

## Análisis del frente fiscal

■  
*La tasa a la que crecen los recursos públicos es inferior a la registrada por los gastos.*

■  
*En 2011 se evidencia un claro deterioro en los resultados del sector público.*

■  
*Sin los recursos del BCRA y ANSES también habría desahorro fiscal y déficit primario.*

La existencia de superávit fiscal se esgrime, desde hace unos años, como uno de los pilares de la política económica planteada por el actual gobierno. Si bien es cierto que los resultados de los últimos años arrojan un saldo positivo en las cuentas públicas, ya se ha señalado en oportunidades anteriores que se encuentra sostenido en base a impuestos que tienen altísimos costos de eficiencia y serias observaciones en el campo de la equidad, tal como es el caso de los derechos de exportación y el impuesto sobre débitos y créditos bancarios.

Sin embargo, una cuestión es discutir acerca del modo a través del cual se logra obtener un superávit fiscal y otra muy diferente es plantear que ya no es posible, con las herramientas disponibles actualmente, obtener y sostener en el tiempo un superávit fiscal en el sector público nacional.

El objetivo de esta nota es analizar en detalle los resultados del sector público nacional no financiero durante 2011, con la finalidad de detectar los posibles frentes de conflicto que puedan presentarse en el ámbito fiscal durante 2012.

### La presentación de los números

Las cuentas del Sector Público Nacional no Financiero (SPNMF) son presentadas por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación, mediante el cuadro que se conoce como esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento. La finalidad de este modo de presentación es ordenar toda la información de la actividad del sector público para que sea posible su análisis del impacto económico de la actividad gubernamental.

Surge de la relación entre la clasificación económica de los recursos públicos y la clasificación económica de los gastos públicos obteniendo diferentes resultados, y permite asimismo utilizar también la clasificación institucional contemplando los distintos subsectores del sector público (Tesoro nacional, Organismos Descentralizados, etc.)

El esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento consta de tres partes principales: (a) Ahorro: es la Cuenta Corriente, donde se computan ingresos corrientes y gastos corrientes; (b) Inversión: es la Cuenta Capital, donde se contemplan los ingresos de capital y los gastos de capital; y (c) Financiamiento: donde están las fuentes financieras y las aplicaciones financieras.

Tanto la Cuenta Corriente como la Cuenta Capital constituyen las operaciones “por encima de la línea” que corresponden al campo de la política fiscal, mientras que se

ubican “por debajo de la línea” los ítems que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero, determinando la evolución de la deuda pública, su nivel y composición. Las operaciones por debajo de la línea representan la administración de liquidez, las políticas de financiamiento adoptadas por el sector público.

La diferencia entre los componentes de la Cuenta Ahorro da lugar al Resultado Económico. Si este resultado es superavitario, entonces se produce un ahorro. Si en cambio el resultado es negativo o deficitario se produce un desahorro.

Si se consideran en conjunto la Cuenta Ahorro y la Cuenta Inversión, la diferencia entre sus componentes da lugar al Resultado Financiero. Si este resultado es positivo entonces existe superávit fiscal y si es negativo se produce un déficit fiscal o necesidad de financiamiento, dado que los ingresos totales resultan menores que los gastos totales.

En el caso de la Cuenta Financiamiento, la diferencia entre las Fuentes Financieras y las Aplicaciones Financieras da lugar al Endeudamiento Neto, que puede ser positivo cuando las Fuentes superan a las Aplicaciones, habiendo en ese caso endeudamiento por un monto igual al déficit fiscal. De lo contrario, el resultado puede ser negativo produciéndose entonces desendeudamiento por un monto equivalente al superávit fiscal.

Los resultados que surgen del esquema AIF (resultado primario, resultado financiero) permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal.

## Ingresos

Durante 2011, los ingresos corrientes del SPNNF se incrementan un 24% en relación con el año anterior, totalizando entre todos los conceptos más de 434 mil millones de pesos. Cerca del 60% de dicha cifra es aportada por los ingresos tributarios que se incrementan un 28% con respecto a 2010, mientras que un 30% aproximadamente proviene de las contribuciones a la seguridad social, también con mayor recaudación en 2011 (134 mil millones) que en 2010 (100 mil millones). El resto de los ingresos corrientes tiene una participación menor, experimentando casi todos aumentos en relación con el ejercicio anterior.

