

Dra. Claudia C. Ameriso – CP Teresa Berén
Becarios: Agustina Germaná y Javier Treboux



**SISTEMA PRESUPUESTARIO
PÚBLICO ARGENTINO:
EL PRESUPUESTO DE SANTA FE**

**SERIE FISCALIDAD Y GOBIERNOS LOCALES.
NRO. 4 AÑO 2021 - ISSN 2718- 8922**



**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS**

UNR

SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO

ARGENTINO:

EL PRESUPUESTO DE SANTA FE

Dra. CPN Claudia C. Ameriso - CP Teresa Berén

Becarios: Agustina Germaná - Javier Treboux

Serie: Fiscalidad y Gobiernos locales. Nro. 4. Año 2021

Serie Fiscalidad y Gobiernos locales - ISSN 2718- 8922

Colección Perspectivas/Prospectivas – ISSN 2718- 7306

Editor responsable Prof. Darío Maiorana

Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR

Diseño de tapa: Luciano Duyos.

Ilustración: “La espera” de Marcelo Gonella realizada con bolígrafo sobre papel A4

Coordinadora gráfica: Adriana Palma.

La serie **Fiscalidad y Gobiernos locales** perteneciente a la Colección *Perspectivas/Prospectivas* es una edición y publicación online del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario.



Dirección: Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR, Maipú 1065 3° piso of 309, Rosario, Argentina;
Tel: (0341) 4802781; mail: cei@unr.edu.ar

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| LOS PLANES ECONÓMICOS Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ESTATALES: EL PRESUPUESTO..... | 3 |
| EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO ARGENTINO..... | 7 |
| PRESUPUESTO POR PROGRAMAS..... | 8 |
| EL PRESUPUESTO PROVINCIAL..... | 10 |
| REFLEXIONES FINALES | 22 |
| BIBLIOGRAFÍA | 23 |

INTRODUCCIÓN

La actividad financiera es la actividad económica del Estado con doble orientación. La primera vinculada a la actividad interna de la economía del sector público que se caracteriza por su contenido fundamental sobre la producción de bienes y servicios públicos mediante el mecanismo de recursos y gastos; los primeros para financiar los segundos y éstos para la obtención de bienes intermedios y factores de la producción. La segunda orientación es la referida a la proyección de la actividad económica del Estado sobre el sistema económico de mercado con el propósito e intención de modificar el equilibrio de dicha economía para alcanzar otro equilibrio más satisfactorio en términos de bienestar.

Los gastos públicos no podrían rutinariamente efectuarse según las urgencias circunstanciales o las eventualidades que provengan de las necesidades momentáneas, sin que ello implique el riesgo de originar desórdenes financieros y provocar el despilfarro de los dineros públicos con posibles perturbaciones económicas y desarreglos coyunturales.

De ahí que para prevenir estos males y poder organizar la distribución de tales fondos, resulte necesario contar con mecanismos de distribución que observen en una primera fase la “previsión” de cómo determinar los gastos desde el punto de vista de su monto y objetivo, en cuanto fueren compatibles con las directivas económicas del plan financiero y de la utilización de los recursos; para que seguidamente, se dé curso a su “autorización” según las previsiones constitucionales. A continuación sigue la etapa de “ejecución” de dichos gastos dentro de los límites fijados por la citada autorización, según la política y los proyectos económicos fijados por el plan de gobierno. Por último, la fase propia del “contralor” de lo cumplido, adoptando medidas y procedimientos que impidan que los dineros públicos extravíen el curso de su verdadero destino. Cabe agregar un aspecto técnico vinculado a la disponibilidad del dinero “en el momento y lugar en que debe distribuirse y aplicarse” -problema de tesorería-, sin lo cual se perdería eficacia.

El sistema presupuestario público se inscribe como uno de los pilares del proceso de las finanzas públicas. Se ocupa de organizar la gestión pública y vincular las responsabilidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de los planes y programas proyectados. El presupuesto público es el límite de gastos

que una entidad puede realizar durante un año, de acuerdo a los ingresos que espera recibir, y debe ser la expresión financiera de los programas y proyectos que ejecutará para alcanzar los objetivos del plan de gobierno. Permite estimar los recursos que se obtendrán y distribuirlos de acuerdo a las prioridades de gobierno, entre las distintas instituciones. En consecuencia, es el principal instrumento de política pública, a través del cual se concretan los objetivos de gobierno y se identifican a las entidades responsables, siendo asimismo un mecanismo redistributivo de la riqueza. El resultado esperado de este proceso es un presupuesto público idóneo como instrumento de gestión y de información de las políticas públicas previstas para el corto y mediano plazo y el grado de efectividad y eficiencia en su cumplimiento.

LOS PLANES ECONÓMICOS Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ESTATALES: EL PRESUPUESTO

La evolución de las ideas acerca de la función del Estado en la actividad económica, ha determinado modificaciones sustanciales en el concepto del presupuesto. Así como el Estado ha dejado de ser espectador y se ha convertido en actor del proceso vital de la Nación, así también el presupuesto ha dejado de ser un simple documento de carácter administrativo y contable para convertirse en un “instrumento mediante el cual el Estado actúa sobre la economía”¹.

Según las nuevas ideas, la acción estatal debe cumplirse conforme a un plan, del cual es manifestación esencial el presupuesto, cuya noción tradicional se amplía en el tiempo (presupuesto plurianual o cíclico) y en el espacio (presupuesto económico o presupuesto nacional), con alteración de ciertos principios considerados básicos por la ortodoxia financiera, aporta Giuliani Fonrouge.

La doctrina moderna considera al presupuesto del Estado -presupuesto financiero, propiamente dicho- como parte integrante de un documento más amplio que refleja toda la actividad económica de la Nación, y por ello, se denomina “presupuesto económico de la Nación”, que es concebido como un acto de previsión

1 Marshall, 1946; citado por C. Giuliani Fonrouge; “Derecho Financiero”; 9ª edición, Ed. La Ley; Buenos Aires, 2004.

integral de los ingresos y gastos probables de la Nación durante un determinado período; siendo sancionado por el Congreso (art. 75, inc. 8 – CN).

Cabe tener presente que al aprobar el Congreso el plan financiero de un gobierno que se concreta en el presupuesto respectivo, se está emitiendo un juicio de conveniencia sobre el destino de los recursos acordados y las ventajas colectivas a obtenerse frente a los sacrificios inherentes a los gastos mismos. Al aprobarse ese plan de distribución de los recursos para satisfacer las necesidades elegidas, ya sean éstas de un solo año fiscal o como parte de un ciclo complementario de planificación y de distribución, se está acordando un pronunciamiento sobre la forma de atender las necesidades de toda la administración pública, en función del monto de los recursos disponibles para hacerles frente.

