el impuesto a los Réditos fundamentado como un gravamen de emergencia y sólo por un tiempo determinado. Era un impuesto cobrado por el gobierno nacional, con lo que se vulneraba un principio reconocido de que los impuestos denominados “directos”, que gravaban las personas físicas, debían ser provinciales. La Corte Suprema de Justicia sin embargo lo aceptó bajo la condición que fuera transitorio. Para acallar la protesta de las provincias, el gobierno nacional dispuso por la leyes 12.139, 12.143 y 12.147 un reordenamiento impositivo y que un 17,5 % de lo obtenido se coparticipe a las provincias en proporción a lo generado en el territorio de cada una. Así se inició el sistema de coparticipación federal de impuestos.

Con el correr de los años este sistema se fue modificando, pasando de ser devolutivo a ser redistributivo. Además se incorporaron grandes dosis de arbitrariedad al permitirle al Gobierno Nacional disponer y distribuir fondos no sujetos a las asignaciones preestablecidas en la ley. El gobierno nacional canalizaba ese dinero o concentraba obras según conveniencias políticas y muchas veces por favoritismo a la provincia del presidente de la Nación. Este criticable sistema permitió que durante la presidencia de Carlos Menem La Rioja recibiera más que otras provincias y lo mismo sucediera con Santa Cruz durante el período de Néstor y Cristina Kirchner. El favoritismo podía resolverse con aportes de dinero o con la ejecución de obras financiadas por la Nación. Se explica así que los gobernadores estuvieran más tiempo en Buenos Aires que en su despacho en la provincia. También explica la conversión política de algunos gobernadores de la oposición. Recuérdese los “radicales K”.

Lo cierto es que el sistema de coparticipación federal de impuestos no alinea los incentivos para que los gobiernos provinciales cuiden la magnitud y la calidad de su gasto. La autonomía de decisión de que gozan las provincias y los municipios, aunque teóricamente estén acotados por sus recursos, implica una fuerte limitación a la gobernabilidad del Poder Ejecutivo Nacional. La historia argentina demuestra que en la mayoría de las provincias los gastos han superado crónicamente sus recursos, los propios más los coparticipados, y que lo han resuelto mediante alguna de las siguientes tres modalidades: 1) endeudándose con entidades financieras o emitiendo bonos contra la garantía de la coparticipación o de regalías petroleras; 2) mediante la emisión de cuasi dinero (ej: patacones); 3) recurriendo a la presentación al gobierno nacional de hechos consumados y pidiendo y obteniendo la ayuda que evite la cesación de pagos y severos conflictos sociales.

El reconocimiento de que el tercer camino casi siempre ha sido exitoso, ha acostumbrado a utilizarlo. Por ejemplo en el año 2002 el presidente Eduardo Duhalde y su ministro de Economía Jorge Lavagna dispusieron prestar el dinero suficiente a las provincias que habían emitido cuasi monedas, para rescatarlas. Estos préstamos se hicieron en condiciones concesionales y fueron renovados varias veces.

El intento de prohibir o limitar el endeudamiento de provincias no ha sido exitoso. Varias veces se dispuso, pero solo duró escaso tiempo y salvo muy pocos gobernadores responsables, el resto no lo respetó. Además de las leyes de presupuesto que son mandatorias en cuanto al límite de gastos, hubo leyes denominadas “de Responsabilidad Fiscal” tanto nacional como provinciales. Simplemente no se respetaron ni esas leyes ni las de presupuesto. No había ni hay penalidades personales para los funcionarios que no las cumplan, de lo contrario seguramente el comportamiento sería diferente.

La protección preventiva de los funcionarios públicos o su contracara, la escasa penalización de sus fallas, ha sido una constante en nuestra legislación. Cuando en 2013 se reformaba el Código Civil y Comercial, se dictaba una ley paralela que reducía la responsabilidad civil del Estado por abusos y delitos de los funcionarios que afectaran los derechos de los ciudadanos. En todo caso esta tendencia a permitir deslices de los responsables de administrar el Estado, puede ser un reconocimiento de que ese comportamiento está tan arraigado que más vale aceptarlo que intentar corregirlo mediante un conveniente castigo.

Hay que buscar factores culturales, sociológicos, políticos y también morales, en la endémica indisciplina fiscal en la Argentina. El populismo ha hecho lo suyo. La indisciplina fiscal de los gobiernos aparece como un rasgo permanente a partir de 1946, cuando la búsqueda del apoyo popular se puso por delante del principio de buena administración. Se privilegió favorecer a los votantes del momento contra los del futuro. Había que gastar más y endeudarse para ello. La deuda la pagarán los que vendrán después y no los que votan ahora. El gasto público fue el instrumento, ya sea a través del empleo público, los subsidios, o las obras públicas. Por otro lado, en esa misma época el déficit fiscal dejó de ser mal visto por muchos economistas y políticos amparados en las teorías de Keynes y en el *New Deal*. Fue como una droga de cuya adicción muchos países no pudieron luego salir por décadas. La Argentina todavía no ha logrado romper con ese hábito social. Lo paradójico es que a nuestro país le ocurre lo mismo que a un drogadicto. Le gusta el placer inmediato de su exceso pero a causa de sus consecuencias le resulta imposible gobernar su vida para progresar en ella. Necesita ayuda externa y sin darse cuenta llega recurrentemente a situaciones en que su voluntad e independencia son acotadas severamente. Es la crisis de la deuda que hemos visto reiterarse cada diez años. Es aquí donde se conecta la indisciplina fiscal con la ingobernabilidad.

