

## El déficit del estado fiscal

*A partir de 2011 se complica el panorama fiscal registrándose déficit financiero durante tres años consecutivos.*

*La velocidad de incremento del gasto público supera a la correspondiente al crecimiento de los ingresos.*

*Si no se computaran los ingresos atribuibles al Banco Central y al ANSES, el déficit financiero sería mucho más importante.*

El término “estado fiscal” se refiere a la idea de un estado financiado principalmente a través de impuestos y se contrapone a la noción de estado patrimonial o empresario que podría obtener ingresos participando en la actividad económica mediante la propiedad de los recursos.

Actualmente, el estado argentino puede definirse como estado fiscal al tener una escasa participación, aunque últimamente creciente, en la propiedad de las empresas y por financiarse mediante recursos que detrae de la actividad del sector privado mediante la recaudación de tributos. De hecho, si se toman en cuenta las cifras de 2013 casi el 90% de los ingresos proviene de los recursos tributarios y de las contribuciones de la seguridad social.

En este esquema, todo exceso de gasto que no pueda ser cubierto por los recursos públicos, necesariamente se traduce en un déficit fiscal que debe ser financiado mediante la toma de crédito público o a través de la emisión monetaria. Ambas formas de financiamiento del déficit encuentran limitaciones en la realidad, habiendo en la historia argentina claros ejemplos de exceso de emisión monetaria, como fue el caso de la hiperinflación de 1989, y de exceso de endeudamiento, como aquel que condujo a la crisis de fines de 2001.

Más allá de la alternancia en el uso de una u otra herramienta de financiación, el factor que persiste a lo largo del tiempo es el exceso de gasto, la existencia de déficits recurrentes que generalmente no se traducen en una mayor prestación de servicios por parte del estado y que, lo que es más grave aún, la sociedad no está en condiciones de financiar.

Durante la vigencia del plan de convertibilidad la limitación clara a la posibilidad de financiar déficits con emisión sumada a un gasto creciente llevó a un exceso de endeudamiento. Luego de la crisis de 2001, la salida de la convertibilidad y el repudio de la deuda soberana, los gastos crecientes se financian mediante la introducción de impuestos fuertemente discutidos desde el punto de vista de las recomendaciones de buenas prácticas tributarias, que generan enormes distorsiones sobre la actividad económicas por la forma en que afectan el sistema de incentivos pero tienen un gran potencial recaudador. Tal es el caso del denominado impuesto al cheque (2001) y de los derechos de exportación (2002). Esta estrategia permite durante largo tiempo cerrar la brecha entre los gastos y los ingresos. Dicho de otro modo, si estos dos tributos no existieran el resultado exhibido por las cuentas públicas habría sido deficitario.

Agotadas esas fuentes, se recurre a la reestatización de las AFJP (2008) eliminando el sistema de capitalización de los aportes jubilatorios y reemplazándolo por el claramente ineficiente sistema de reparto, donde los aportes y contribuciones de los trabajadores de hoy financian el retiro de los jubilados y pensionados actuales en un esquema de solidaridad intergeneracional. Hecho esto, queda abierta la posibilidad de desviar los recursos que integran ese fondo de aportes y contribuciones para usos distintos a los mencionados, es decir que se pueden utilizar para financiar gastos que nada tengan que ver con los jubilados y pensionados del momento actual.

Finalmente, la reforma de la carta orgánica del Banco Central (2012) propicia el uso de la emisión monetaria como forma de financiar el déficit fiscal. La financiación del sector público con fondos provenientes de la entidad monetaria se traduce en expansión monetaria, con los efectos sobre la inflación que se están observando en los últimos años.

Para efectuar el análisis de las cuentas del sector público nacional no financiero en la última década se comparan las cifras en moneda constante de 2013 con la finalidad de eliminar el efecto que la inflación tiene sobre los gastos e ingresos y, por consiguiente, sobre el cálculo del resultado. Como deflactor se utiliza un índice de precios elaborado por consultoras privadas.

## La evolución del gasto público

Las cuentas del Sector Público Nacional no Financiero (SPNNF) 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.)