Por su parte, Jarach dice que el presupuesto, formalmente constituye una ley cuyo contenido se divide en dos partes: autorización de gastos y previsión de recursos. Su contenido normativo es diferente del de la mayoría de las leyes, pero su esencia es la de un marco legal dentro del cual debe desarrollarse la acción del gobierno. Agrega que su significación se descubre a través de su conjunto; no hay una simple yuxtaposición de una serie de gastos y una nómina de recursos, sino un plan de erogaciones tendientes a lograr determinados fines con la indicación de los recursos correspondientes; de ahí su carácter obligatorio para todos los poderes públicos que deben cumplir con dicho plan.

De Juano afirma que en el más amplio sentido financiero, el presupuesto debe en su esencia ser un “plan de acción”, que debe proporcionar a un país orientaciones gubernamentales efectivas y que debe contener y posibilitar el cumplimiento de los programas de gobierno luego que éstos han sido trazados. Entiende por presupuesto, el cálculo legal de recursos de un ente público y la autorización legítima para su empleo en la satisfacción de los gastos que dicho ente ocasiona, correspondiente a un período de tiempo de su normal actividad financiera, que ha de cumplirse según el plan económico trazado por la autoridad respectiva.

Desde el punto de vista político -postula Trotabás²- el presupuesto es de una importancia considerable, pues toda actividad del Estado se subordina a la existencia de los recursos de los cuales puede disponerse. Sostiene que el asiento real del poder político pertenece a la autoridad que posee competencia presupuestaria, es decir a la autoridad capaz de fijar los gastos del Estado y de establecer recursos.

El presupuesto del gobierno, por la escala de su impacto requiere una atención especial debido a que representa los recursos destinados a la implementación de las políticas públicas, por lo que debe garantizarse que dichos recursos se utilicen adecuadamente; ya que siendo la expresión anual de los planes de gobierno, debe corroborarse que se elabore en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, considerando todos aquellos aspectos que se exigen por parte del sector público para captar y asignar los recursos para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales perseguidos. Expresa de manera tangible los objetivos, compromisos y prioridades que tienen los gobernantes y permite evaluar quiénes son más o menos favorecidos, lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos, que logra repercusión directa en el estado de bienestar de la población. Los expertos apuntan que el presupuesto organiza, sostiene y limita los servicios del Estado.

En términos generales, las funciones que cumple el presupuesto son fundamentalmente:

- ✓ determina en cifras y por un período de tiempo la futura actividad del Estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido;
- ✓ permite el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y el Poder Legislativo, de la actividad financiera del gobierno;
- ✓ evidencia el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el Congreso;
- ✓ coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general.

2 Citado por De Juano, M.; "Curso de Finanzas y Derecho Tributario", T. III; 2ª edición ampliada y actualizada; Ed. Molachino; Rosario, 1972.

El presupuesto público puede ser analizado desde diferentes perspectivas:

1. *como instrumento de gobierno*: la función del Estado implica la toma constante de decisiones basadas en los más variados ámbitos de actividad; las que deben ser coherentes entre sí, complementando sus fines y coordinando los medios. Considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye como uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobernar.

2. *como instrumento de programación económica y social*: a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la provisión e inversión pública, la demanda de producción de recursos que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades, entre otros; definiendo así los efectos que pretende alcanzar sobre las variables económicas y sociales.

3. *como presupuesto de administración*: la estructura y formulación del presupuesto debe realizarse de manera tal que, determine los responsables de llevar a cabo cada una de las funciones de gobierno y constituya para ellos una guía de acción con el fin de minimizar las decisiones improvisadas. Si logra cumplir estos objetivos, no cabe duda que constituye un instrumento de gran valor para cumplir la función de administración de un programa de gobierno.

4. *como acto legislativo*: su preparación y aprobación constituye un acto legislativo indispensable ya que al integrar un sistema representativo de gobierno, en el cuál la participación de los ciudadanos se manifiesta mediante sus representantes en el Poder Legislativo, a quienes les corresponde juzgar la validez del programa de gobierno contenido en el mismo.

5. *como documento*: el presupuesto del Estado debe confeccionarse atendiendo a una estructura determinada para que, quiénes deban analizarlo, aprobarlo, administrarlo y difundirlo, puedan interpretarlo de la manera adecuada.

6. *como instrumento de control*: el presupuesto como eje central de control tiene dos finalidades principales: técnico legal (control sobre actos de gestión y adecuado manejo de fondos públicos: que el Estado se ajuste a lo que se le ha mandado hacer y que cumpla con las normas legales que las resguardan) y político (control de la orientación general del gobierno en sus actos, relacionado con el costo y la eficiencia de los organismos del Estado).

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO ARGENTINO

La ley 24.156/1992-ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (SPN)- establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Define (art. 5) los componentes del sistema de administración financiera estableciendo que estará integrado por diferentes sub-sistemas: **sistema presupuestario**; de crédito público; de tesorería y de contabilidad; sistemas que están organizados en función de un objetivo, operan dentro de un sistema mayor o macro-sistema, conforman un conjunto de sectores interdependientes e interrelacionados y responden a ciclos, estructuras propias y funciones especializadas.

El objetivo del sistema presupuestario del SPN consiste en elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado. Todas ellas resultan actividades proyectadas o planeadas que se basan en normas legales (Sección I-Título II de la Ley 24.156/1992) y técnicas seleccionadas antes de su ejecución, y en armonía con los objetivos del sistema mayor.

Se caracteriza por ser un sistema integrado a los procesos de administración financiera del SPN que se encuentra compuesto por tantos subsistemas como unidades administrativas existan cumpliendo funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del SPN. El ciclo anual del mismo se cumple a través de una sucesión de etapas y actividades inherentes a la gestión presupuestaria, las que a su vez se encuentran integradas a los demás procesos de administración financiera del Sector Público, combinadas adecuadamente y orientadas a un fin: la elaboración y ejecución del presupuesto público.

Dicho sistema se complementa con los Clasificadores Presupuestarios, que se constituyen en planes de cuentas del sistema de Presupuesto, mediante los cuales se ordena, se registra y se presenta la información de carácter presupuestario, que será utilizada para distintos fines y tipos de análisis. Son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales. Las clasificaciones presupuestarias al organizar y presentar todos los

aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas. Por tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Enuncia Jarach que el contenido clásico del presupuesto, con una sencilla clasificación de los gastos en ordinarios y extraordinario, de gestión y de capital; la distribución según los tres poderes del Estado y la sub-división en Ministerios, Divisiones, etc., tenía como propósitos fundamentales la facilidad del control por la opinión pública y por los organismos estatales competentes y la determinación de la responsabilidad de los agentes en el cumplimiento del presupuesto, dentro de la esfera de sus atribuciones; aunque no sirve para el conocimiento de los objetivos de la actividad del Estado y su logro. Considera el Especialista que el “...presupuesto por programas viene a llenar un claro de mucha importancia para develar los objetivos de los gastos (e, implícitamente de los recursos)..., siendo una técnica presupuestaria más sofisticada que revela, mucho más que el presupuesto tradicional, el carácter del presupuesto como plan de la economía del sector público.”