Dentro de los recursos tributarios debe destacarse que el principal aporte está dado por la recaudación del IVA, impuesto a las ganancias, derechos de exportación y créditos y débitos en cuentas corrientes. El resto de los tributos constituyen aportes menores en relación con los mencionados, situación que pone en evidencia cuáles son los pilares actuales de la recaudación del estado nacional. Tal como se ha mencionado en análisis anteriores, gran parte de los recursos se obtiene de tributos altamente distorsivos, como es el caso de los derechos de exportación y el impuesto a los débitos. Más allá de generar trastornos en la eficiencia asignativa de recursos, también poseen graves observaciones relacionadas con la equidad distributiva y con la incidencia.

Una mención aparte merecen los ingresos por rentas de la propiedad, que si bien en el total de recursos corrientes no se destacan a simple vista, aportan en 2011 más de 23 mil millones de pesos y están conformados por recursos que en su mayor parte provienen de utilidades del BCRA y de ANSES. Comparando los ingresos por rentas de la propiedad durante 2011 con 2010 se aprecia una notable disminución del orden

del 27%, restando de ese modo impulso a la evolución interanual de los recursos públicos.

Los recursos de capital no son sustanciales dentro de las cuentas públicas. Durante 2011 sólo aportan 56 millones de pesos, evidenciando además una caída con respecto a 2010.

Las contribuciones figurativas, es decir el financiamiento intrasector público, se incrementan globalmente un 37% en 2011 alcanzando casi 120 mil millones de pesos. Las contribuciones figurativas son los recursos originados en las contribuciones de la administración central, organismos descentralizados y entidades de seguridad social destinados a la financiación de distintos tipos de gasto de la administración central, organismos descentralizados o entidades de seguridad social. Con la finalidad de evitar duplicaciones, no se contemplan en el cálculo de los resultados del sector público como tampoco lo hacen los gastos figurativos, a los que se hará referencia en la próxima sección.

## Gastos

Las erogaciones corrientes del SPNNF exhiben, en 2011, un aumento del 37% con respecto a los guarismos de 2010, totalizando casi 412 mil millones de pesos. Si bien esta cifra resulta inferior al total de recursos corrientes, la tasa de aumento de los gastos supera a la tasa de incremento de los recursos. De confirmarse esta tendencia, se podría complicar el resultado económico del sector público.

Dentro del total de gastos corrientes, la mayor parte se destina a las prestaciones de la seguridad social que captan algo de 150 mil millones de pesos, un 37% por encima del ejercicio 2010. Si se toman en cuenta las cifras de 2009, puede apreciarse que el desembolso con destino seguridad social prácticamente se duplica en el período, como consecuencia, principalmente, del plan de inclusión previsional planteado por el gobierno nacional que incorpora una gran cantidad de beneficiarios (casi 2 millones y medio) que no contaban con los aportes requeridos para acceder regularmente.

Si bien no se discute la necesidad de mejorar la cobertura social de los habitantes, esta medida imprime un notable esfuerzo fiscal que recae sobre toda la población, al incorporar beneficiarios que realizan escasos aportes al sistema, debido a que se trata de jubilaciones mínimas, y que por otra parte requieren una gran atención en salud por las características etarias y de vulnerabilidad del grupo.

Siguiendo con el análisis de los gastos corrientes, luego de las erogaciones en seguridad social se ubican en orden de magnitud, las transferencias corrientes que concentran 134 mil millones durante 2011, superiores al año 2010 en más de un 30%.