De acuerdo a las cifras publicadas, los gastos corrientes y de capital se incrementan entre 2003 y 2013 un 106% en términos constantes, es decir eliminando los efectos de la inflación. Entre las principales partidas de gasto público pueden destacarse los gastos en remuneraciones al personal, las prestaciones de la seguridad social, las transferencias corrientes al sector privado y al sector público y los pagos por intereses de la deuda pública.

En el gráfico 1 se observa la trayectoria de las diferentes partidas de gasto público. Como puede apreciarse el gasto público total, representado mediante una línea, exhibe un comportamiento creciente hasta 2006, cae en 2007 y posteriormente retoma el ascenso en forma continuada hasta 2013.

La caída de 2007 es explicada por una disminución en las transferencias corrientes del sector público hacia otros sectores de la economía. En esta categoría se incluyen todos los gastos que efectúa el estado sin contrapartida, dirigidos a agentes del sector

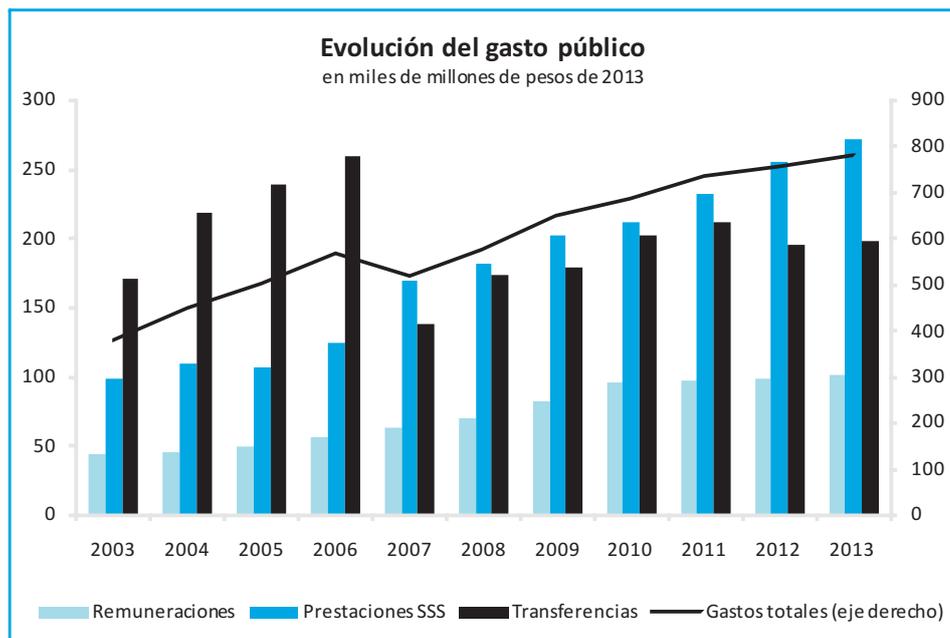


Gráfico 1

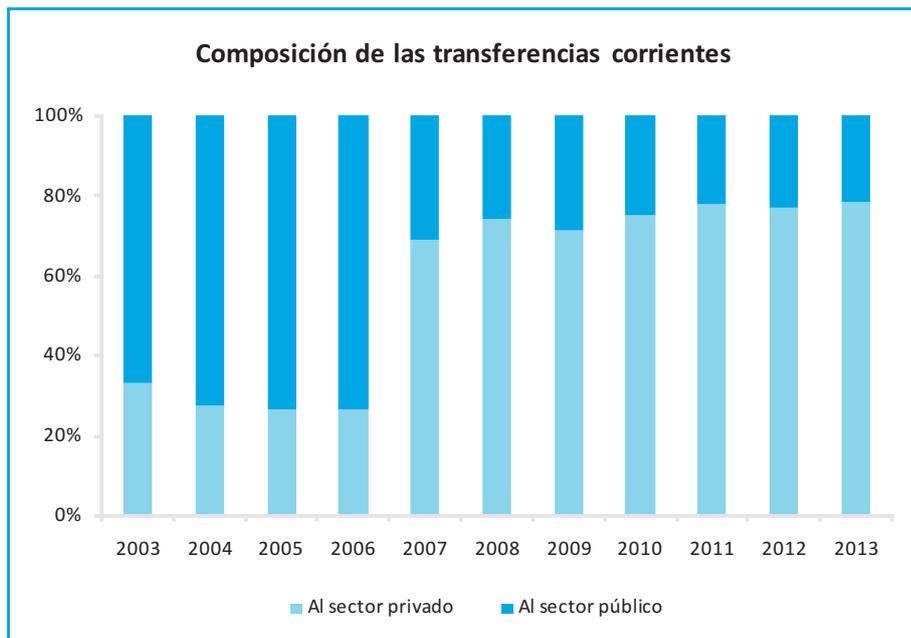
privado o del sector público como es el caso de las provincias o de las universidades públicas. Entre 2006 y 2007 las transferencias totales, expresadas en moneda constante, se reducen más del 46% a raíz de un menor giro de fondos a entes públicos. A partir de allí exhiben un crecimiento sostenido en el tiempo.