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido facilitando la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

El PPP parte de una definición de la política presupuestaria en la que se definen los objetivos que se pretende alcanzar con el presupuesto asignado, consignando además, las metas (cuando los objetivos, expresados en productos terminales, son

cuantificables), las unidades ejecutoras, sus responsables y las categorías programáticas que correspondan.

Por su parte, Giuliani Fonrouge informa que el PPP apareció didácticamente expuesto en una publicación oficial³ que lo caracteriza como “la expresión de las asignaciones presupuestarias, practicadas en función de los planes de gobierno, para un período determinado en los distintos ámbitos de su competencia, de modo de lograr el máximo rendimiento de los mismos al mínimo costo”. El acento se pone en la consecución de los objetivos determinados, evaluando previamente las posibles alternativas de manera tal que los planes se cumplan en tiempo, modo y lugar más conveniente. Asimismo, puede establecerse que permite una más eficaz medición de los costos de los servicios estatales y una mejor evaluación de su producido, lo que también coadyuva al desarrollo de un adecuado control de gestión.

Agrega que la médula del sistema la constituye el “programa” que la publicación oficial citada lo define como “el conjunto de acciones complementarias evaluadas convenientemente que permiten dar satisfacción a una demanda de índole determinada”. Un comentarista destaca que el núcleo del presupuesto por programas y actividades consiste en mostrar qué se realiza, además de exhibir el monto que se gasta; se relacionan los insumos con los fines por los cuales se adquieren, y consiguientemente se fijan metas y los medios necesarios para realizarlos.

La ley 24.156/92 -art. 14- establece que “en los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento”. Y agrega en su 2º párrafo que “la reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados”. Las categorías programáticas que se utilizan en la presupuestación por programas, son programa, sub-programa, actividad, proyecto y obra.

3 Jarach, Dino; “Finanzas Públicas: Lineamientos generales acerca del presupuesto por programas”; Buenos Aires, 1986.

De Juano sintetiza que el presupuesto tradicional enfoca especialmente los aspectos contables, legales y administrativos, sin brindar los instrumentos que permiten el cumplimiento de los fines señalados. Señala que el PPP facilita al Poder Legislativo el análisis y evaluación del manejo de la Hacienda Pública, dando a sus funciones legislativas y de control un marco de referencia más técnico y cuantificado. Asimismo, brinda a la comunidad una base más clara para ponderar el grado de eficiencia con que son atendidas sus necesidades y conocer lo que el gobierno se propone hacer para mejorar la satisfacción de las mismas.

La visión del PPP posibilita, la evaluación de las metas concretas perseguidas y los medios para alcanzarlas, como asimismo considerar la delimitación de las responsabilidades de su cumplimiento, en definitiva pone en evidencia el sentido práctico de la programación de la acción del Estado. El uso del PPP no significa dejar de lado el control jurídico-contable, sino por el contrario complementarlo con el control de mérito.

Siguiendo la misma línea, Jarach opina que el PPP no debe reemplazar al presupuesto tradicional, sino que debe acompañarlo, constituyendo una suerte de fundamentación o exposición de motivos del presupuesto tradicional, cuidando la total correlación de los dos instrumentos de las finanzas públicas. Cierra sosteniendo que de este modo la completa demostración de los programas del plan presupuestario servirá de enlace con la planificación del sector privado para el logro de los objetivos del plan económico nacional.

EL PRESUPUESTO PROVINCIAL

Como fuera dicho, el presupuesto público es una herramienta fundamental para definir y ejecutar los planes de gobierno. En consecuencia, y considerando el carácter federal de nuestro país, las políticas fiscales vinculadas con las jurisdicciones provinciales y municipales, y sus implicancias financieras, deben estar articuladas razonable y adecuadamente con sus propias realidades económicas y sociales, de modo de obtener un panorama multidimensional de la situación de los gobiernos subnacionales en el marco de las políticas públicas nacionales, definidas en el presupuesto

nacional. Asimismo, dicha gestión económico-fiscal de los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y municipales debe ser valorada conforme la política macroeconómica fiscal nacional como medio para identificar y evaluar el impacto económico, fiscal y financiero, en el corto y mediano plazo, de las diversas políticas públicas.

En ese marco, la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda (DNAP) tiene encomendado intervenir, en el ámbito de sus competencias, en la relación entre el Estado Nacional y los Sectores Públicos Provinciales y Municipales, en lo relativo a los aspectos técnicos y operativos de las finanzas públicas, relevando toda la información necesaria y evaluando los efectos de la gestión económica fiscal de los gobiernos provinciales, de la CABA y municipales sobre la política macroeconómica fiscal nacional.

Con la sanción de la ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal - nº-25.917; 25/08/2004- se generó un nuevo marco normativo, en el que se destinó un primer capítulo a la “Transparencia y Gestión Pública”, con el objetivo explícito de dotar de mayor jerarquía a la transparencia fiscal e incluir a los tres niveles de gobierno. En sintonía con los antecedentes vigentes en el país y tomando la experiencia internacional, se estableció un régimen mediante el cual se instituyen reglas generales de comportamiento fiscal con la finalidad de dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

El concepto de “transparencia” utilizado considera la difusión que en esta materia presentan las jurisdicciones integrantes del régimen en los presupuestos y en la ejecución de los mismos e incluye la comparabilidad de la información fiscal como requisito indispensable para la implementación efectiva de reglas fiscales, ya sean estas numéricas y/o de procedimientos.

Asimismo, en cumplimiento de la ley y su decreto reglamentario (DR) 1.731/2004 -artículo 7- cada provincia deberá publicar en su página web el presupuesto anual una vez aprobado, o en su defecto el presupuesto prorrogado, hasta tanto de apruebe aquél y las proyecciones de presupuesto plurianual, luego de presentadas a las respectivas Legislaturas Provinciales. Con un rezago de un trimestre, deben difundir la información trimestral de la ejecución presupuestaria (base

devengado y base caja), el stock de deuda pública, incluida la flotante como así también los programas bilaterales de financiamiento y del pago de servicios, detallando el tipo de acreedor. Con igual sentido, se presentarán la información del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año, también con un rezago de un trimestre.