Las transferencias corrientes representan erogaciones realizadas por el sector público hacia otros sectores de la economía, sin contrapartida específica. Por ello, allí se contabilizan en dicho rubro los subsidios al sector privado, como es el caso del transporte o la energía, al sector público, como los envíos hacia otros niveles de gobierno sin contraprestación, los giros a universidades, etc. Dentro de este grupo, los principales aportes se dirigen hacia el sector privado con más de 100 mil millones de pesos en subsidios para 2011, un 36% por encima de lo gastado en el año anterior y un 50% más de lo girado en 2009. En otro orden de magnitud, los aportes al sector público se incrementan un 15% entre 2011 y 2010, principalmente por los mayores

aportes al sector universitario que reciben en este último ejercicio 16 mil millones de pesos aproximadamente. En 2012, el gobierno plantea un programa de reducción de subsidios que podría traducirse en una disminución del déficit para el cierre del ejercicio, o bien podrían reasignarse los recursos hacia otros fines. La alternativa elegida por el gobierno depende de las posibilidades ciertas de obtener fuentes de financiamiento alternativas.

Los gastos de consumo y operación representan el 20% del total de gastos corrientes, captando algo de 82 mil millones de pesos en 2011, magnitud que resulta un 29% mayor a la destinada el año anterior al mismo concepto. De ese total, 62 mil millones corresponden al pago de remuneraciones del sector público, mientras que algo de 20 mil millones corresponde a gastos corrientes en bienes y servicios. El incremento en la partida de remuneraciones entre 2011 y 2010 ronda el 27%, ajuste muy superior a la inflación oficial estimada por INDEC para el período.

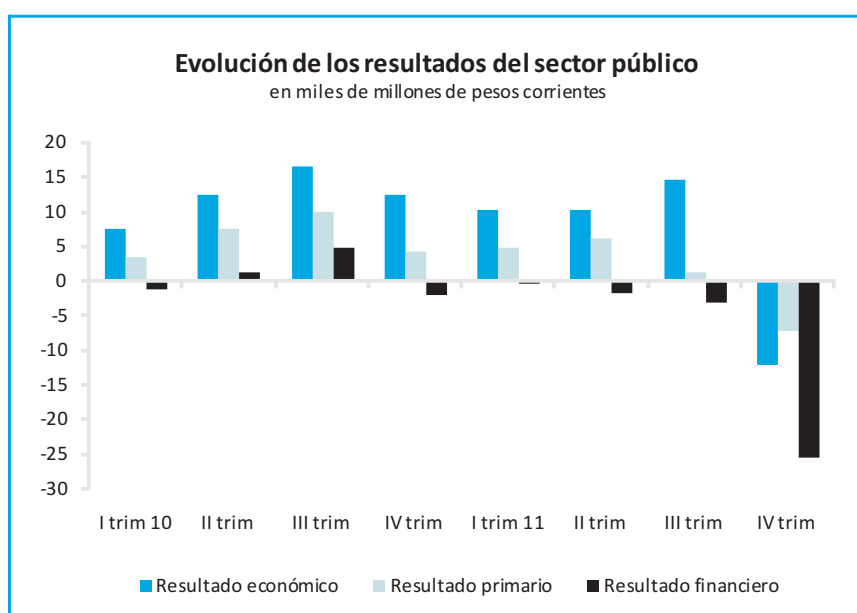
Los pagos por intereses de la deuda, que se excluyen en el cálculo de los gastos primarios porque corresponden a compromisos asumidos por el sector público en ejercicios anteriores, son del orden de los 36 mil millones de pesos durante 2011, un 60% más que en 2010 y en su mayor proporción en moneda extranjera.

## Resultados

Este esquema de presentación de información permite obtener indicadores del comportamiento del sector público nacional. De la comparación entre ingresos y gastos surge la presencia de déficit o superávit en las cuentas, situación que tendrá su correspondiente contrapartida financiera, como se anticipara anteriormente.

En primer término se puede calcular el resultado económico, como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (incluidos los intereses de la deuda y excluidos los pagos por amortización de deuda). Indica el ahorro o desahorro del ejercicio. Durante 2011 se observa un ahorro de 23 mil millones de pesos, disminuyendo notablemente en relación con el resultado de 2010, cuando el