Una consideración aparte merece la asignación de gastos de transferencia entre el sector público y privado. En el gráfico 2 se observa la composición de las transferencias corrientes según el destino y de allí surge claramente el cambio registrado a lo largo del tiempo. Hasta el año 2006 la mayor proporción de los fondos corresponde a transferencias al sector público, ya sean provincias, universidades u otros entes, que captan entre el 70% y el 80% de la categoría. A partir de 2007 se invierte completamente la relación y pasan a ser los agentes del sector privado quienes reciben el 80% de las transferencias corrientes del sector público nacional. Es decir que no solamente el gasto por transferencias muestra un crecimiento en términos reales a lo largo del tiempo sino que, además, el destino principal son agentes del sector privado como consecuencia de los subsidios.

El pago de remuneraciones muestra un aumento del 131% en la última década, tanto por recuperaciones salariales reales como por mayor cantidad de empleos públicos. Tal como se observa en el gráfico 1 la trayectoria es permanentemente creciente a lo largo del tiempo, es decir que ni aún en el período donde el gasto público total se reduce se verifica una caída en el gasto por remuneraciones.

Otra gran partida de gasto público es la de prestaciones del sistema de seguridad social. Las erogaciones se incrementan constantemente en el tiempo con una variación del 177% entre 2003 y 2013. Más allá de la recomposición de las jubilaciones y pensiones, este aumento refleja el 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. Esta medida genera una importante carga sobre las cuentas públicas y, en particular, sobre los trabajadores activos y empresas que con sus aportes financian el sistema de seguridad social.