Niño y Lacroix⁴ indican que a partir de 2010; y desde 2013 en forma ininterrumpida, el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) evalúa la cantidad, nivel de detalle y grado de actualización de la información presupuestaria y fiscal que las provincias publican en sus páginas web oficiales. Su elaboración replica el ejercicio que haría un ciudadano o una ciudadana que deseara acceder a las publicaciones presupuestarias que realizan los gobiernos provinciales en internet, y queda reflejado en un puntaje de 0 a 10. Desde 2014 el ITPP mostró una continua tendencia de mejora en la transparencia fiscal provincial, junto con un sostenido descenso en la dispersión de los resultados provinciales. Sin embargo, la transparencia presupuestaria de las provincias registró una desmejora en 2020, resultando que el promedio de las 24 provincias disminuyó de 7,8 en 2019 a 7,2 en 2020, la puntuación más baja desde 2017. Doce provincias retrocedieron en su puntaje. Sostienen los expertos que esta disminución estuvo asociada a la menor publicación de documentos clave, como los presupuestos plurianuales, las ejecuciones de gastos, las cuentas de inversión y la apertura de tributos recaudados y a un mayor rezago en la publicación de datos de ejecución presupuestaria, recaudación impositiva, endeudamiento y transferencias a municipios.

PRESUPUESTO PROVINCIAL SANTAFESINO

La Constitución de la Provincia de Santa Fe establece en su art. 72 inc. 8) que el Poder Ejecutivo debe presentar a la Legislatura el proyecto de presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la Provincia y de las entidades autárquicas, antes del 30 de setiembre de cada año.

⁴ Niño, Juan Pablo y Lacroix, Santiago; “Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2020”; CIPPEC, Marzo, 2021; <https://www.cippec.org/publicacion/indice-de-transparencia-presupuestaria-provincial-edicion-2020>

Asimismo instituye que corresponde a la Legislatura “fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos. En el primero deben figurar todos los gastos ordinarios y extraordinarios de la Provincia, aún los autorizados por leyes especiales, las que se tendrán por derogadas si no se incluyen en el presupuesto las partidas para su ejecución. La Legislatura no puede aumentar los sueldos y gastos proyectados por el Poder Ejecutivo, salvo para la ejecución de las leyes especiales, en cuanto no excedan el cálculo de recursos. No sancionado en tiempo un presupuesto, seguirá en vigencia el anterior en sus partidas ordinarias, hasta la sanción del nuevo...” (art. 55 inc. 8).

Los Clasificadores Presupuestarios de la Provincia de Santa Fe⁵, constituyen instrumentos que agrupan y organizan los recursos y gastos públicos de acuerdo a ciertos criterios, conformando un sistema de información que posibilita la realización de estadísticas y análisis de las acciones gubernamentales. El sistema considera como “ingreso” toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento - fuentes de fondos- y como “gasto” toda transacción que implica una aplicación financiera -uso de fondos-.

Los clasificadores de cuentas se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económica-financiera de las instituciones públicas. Su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión y su mayor agregación en los máximos niveles políticos de decisión de la gestión pública.

Todo ello, en consonancia con las disposiciones de la Ley Nacional Nº 25.917 y modificatorias de Responsabilidad Fiscal, a la cual la Provincia está adherida (Ley Provincial 12.402; 04/03/2005), ratificándose asimismo, a los fines de la elaboración del presupuesto, la plena vigencia de la “técnica de presupuesto por programas” y la identificación de la perspectiva de género en los programas públicos.

Como se adelantara la disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal provincial, que tiene que ver con el tipo de instrumentos que ésta lleva adelante para el cumplimiento de sus fines; siendo el presupuesto la herramienta de planificación de los recursos financieros que sustentan las acciones del gobierno y respaldan la

5 Dec. 1302/1996; Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Provincial; Ministerio de Hacienda y Finanzas, Dirección General de Finanzas de la Provincia de Santa Fe.

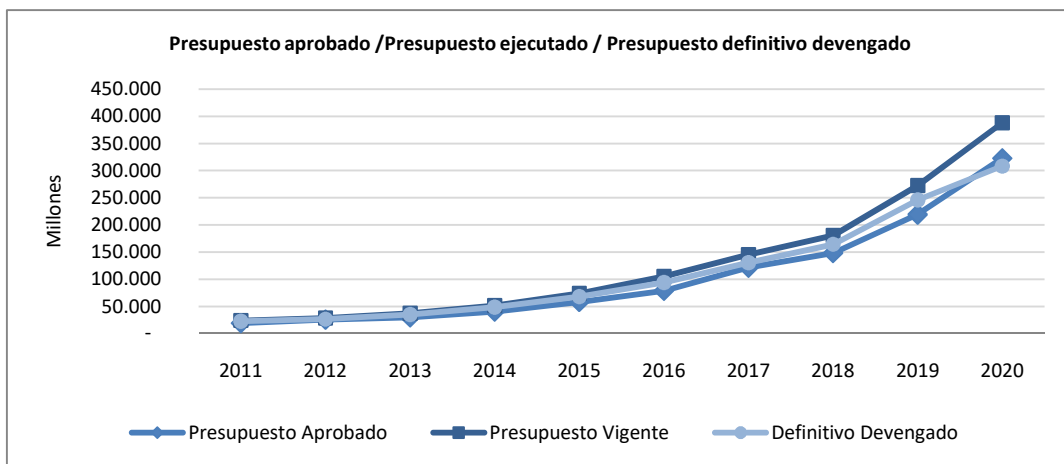
implementación de las políticas y programas que han sido definidas y aprobadas por la Legislatura. Esta capacidad estatal muestra la mayor o menor coherencia entre la voluntad política y la gestión financiera, la proporción de recursos propios frente a los que generan condicionantes o deuda pública; que inciden en los programas de trabajo, en la medida en que deben tomar en cuenta los objetivos de quiénes ofrecen el financiamiento.

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2011/2020)

El art. 8 de la ley nacional 25.917/2004, modificada por la ley 27.428 (02/01/2018), dispone que los Gobiernos Provinciales, CABA y el Gobierno Nacional, deben tomar las medidas necesarias para calcular parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y eficiencia en materia de gasto público, a los efectos que permitan realizar comparaciones interjurisdiccionales.