Gráfico 1



## Sector Público Nacional Base Caja: Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento

Cuadro 1

En millones de pesos

CONCEPTO	2010	2011	Var 2011/2010
I) INGRESOS CORRIENTES	350.296	434.787	24%
- ingresos tributarios	206.249	264.005	28%
- contribuciones a la seg. social	100.962	133.680	32%
- ingresos no tributarios	7.639	10.559	38%
- ventas de bs.y serv.de la adm.púb.	1.422	1.600	13%
- rentas de la propiedad	32.133	23.390	-27%
- transferencias corrientes	1.081	278	-74%
- otros ingresos	810	1.275	57%
- superávit oper. emp. públicas	0	0	0%
II) GASTOS CORRIENTES	301.781	411.999	37%
- gastos de consumo y operación	63.435	81.888	29%
- rentas de la propiedad	22.103	35.591	61%
- prestaciones de la seguridad social	107.068	147.085	37%
- otros gastos corrientes	5.396	10.673	98%
- transferencias corrientes	101.994	133.943	31%
- otros gastos	6	5	-20%
- déficit oper. emp. públicas	1.778	2.814	58%
<b>III) RESULT.ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)</b>	<b>48.515</b>	<b>22.787</b>	
IV) RECURSOS DE CAPITAL	193	57	-71%
- privatizaciones	33	1	-97%
- otros	160	56	-65%
V) GASTOS DE CAPITAL	45.640	53.507	17%
- inversión real directa	17.416	24.441	40%
- transferencias de capital	27.536	28.222	2%
- inversión financiera	688	843	23%
VI) INGRESOS ANTES DE FIGURAT. (I+IV)	350.489	434.843	24%
VII) GASTOS ANTES DE FIGURAT. (II+V)	347.421	465.506	34%
VIII) RESULT.FINANC.ANTES DE FIGURAT. (VI-VII)	3.068	-30.663	
IX) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	87.796	119.903	37%
X) GASTOS FIGURATIVOS	87.796	119.903	37%
XI) INGRESOS DESPUES DE FIGURAT.	438.285	554.746	27%
XII) GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE FIGURAT.	413.170	549.825	33%
<b>XIII) SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)</b>	<b>25.115</b>	<b>4.921</b>	
XIV) SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZAC.	25.082	4.920	
XV) TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURAT.	435.217	585.409	35%
<b>XVI) RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)</b>	<b>3.068</b>	<b>-30.663</b>	
XVII) RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZAC.	3.035	-30.664	
XVIII) FUENTES FINANCIERAS	339.465	435.940	28%
- dism. de la inversión financiera	199.879	258.732	29%
- endeud.pub. e increm.otros pasivos	137.118	175.206	28%
- incremento del patrimonio	0	15	
- contrib. figurat. para aplic. financ.	2.468	1.987	-20%
XIX) APLICACIONES FINANCIERAS	342.533	405.277	18%
- inversión financiera	182.448	233.809	28%
- amort.deudas y dism. otros pasivos	157.617	169.481	8%
- disminución del patrimonio	0	0	
- gastos figurat. para aplic. financ.	2.468	1.987	-20%
<b>ENDEUDAMIENTO NETO</b>	<b>-3.068</b>	<b>30.663</b>	

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación

ahorro público fue superior a los 48 mil millones de pesos. En el Gráfico 1 se puede apreciar la evolución cuatrimestral de los distintos resultados de la operación pública, demostrando el franco deterioro de los mismos sobre finales de 2011.

Otro de los indicadores empleados habitualmente para el análisis de las cuentas del sector público es el resultado primario, que se estima restando a los ingresos totales del ejercicio, la suma de los gastos totales excluyendo los pagos por intereses y servicio de la deuda pública. El mismo orienta acerca de la posibilidad de cubrir los gastos que requieren los programas públicos con los actuales ingresos, descartando aquellos gastos que se originan en endeudamiento de períodos anteriores. En 2011, el superávit primario no alcanza los 5 mil millones de pesos y si observa el gráfico mencionado anteriormente, puede notarse también que en el cuatro trimestre se torna en déficit primario.