Gráfico 2

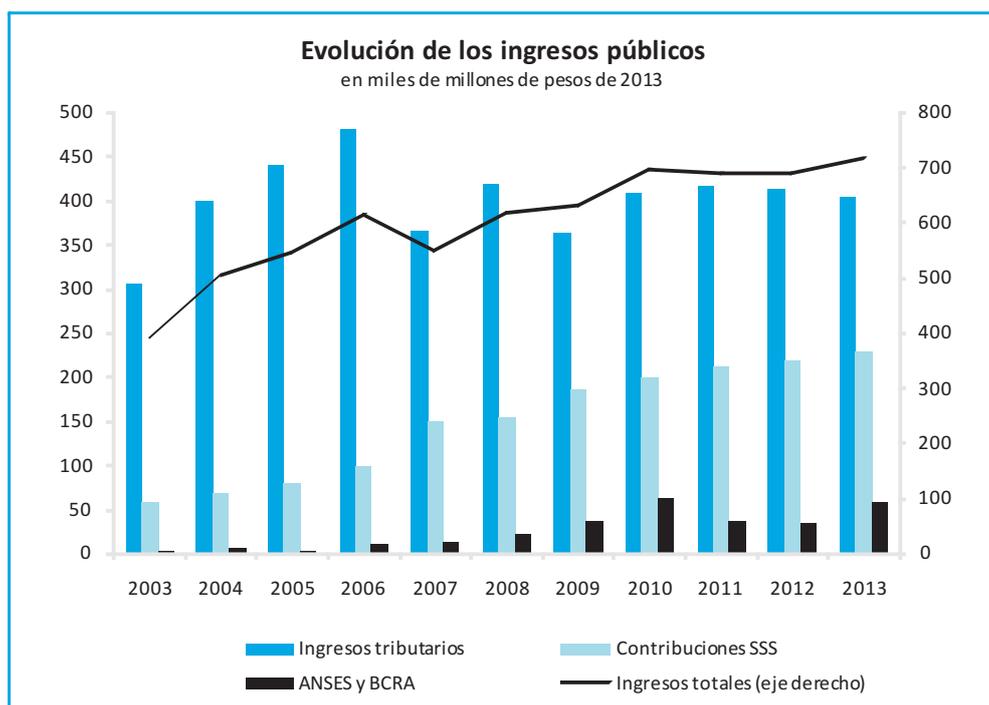


## Los ingresos en la última década

A lo largo de los últimos diez años los ingresos totales del sector público nacional se incrementan un 85% en términos reales, mostrando un ritmo de crecimiento que resulta inferior al 106% que exhiben los gastos públicos. Su trayectoria se refleja en el gráfico 3 donde puede observarse un aumento sostenido hasta 2006, una caída pronunciada en 2007 y una posterior recuperación que se mantiene hasta 2013.

La principal fuente de recursos públicos está formada por los ingresos tributarios y las contribuciones al sistema de seguridad social. En el caso de los ingresos tributarios,

Gráfico 3



el incremento registrado entre 2003 y 2013 es solamente del 32%, muy distante del aumento en los gastos. La desaceleración en el incremento de los recursos tributarios alerta sobre el agotamiento de las bases imponibles, lo que complica la obtención de recursos genuinos por parte del sector público nacional. Por otra parte, las contribuciones de la seguridad social muestran una tendencia constantemente creciente en el período, con una variación entre puntas de 290%

La mejora observada en los ingresos totales responde, en gran parte, al aporte que otros organismos gubernamentales realizan al Tesoro. Lo anterior se puede observar con claridad a través de la evolución de la partida "rentas de la propiedad", que principalmente se compone de las utilidades que el Banco Central transfiere y de las rentas del fondo de garantía solidario de ANSES. Tomando la variación entre puntas, en la última década el aumento es casi del 1600%, en términos constantes. La partida representa para 2013 más del 8% de los ingresos corrientes mientras que en 2003 su participación era apenas del 1% lo que pone de manifiesto la preponderancia que adquiere la utilización de los aportes de ANSES y de las utilidades del BCRA como forma de financiamiento de los crecientes gastos públicos.

## El resultado fiscal

De la comparación entre ingresos y gastos surge la presencia de déficit o superávit en las cuentas, hecho que tendrá su correspondiente contrapartida financiera, como se anticipara anteriormente. En el gráfico se muestra la trayectoria de los diferentes cálculos efectuados.