Con este objetivo hemos elaborado los siguientes indicadores considerando los períodos 2011/2020:

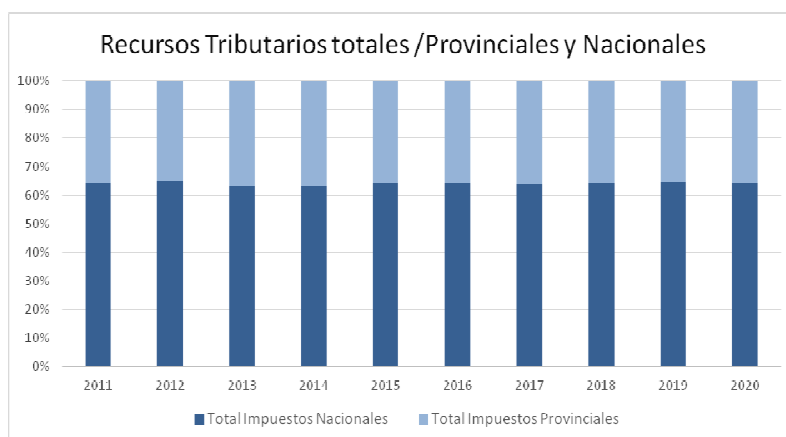
- ✓ **Presupuesto aprobado/presupuesto ejecutado⁶**: muestra la evolución del presupuesto aprobado oportunamente por la Legislatura y la resultante de su ejecución.



Fuente: elaboración propia

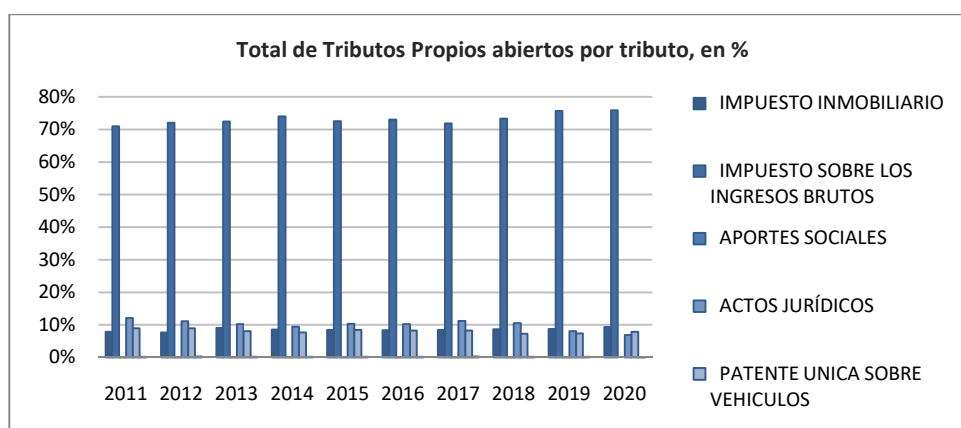
6 Fuente: Cuenta Ahorro e Inversión Provincia de Santa Fe (2011/2020).

- ✓ **Recursos Tributarios Totales/Provinciales SFE y Nacionales⁷**: muestra la autonomía de la Provincia -a partir de los recursos propios- evidenciando que la misma se mantiene entre un 36/37% a lo largo de los períodos considerados.



Fuente: elaboración propia

- ✓ **Composición de la tributación propia provincial⁸**



Fuente: elaboración propia

Representando cada tributo para cada uno de los períodos considerados, respectivamente:

| AÑO | IMPUESTO INMOBILIA-RIO | IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS | APORTES SOCIALES | ACTOS JURÍDICOS | PATENTE UNICA SOBRE VEHICULOS | OTROS IMPUESTOS RECAUDADOS |
|------|------------------------|------------------------------------|------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------------|
| 2011 | 7,83% | 70,93% | 0,05% | 12,07% | 8,90% | 0,22% |
| 2012 | 7,63% | 72,03% | 0,03% | 11,13% | 8,94% | 0,24% |
| 2013 | 9,00% | 72,43% | 0,03% | 10,24% | 8,07% | 0,23% |
| 2014 | 8,54% | 74,06% | 0,02% | 9,47% | 7,68% | 0,23% |
| 2015 | 8,44% | 72,50% | 0,01% | 10,33% | 8,49% | 0,23% |

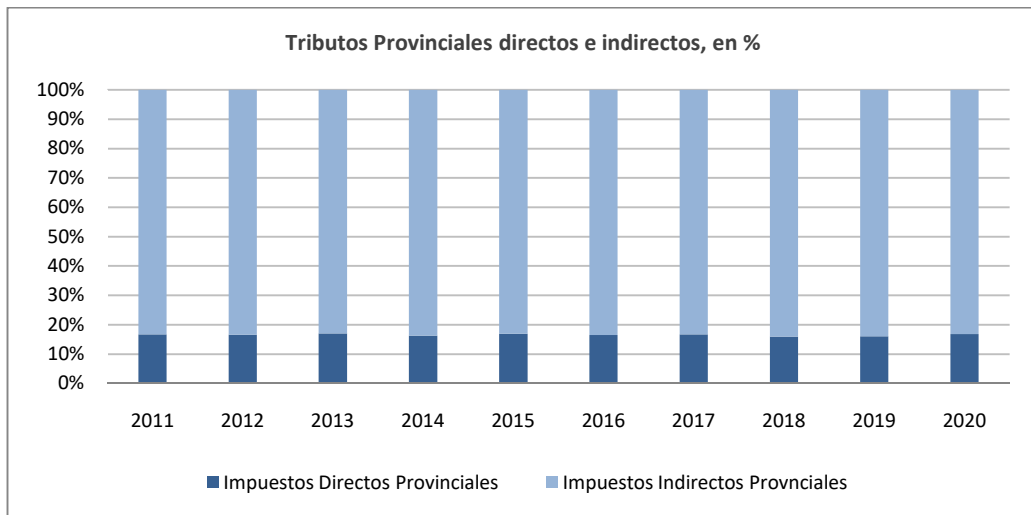
7 Fuente: Cuenta Ahorro e Inversión Provincia de Santa Fe (2011/2020).

8 Fuente: Datos Abiertos Santa Fe.

| | | | | | | |
|------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|
| 2016 | 8,33% | 73,06% | 0,01% | 10,18% | 8,21% | 0,22% |
| 2017 | 8,41% | 71,86% | 0,01% | 11,18% | 8,24% | 0,29% |
| 2018 | 8,69% | 73,29% | 0,00% | 10,50% | 7,31% | 0,21% |
| 2019 | 8,70% | 75,67% | 0,00% | 8,10% | 7,32% | 0,20% |
| 2020 | 9,31% | 75,89% | 0,00% | 6,88% | 7,85% | 0,10% |