Un fenómeno cultural notable de los argentinos es que la mayor parte de ellos se crían dentro de una limitación presupuestaria familiar y aprenden a respetarla en su vida privada. Pero esos mismos ciudadanos desconocen la restricción presupuestaria del Estado. Frente a él actúan como si el dinero viniera del aire. Hay ejemplos a diario. Ante cualquier circunstancia natural adversa y frente al micrófono de un noticiero televisivo, el afectado reclama la ayuda del Estado y se queja severamente por la falta de presencia inmediata del gobernante cercano. La obtención de un puesto público para sí o para un familiar es un objetivo buscado a puro beneficio individual. La típica pregunta al político en funciones es: “¿Tiene un puesto para mi hijo? Si lo obtiene y el sueldo es alto, entonces para los parientes y amigos es un “puestazo”. No importa si es necesario para el país, ni tampoco a quien le cuesta ese sueldo. Bajo este impulso y desaprensión, la burocracia estatal y los subsidios han crecido en la Argentina hasta niveles impensados.

En el tratamiento parlamentario de una ley, los legisladores en general exaltan los beneficios pero ignoran los costos presupuestarios que ocasionará. La consecuencia es que acumulan gasto público sin percibir sus consecuencias. El límite recién surgirá en la siguiente crisis de deuda cuando el exceso de gasto sea casi irreversible. Entonces se producen efectos económicos y financieros de contagio. La crisis fiscal se extiende a las reservas del Banco Central. Cuando se advierte la proximidad de un default se detiene el flujo positivo de capitales hacia el país y se acentúa la fuga de divisas. Los intentos oficiales por corregir esos comportamientos y proteger las reservas mediante el control de cambios, producen el efecto inverso. Recuérdese el “corralito” y el “corralón” en 2001 o el cepo cambiario entre 2011 y 2015. En otros casos la crisis fiscal se tuvo que resolver con emisión monetaria al perderse el acceso a los mercados de deuda. La consecuencia fue entonces la inflación descontrolada. Ello ocurrió en 1975 y en

1989. Todas estas crisis tuvieron origen, sin excepción, en situaciones fiscales insostenibles.

En cualquiera de estas situaciones quedó fuertemente limitada la capacidad del gobierno para modificar los hechos; eso se llama ingobernabilidad. En el extremo se llegó a verdaderos vacíos de poder que indujeron o incentivaron crisis políticas y hasta cambios de gobierno. Aunque hubo otros factores esta cuestión estuvo presente en el gobierno de Isabel Perón. También ocurrió en los finales del gobierno de Raúl Alfonsín, y como acabamos de ver, en los últimos meses de 2001 durante el gobierno de Fernando de la Rúa. No adjudico estas situaciones exclusivamente a la cuestión fiscal. Hubo sin duda otras circunstancias, pero en todas ellas estuvo presente la incapacidad de corregir los desequilibrios fiscales para poder enfrentar los pagos de la deuda pública o para evitar diarreas monetarias hiperinflacionarias. También en todas ellas el gasto público excedía los recursos genuinos y el crédito ya no estaba disponible.

Quienes participan del rechazo a la disciplina fiscal en la gestión pública han buscado argumentos para desestimar sus consecuencias negativas, o para convertirlas en virtud heroica. Hablan de la “cultura del ajuste” para satanizarla e inhibir éticamente a todo aquel que defienda la disciplina fiscal. Se dice que los que pretenden reducir el gasto público carecen de preocupación por lo social y que pretenden un ajuste salvaje para perjudicar a los pobres y beneficiar a los ricos. Afirman que éstos debieran pagar más impuestos, y que a los acreedores externos del Estado sólo se les debiera pagar la deuda legítima y no la ilegítima, adjudicando ese carácter a la deuda asumida por gobiernos anteriores. En estas posiciones prevalece a mi juicio una cuestión ideológica puramente anticapitalista. Siempre habrá posibilidad de encontrar un pliegue jurídico o algún acto de corrupción en los funcionarios que negociaron los créditos. O simplemente se acusa a los responsables del endeudamiento de haber obrado contra los intereses del país.

En una posición similar están los que enarbolan el slogan “vivir con lo nuestro”. Estos apelan al aislamiento internacional y no solo promueven el proteccionismo sino también rechazan el uso del crédito externo. No creen que el Estado deba endeudarse en los mercados internacionales y por lo tanto no tienen una posición rigurosa respecto del cumplimiento de las obligaciones asumidas con la deuda pública.