Se define como resultado financiero antes de contribuciones figurativas a la diferencia entre los recursos y los gastos totales, contemplando tanto los corrientes como los de capital. En esta definición no se toman en cuenta las contribuciones ni gastos figurativos para evitar duplicaciones. Este resultado es el que se conoce como superávit o déficit público y revela la existencia de necesidades de financiamiento o no. Es el cálculo realizado “por encima de la línea”. De acuerdo a las últimas cifras disponibles, el resultado financiero para 2011 refleja un déficit superior a los 30 mil millones de pesos, habiendo sido el año anterior un ejercicio superavitario. En el Gráfico 1 se observa que esta tendencia ya se manifiesta desde el segundo trimestre de 2011, sin lograr revertirla en el resto del año. Es evidente que las complicaciones en el frente fiscal se acentúan, planteando un complicado escenario para las cuentas públicas de 2012.

Teniendo en cuenta que los ingresos por rentas de la propiedad, donde, como se señala anteriormente, se encuentran computadas las transferencias del BCRA y de ANSES son del orden de los 24 mil millones de pesos, queda claro que si no se computaran en 2011 habría desahorro fiscal y déficit primario, además de déficit financiero. Queda a la vista la importancia de la transferencia de utilidades del BCRA en el último ejercicio. Los límites a la transferencia impuestos por la actual Carta Orgánica del Central podrían ser relajados si se aprueba la modificación propuesta, con lo cual puede esperarse que se acentúe la utilización de este instrumento en el futuro con las consecuencias sobre la economía ya conocidas. La financiación del sector público con fondos provenientes de la entidad monetaria se traduce en expansión monetaria.

La reforma de la Carta Orgánica, ya con media sanción del legislativo al momento del cierre de esta nota, además de redefinir el concepto de “reservas de libre disponibilidad” que permitiría seguir pagando deuda de ese modo, incrementa la posibilidad de otorgar adelantos al sector público nacional desde el actual 10% de los recursos en efectivo que el gobierno nacional obtenga, al 20%.

## Comentarios finales

Del análisis de las cuentas públicas puede concluirse que el frente fiscal se presenta complicado para 2012. El argumento del superávit fiscal esgrimido como pilar de la política económica ya no tiene validez, tal como se pone de manifiesto a lo largo de esta nota.

El escenario actual se caracteriza por tener una presión fiscal que se encuentra prácticamente en su punto máximo si se contemplan los tres niveles de gobierno, donde los ingresos del sector público se apoyan en impuestos altamente distorsivos y en transferencias del BCRA que se traducen en expansión monetaria con efectos sobre la inflación, con un gasto público que crece a una tasa superior a la de los ingresos y exhibe inflexibilidad a la baja en un contexto de permanente actualización salarial a raíz de las expectativas inflacionarias, y de transferencias crecientes.

Sumado a esto, las fuentes de financiamiento que actualmente están disponibles para el sector público se encuentran agotadas. Ante la imposibilidad práctica de acceder a los mercados de crédito internacionales para lograr endeudamiento, las pocas posibilidades de colocación de deuda en el ámbito interno y la probable reforma de la Carta Orgánica de la entidad monetaria, resurge como en décadas anteriores la posibilidad de monetización de los déficits. Frente al relajamiento de los límites para financiar al Tesoro con emisión monetaria, la decisión de utilizar esta alternativa o no va a depender de la voluntad de los gobernantes.

Una vez que el déficit existe, se abren dos posibilidades para su financiamiento: la utilización de emisión monetaria o el uso del crédito público. Al abuso de la primera alternativa, Argentina debe la hiperinflación de fines de la década del ochenta. Para poder zanjar la situación se establece la ley de convertibilidad en 1991, que limita las posibilidades de financiar al sector público a través de la creación de moneda. El abuso de la otra alternativa que quedaba disponible, el endeudamiento, contribuye a la crisis de fines de 2001. Con la reforma de la Carta Orgánica del BCRA, otra vez aparecen señales de alerta acerca de situaciones ya atravesadas por la sociedad argentina.

En realidad, debería realizarse una evaluación seria acerca de las posibilidades de reducir o eliminar el déficit fiscal, en lugar de plantear la discusión en torno a la manera de financiarlo. Ese debate no se ha efectuado en épocas pasadas. Lamentablemente, la historia reciente demuestra que fueron las crisis las que disciplinaron. Resta esperar para ver qué ocurrirá en esta ocasión. ■

*Nota: algunas definiciones técnicas utilizadas en la redacción del texto fueron extraídas de la publicación "El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina", publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.*