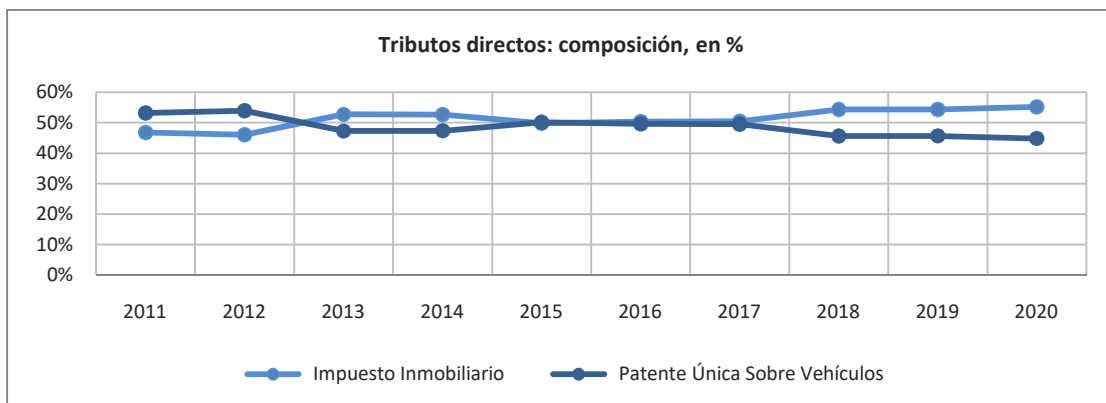
Fuente: elaboración propia

- ✓ **Clasificación de los tributos provinciales en directos e indirectos⁹**: expone la relevancia como fuente de financiamiento provincial, de los tributos indirectos -sobre los ingresos brutos, aportes sociales, actos jurídicos, otros de origen provincial-, representando entre un 83/84% respecto de los directos (inmobiliario, patente única sobre vehículos).



Fuente: elaboración propia

- ✓ **Composición de la tributación provincial directa¹⁰**



Fuente: elaboración propia

9 Fuente: Datos Abiertos Santa Fe.

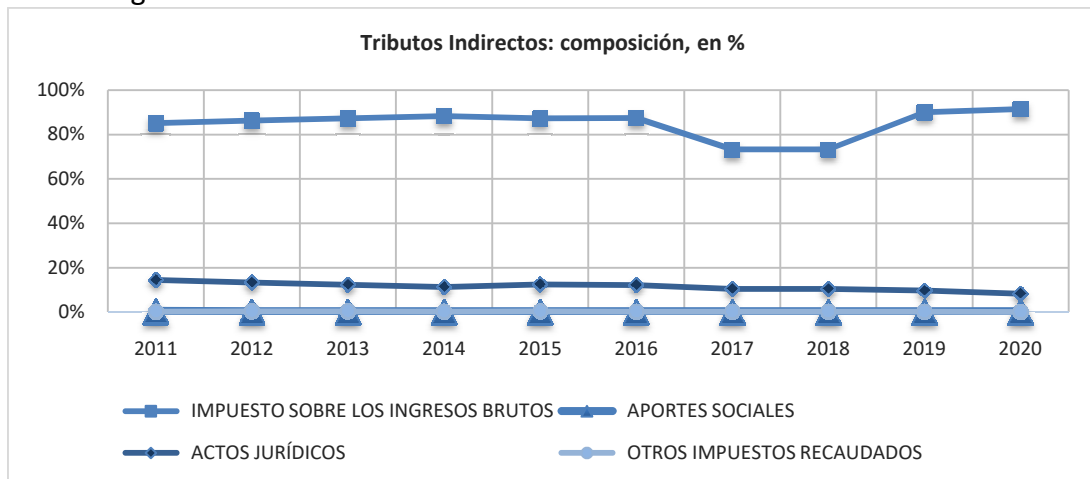
10 Fuente: Datos Abiertos Santa Fe.

Resultando su evolución a lo largo de la década considerada la siguiente:

| AÑO | Impuesto Inmobiliario | Patente Única Sobre Vehículos |
|------|-----------------------|-------------------------------|
| 2011 | 91% | 9% |
| 2012 | 91% | 9% |
| 2013 | 93% | 7% |
| 2014 | 93% | 7% |
| 2015 | 93% | 7% |
| 2016 | 93% | 7% |
| 2017 | 93% | 7% |
| 2018 | 94% | 6% |
| 2019 | 94% | 6% |
| 2020 | 94% | 6% |

Fuente: elaboración propia

✓ **Composición de la tributación provincial indirecta¹¹**, su evolución ha resultado la siguiente:



Fuente: elaboración propia

En cuanto a la evolución de los tributos que lo componen:

| AÑO | IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS | APORTES SOCIALES | ACTOS JURÍDICOS | OTROS IMPUESTOS RECAUDADOS |
|------|------------------------------------|------------------|-----------------|----------------------------|
| 2011 | 85,18% | 0,06% | 14,49% | 0,26% |
| 2012 | 86,33% | 0,04% | 13,35% | 0,29% |
| 2013 | 87,33% | 0,04% | 12,35% | 0,28% |
| 2014 | 88,41% | 0,02% | 11,30% | 0,27% |
| 2015 | 87,27% | 0,02% | 12,43% | 0,28% |
| 2016 | 87,53% | 0,01% | 12,20% | 0,27% |

11 Fuente: Datos Abiertos Santa Fe.

| | | | | |
|------|--------|-------|--------|-------|
| 2017 | 73,29% | 0,00% | 10,50% | 0,21% |
| 2018 | 73,29% | 0,00% | 10,50% | 0,21% |
| 2019 | 90,10% | 0,00% | 9,65% | 0,24% |
| 2020 | 91,57% | 0,00% | 8,31% | 0,12% |

Fuente: elaboración propia

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE PARA 2022

En la provincia de Santa Fe “... La política presupuestaria para el año 2022 tendrá como uno de los objetivos prioritarios *consolidar la solvencia fiscal de la Provincia*, observando la vigencia y el cumplimiento de los compromisos asumidos durante el año 2021 por esta gestión, y primando las políticas públicas priorizadas por el gobernador Omar Perotti”¹².

Por su parte, el secretario de Ingresos Públicos CP Jorge Simón encabezó la reunión de la Comisión de Análisis Tributario para analizar con todas las entidades productivas y legisladores el proyecto de Ley Impositiva para el 2022 a remitir a la Legislatura. El funcionario destacó que el objetivo central de la política tributaria para el año próximo es no aumentar la presión fiscal, lo que ha venido siendo un criterio constante desde 2020. Como primera medida, se mantiene la estabilidad fiscal para las PYMES Santafesinas y no se modifica la carga tributaria para las demás empresas hasta el mes de diciembre de 2023. Esto significa que ningún sector productivo verá incrementada su carga tributaria en los dos próximos años¹³.

✓ Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 para la Provincia de Santa Fe Recursos

En el proyecto de Ley de Presupuesto 2022, el Poder Ejecutivo proyecta que los Recursos Totales con los que contará la Administración Provincial serán de \$851.018.185.000 lo que, al hacer la comparación contra la cifra con la que se espere cierre el año en curso en la Ley de Presupuesto 2021, implica un incremento del 67% interanual.