Otra línea de rechazo al pago de la deuda estatal se apoyó en el argumento que se reconocieron intereses muy elevados y que por lo tanto incluían amortizaciones del capital. Se produciría entonces una duplicación de los pagos, o sea se estaría amortizando dos veces. Esta argumentación desconoce la relación entre el riesgo de no cobrar lo prestado y el nivel de la tasa de interés que se exige. Este es un principio esencial de las relaciones económicas. De hecho, quienes le habían prestado al gobierno argentino o habían comprado títulos públicos en los años 2000 ó 2001 con tasas implícitas o explícitas de interés de hasta el 15 %, hicieron el peor de los negocios ya que sobrevino el default y luego tuvieron que aceptar un canje con enorme pérdida. Hubieran ganado colocando su dinero en títulos chilenos que pagaban un interés del 6 ó 7 %.

Varios de los argumentos contrarios a honrar la deuda emergieron en la crisis de 2001-2002. Fueron luego utilizados para demorar el arreglo con los acreedores y exigirles finalmente una quita confiscatoria, como hemos visto anteriormente. El principio de pagar las deudas está estrictamente atado al de no asumirlas inconscientemente. Esto último a su vez exige mantener equilibrios adecuados entre lo que se recauda y lo que se gasta. En una buena administración sólo se toman deudas para encarar inversiones cuya rentabilidad asegure la generación de los fondos para pagar los intereses y devolver el capital. Cuando un gobierno se endeuda para cubrir déficit corriente, está exponiendo una debilidad y mala administración. Es por eso que honrar la deuda significa el respeto por una regla de buena administración. Esto a su vez reditúa luego

en la obtención de las mejores condiciones financieras y comerciales en beneficio no sólo del gobierno sino también de todas las empresas y ciudadanos. Por algo Nicolás Avellaneda dijo: “Hay dos millones de argentinos que economizarán hasta sobre su hambre y su sed, para responder en una situación suprema a los compromisos de nuestra fe pública en los mercados extranjeros”. La valoración que hoy se haga de esta frase es un test para identificar la existencia o no de respeto por la disciplina fiscal. Lamentablemente el avance del populismo ha hecho que más frecuentemente se la cite con ánimo de denigrar y no de enaltecer al Presidente Avellaneda.

La Argentina está hoy ante un nuevo desafío. Ha hecho notables progresos en la recuperación de la institucionalidad y en el restablecimiento de las relaciones políticas y financieras con el resto del mundo. Ha dejado atrás el clima de elevada corrupción que caracterizó el gobierno anterior. La política económica transita por una mayor racionalidad, aunque enfrenta las enormes distorsiones y destrucciones heredadas. Entre ellas la más compleja y comprometida es la situación fiscal. Durante la gestión anterior el gasto público creció fuertemente. Sumando el gobierno nacional, las provincias y municipios, pasó de un 32 % del Producto Bruto Interno en el año 2003 a un 46 % en 2015. A pesar que la presión tributaria también aumentó a niveles inéditos e insostenibles, el déficit fiscal alcanzó un equivalente del 7 % del PBI. La reducción de este desequilibrio ha enfrentado serias dificultades. Por un lado ha sido necesario reducir impuestos que asfixiaban las actividades productivas y el ingreso disponible de los trabajadores. Por el otro se han enfrentado importantes limitaciones en el plano político y social para poder aumentar las tarifas de servicios públicos, recortar los planes sociales o reducir el empleo público.

Durante el año en curso, 2016, el déficit fiscal no ha podido ser disminuido. Antes bien ha tenido un cierto aumento. Para financiarlo, tanto el gobierno nacional como varias provincias han

emitido bonos, haciendo crecer el endeudamiento público. La disyuntiva es otra vez evidente: si no se reduce el gasto público, un crecimiento de la deuda a un ritmo del orden de 6 puntos del PBI por año llevaría a una nueva crisis en un plazo no muy largo. En forma creciente se deterioraría la confianza y emergerían las dificultades de gobernabilidad que hemos descripto en esta presentación. El desafío es grande pero ineludible. Se deberá enfrentar lo antes posible el costo político de una reducción del gasto público, haciéndolo de forma de minimizar los efectos sociales. Agrega riesgos el transcurso del tiempo postergando acciones para especular con un buen resultado electoral de aquí a un año. Una comunicación bien hecha, de forma franca y comprensible, exponiendo la gravedad de la situación y los riesgos de no corregirla, podría hacer más por el apoyo electoral que el juego a la defensiva ante actores que demandan lo imposible. No hay espacio político, ni social, ni institucional para un nuevo fracaso y confiamos en que la ciudadanía lo advierta y facilite la gobernabilidad en una etapa que requiere curaciones dolorosas. Como bien dijo Ortega y Gasset hace ya 77 años, “¡argentinos a las cosas!”