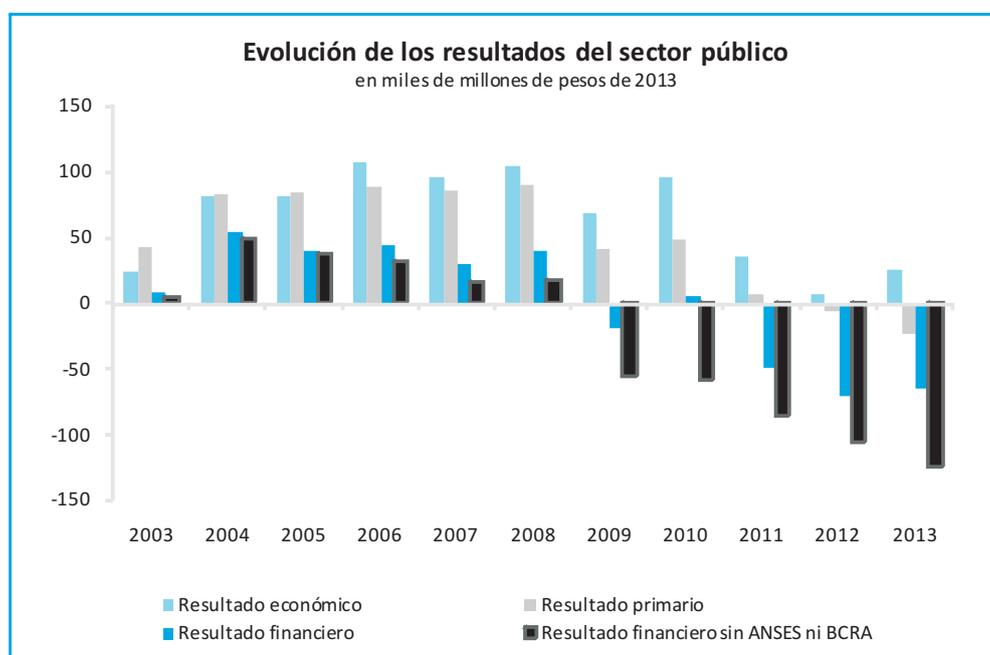


Gráfico 4

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 y es una definición restringida. El resultado económico es superavitario a lo largo de todo el período analizado, pero registra una caída muy importante a partir

de 2010 demostrando que a partir de allí comienzan a vislumbrarse dificultades en el frente fiscal que se traducen en las otras medidas de déficit fiscal.

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. Durante la última década se registra superávit primario hasta 2011, mientras que en 2012 y 2013 hay un déficit creciente que continúa así en lo que va de 2014, aún teniendo en cuenta que entre los ingresos se están computando las transferencias del BCRA y de ANSES lo que disminuye la brecha. Si esto no fuera así la situación sería más preocupante todavía.

Se define como resultado financiero a la diferencia entre los recursos y los gastos totales, contemplando tanto los corrientes como los de capital. 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”. En el gráfico 4 se observa su trayectoria en el tiempo y se pone de manifiesto que en 2009 hay un déficit financiero que equivale a 17 mil millones de pesos de 2013, situación que se repite luego desde 2011 en adelante aunque con mayor gravedad que en 2009. El déficit de 2013 es de 64 mil millones de pesos y las perspectivas para 2014 no resultan alentadoras. Si se hace el ejercicio de no contabilizar los ingresos del BCRA y de ANSES habría déficit financiero desde hace cinco años y en forma consecutiva.

## Comentarios finales

Analizando la evolución de las cuentas públicas en la última década se observa que entre 2003 y 2009 el frente fiscal no fue un problema para el gobierno, registrándose resultados positivos en la relación entre los ingresos y los gastos públicos.

Tal como se comenta en estudios anteriores, el superávit fiscal constituye uno de los pilares de la política económica planteada por el actual gobierno, pero del estudio detallado de las cuentas surge que el resultado positivo se basa en la existencia de 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, y también en los aportes que otros entes gubernamentales como ANSES y el BCRA hacen al Tesoro. Sin embargo, a partir de 2009 comienzan a presentarse dificultades para cerrar los números del fisco. Ni siquiera utilizando las herramientas que sostuvieron el superávit en los períodos anteriores es posible evitar el déficit desde hace ya tres años consecutivos.

En virtud de los números observados se concluye que esto es consecuencia de un incesante incremento en las erogaciones que crecen a una velocidad muchísimo más elevada que los ingresos y, como agravante, es necesario señalar que la utilización de la emisión monetaria para cubrir la diferencia está encontrando su límite a partir del aumento en la inflación.

Un gobierno puede apelar al financiamiento mediante la emisión monetaria siempre y cuando la sociedad siga confiando en la moneda y la siga demandando como medio

de pago, unidad de cuenta y reserva de valor. Desde hace un tiempo la sociedad argentina está dejando clara su insatisfacción con respecto a la capacidad del peso para cumplir tales funciones y es justamente ese el origen de la limitación para seguir utilizando a la emisión como forma de cubrir el déficit.

Adicionalmente, el mercado internacional de crédito todavía está fuera del alcance de Argentina por lo que tampoco está disponible la posibilidad de recurrir al endeudamiento, complicándose aún más la perspectiva en el frente fiscal. La cuestión es cómo salir del déficit de un estado fiscal que actualmente ejerce una presión impositiva sobre el sector privado que se encuentra en el límite de la tolerancia, que ha generado enormes distorsiones en la asignación de recursos de la economía y que ha afectado sensiblemente los incentivos de los agentes económicos. Pareciera que pierde de vista de dónde salen los recursos que lo financian. ■

*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.*