De estos recursos, el 99% estarán representados por Ingresos Corrientes, con un 1% de recursos de capital. Dentro de los Ingresos Corrientes, el rubro que destaca

12 <https://www.elprotagonistaweb.com.ar/noticias/val/15363-2/>; Fernando Brosutti, 21/06/2021.

13 El Litoral (www.ellitoral.com); https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/320828

es el de Ingresos Tributarios, representando el 77% de los Recursos Totales, con un total de \$652.020.324.000. En total, se espera que los ingresos tributarios crezcan un 68% entre años.

Clasificación de recursos por naturaleza Económica (pesos)

| Fuente | 2022* | Participación sobre recursos totales | Comparación 2022-2021 | 2021* | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| INGRESOS CORRIENTES | 839.020.324.000 | 99% | 67% | 503.728.983.000 | 412.285.257.543 | 297.881.519.308 | 211.668.090.771 | 158.158.280.424 |
| Ingresos Tributarios | 652.328.922.000 | 77% | 68% | 387.139.805.000 | 287.326.867.307 | 208.424.237.755 | 146.913.740.476 | 109.529.289.623 |
| Impuestos Directos Provinciales | 22.689.981.000 | 3% | 57% | 14.481.762.000 | 10.921.684.486 | 7.299.261.888 | 5.226.453.537 | 3.857.418.895 |
| Impuestos Indirectos Provinciales | 202.004.413.000 | 24% | 58% | 128.095.824.000 | 91.987.416.860 | 66.476.567.486 | 47.640.135.759 | 35.634.519.979 |
| Impuestos Nacionales | 427.634.528.000 | 50% | 75% | 244.562.219.000 | 184.417.765.961 | 134.648.408.382 | 94.047.151.180 | 70.037.350.748 |
| Contribuciones a la Seguridad Social | 105.433.023.000 | 12% | 51% | 69.823.426.000 | 69.832.320.252 | 55.641.885.362 | 36.394.416.818 | 29.154.177.991 |
| Ingresos No Tributarios | 33.239.242.000 | 4% | 67% | 19.903.200.000 | 18.815.549.887 | 16.340.907.530 | 11.725.729.467 | 9.338.731.104 |
| Tasas | 942.453.000 | 0% | 34% | 703.134.000 | 482.336.094 | 457.356.218 | 308.857.655 | 237.415.676 |
| Derechos | 3.852.437.000 | 0% | 55% | 2.482.554.000 | 1.425.937.448 | 1.078.475.171 | 665.836.795 | 406.421.587 |
| Otros No Tributarios | 28.444.352.000 | 3% | 70% | 16.717.512.000 | 16.907.276.345 | 14.805.076.142 | 10.751.035.016 | 8.694.893.841 |
| Ventas de Bienes y Servicios de las Administraciones Pública | 6.206.075.000 | 1% | 34% | 4.622.422.000 | 3.016.457.425 | 2.095.748.851 | 1.433.875.472 | 1.152.921.542 |
| Rentas de la Propiedad | 10.684.984.000 | 1% | 222% | 3.317.432.000 | 5.228.689.886 | 2.445.948.627 | 1.425.522.874 | 652.224.324 |
| Transferencias Corrientes | 31.128.078.000 | 4% | 65% | 18.922.698.000 | 28.065.372.786 | 12.932.791.183 | 13.774.805.665 | 8.330.935.840 |
| RECURSOS DE CAPITAL | 11.997.861.000 | 1% | 86% | 6.436.614.000 | 3.970.897.266 | 3.777.509.710 | 4.345.473.120 | 3.056.829.403 |
| Total Recursos | 851.018.185.000 | 100% | 67% | 510.165.597.000 | 416.256.154.808 | 301.659.029.019 | 216.013.563.891 | 161.215.109.827 |

(*) Según presupuestado. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas de la Provincia de Santa Fe

Dentro de los Ingresos Tributarios, los Impuestos Provinciales se incrementarían un 58% entre años, recaudándose, entre impuestos directos e indirectos, \$224.694.394.000. Un aumento mayor verían los Impuestos Nacionales, conformados por la Coparticipación Federal de Impuestos y las Leyes Especiales, que se incrementarían en un 75% entre años, alcanzando \$427.634.528.000; en total, los impuestos nacionales representarían el 50% de los recursos con los que contará la Administración.

Las Contribuciones a la Seguridad Social aportarían recursos por \$105.133.023.000, representado el 12% de los recursos totales, e implicando un crecimiento del 51% con respecto a lo presupuestado un año atrás. Destacan, por último, en la financiación de las actividades del Sector Público, los Ingresos No Tributarios (tasas, derechos, entre otros), que aportarían el 4% de los recursos, similar participación que tendrían los recursos generados por Transferencias Corrientes recibidas.

Clasificación de gastos por finalidad (pesos)

| Clasificación | 2022* | Participación sobre gastos | 2022 vs 2021 | 2021* | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 |
|------------------------------|------------------------|----------------------------|--------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Administración gubernamental | 160.160.699.000 | 19% | 52% | 105.634.508.000 | 58.555.200.000 | 39.928.130.000 | 30.640.650.000 | 22.490.730.000 |
| Servicios de seguridad | 80.502.708.000 | 9% | 64% | 49.110.477.000 | 26.407.530.000 | 18.639.340.000 | 15.016.310.000 | 12.050.880.000 |
| Servicios sociales | 481.316.691.000 | 57% | 62% | 297.290.220.000 | 197.881.830.000 | 129.928.820.000 | 101.889.410.000 | 75.774.520.000 |
| Servicios económicos | 116.267.201.000 | 14% | 104% | 57.068.506.000 | 32.426.130.000 | 24.246.700.000 | 19.904.740.000 | 13.426.400.000 |
| Deuda pública | 12.198.101.000 | 1% | 26% | 9.708.913.000 | 2.849.390.000 | 1.097.960.000 | 690.030.000 | 369.880.000 |
| No clasificados | | | | | 32.536.190.000 | 21.376.320.000 | 17.345.170.000 | 10.717.740.000 |
| Total | 850.445.400.000 | 100% | 64% | 518.812.624.000 | 350.656.270.000 | 235.217.290.000 | 185.486.310.000 | 134.830.150.000 |

(*) Según presupuestado. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas de la Provincia de Santa Fe

Entre los tributos de origen provincial, aportantes del 26% de los recursos totales según lo presupuestado, la recaudación por tipo de tributo presentaría una evolución dispar en este nuevo período.

El impuesto a los Ingresos Brutos, el de mayor recaudación individual, presentaría una evolución positiva del 55% entre años, aportando recursos por \$182.464.432.000 a la Administración. Ingresos Brutos representaría el 81,2% del total de lo recaudado en tributos provinciales.

Por parte del Impuesto Inmobiliario, el mismo presentaría un incremento del 63% entre períodos, permitiendo recaudar \$182.464.432.000 al sector público provincial, y pasando a representar 9,6% del total de los tributos provinciales.

Los Impuestos a los Sellos y Tasas de Retribuciones de Servicios son el impuesto que mayor crecimiento interanual presentaría, incrementándose en un 92% contra lo presupuestado en 2021. Estos impuestos pasarían a representar el 8,6% del total de los tributos provinciales, mejorando su participación en 1,6 puntos porcentuales entre años. El total recaudado sería de \$19.349.803.000.

El Impuesto a las Patentes presentaría una caída del 14% en términos interanuales en el año 2022, presupuestándose una recaudación de \$1.025.974.000 en el período, representando el 0,5% de los tributos de origen provincial. Por último, el resto de los tributos provinciales caerían un 88% entre años, realizando un aporte adicional de \$190.178.000 millones.

Gastos

En la sección correspondiente a las erogaciones de la Administración Provincial, el Poder ejecutivo dejó plasmado en su proyecto de presupuesto que el total de gastos en los que incurriría sumaría un total de \$850.445.400.000, implicando un crecimiento del gasto público entre años del 64%, contra lo presupuestado para el año 2021.

Clasificación de gastos por finalidad (pesos)

| Clasificación | 2022* | Participación sobre gastos | 2022 vs 2021 | 2021* | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 |
|------------------------------|------------------------|----------------------------|--------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Administración gubernamental | 160.160.699.000 | 19% | 52% | 105.634.508.000 | 58.555.200.000 | 39.928.130.000 | 30.640.650.000 | 22.490.730.000 |
| Servicios de seguridad | 80.502.708.000 | 9% | 64% | 49.110.477.000 | 26.407.530.000 | 18.639.340.000 | 15.016.310.000 | 12.050.880.000 |
| Servicios sociales | 481.316.691.000 | 57% | 62% | 297.290.220.000 | 197.881.830.000 | 129.928.820.000 | 101.889.410.000 | 75.774.520.000 |
| Servicios económicos | 116.267.201.000 | 14% | 104% | 57.068.506.000 | 32.426.130.000 | 24.246.700.000 | 19.904.740.000 | 13.426.400.000 |
| Deuda pública | 12.198.101.000 | 1% | 26% | 9.708.913.000 | 2.849.390.000 | 1.097.960.000 | 690.030.000 | 369.880.000 |
| No clasificados | | | | | 32.536.190.000 | 21.376.320.000 | 17.345.170.000 | 10.717.740.000 |
| Total | 850.445.400.000 | 100% | 64% | 518.812.624.000 | 350.656.270.000 | 235.217.290.000 | 185.486.310.000 | 134.830.150.000 |

(*) Según presupuestado. Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas de la Provincia de Santa Fe

Siguiendo la clasificación de los gastos por finalidad, podemos ver que los gastos que participan con mayor peso sobre el total son los Servicios sociales, que contemplan principalmente el financiamiento de los gastos en educación, de las prestaciones de la seguridad social y la salud. En este nuevo año la Administración incurriría en gastos por este concepto de \$481.316.691.000, creciendo un 62% entre años, y concentrando el 57% de los gastos totales.

Siguiendo en el orden de importancia, los gastos en Administración gubernamental, representarían el 19% de los gastos totales en los que incurrirá la Administración provincial, con un monto de \$160.160.699.000, lo que implica un crecimiento del 52% entre años. En ésta se incluyen la coparticipación provincial y el gasto en personal de las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas.

Los Servicios económicos representarían gastos por \$116.267.201.000, incluyendo los gastos en infraestructura, las partidas corrientes para gastos en materia de transporte, agricultura, entre otros. Estos gastos verían un crecimiento entre años del 104%, siendo los de mayor evolución, para concentrar en 2022 el 14% de los gastos totales.

En cuanto a los Servicios de seguridad, que incluye el gasto en personal de la policía provincial y el funcionamiento del sistema penal, el gasto en este concepto alcanzaría \$80.502.708.000, creciendo entre años un 64%, y concentrando el 9% de los gastos totales.

Por último, los gastos en Deuda Pública implicarán erogaciones por \$12.198.101.000, lo que representa una variación con respecto al año anterior del 26%. Este concepto había tenido un incremento del 240% entre 2021 y 2020, y lo efectivamente ejecutado en este año venidero dependerá de la evolución del tipo de cambio, que afecta a la deuda en dólares.

Resultados previstos

El proyecto de Ley de Presupuesto 2022, plantea un resultado financiero superavitario de la Administración Provincial en el año 2022. El presupuesto proyecta un superávit económico de \$105.473.807.000, producto de Ingresos corrientes por un

total de \$839.020.324.000 y Gastos corrientes por un total de \$733.546.517.000. El resultado financiero, por otra parte, alcanzaría \$572.785.000 de superávit en el año.

REFLEXIONES FINALES

El presupuesto del Estado es la mejor manera de conocer las prioridades y compromisos reales de los gobiernos. En él se detalla cómo se planifica generar recursos en un determinado período de tiempo y también cómo se planea usarlos. Cómo, cuándo y cuántos recursos se gastan en cada una de las actividades determina que se alcancen (o no) los objetivos y metas de las distintas políticas públicas.

Los presupuestos tienen impactos muy concretos en la vida de las personas y el ejercicio efectivo de sus derechos. Los más directos se vinculan con la forma en que se gastan los recursos públicos y las prioridades a las que se asignan los fondos. Pero también existen efectos indirectos como los impactos que un presupuesto tiene en cuestiones como el empleo o la inflación.

Dado que el presupuesto se nutre del esfuerzo contributivo de toda la población resulta lógico que sean los representantes de esa población -Legislatura- quiénes definan en qué y para qué se aplicarán los recursos recaudados. El ciudadano-contribuyente es la célula del sistema y sin su aporte sería directamente imposible el funcionamiento del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

DE JUANO, Manuel; “Curso de Finanzas y Derecho Tributario”, T. III; 2ª edición ampliada y actualizada; Ed. Molachino; Rosario, 1972.

GIULIANI FONROUGE, Carlos; “Derecho Financiero”, T. I; obra actualizada por S. Navarrine y O. Asorey; 9ª edición, Ed. La Ley; Buenos Aires, 2004.

JARACH, DINO; “Finanzas y Derecho Tributario”, 3ª edición; Ed. Abeledo Perrot; Buenos Aires, 2004.

VALDÉS COSTA, Ramón; “Instituciones de derecho tributario”; 2ª edición; Ed. Lexis Nexis, Depalma; Buenos Aires, 2004.

“El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”; cdi.mecon.gov.ar

PÁGINA WEB <https://www.asap.org.ar>