

SUPLEMENTO
126

RePro
REALIDAD PROFESIONAL

INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

Gasto, financiamiento
y resultado fiscal



Ciencias Económicas

CONSEJO | BUENOS AIRES



Gasto, financiamiento y resultado fiscal

La ejecución presupuestaria conlleva tras de sí una amplísima gama de facetas y efectos macro y microeconómicos: el gasto público, su volumen, eficiencia y consecuencias sobre el consumo y la inversión global; el financiamiento y los efectos de la recaudación impositiva sobre las decisiones empresarias de inversión; los resultados fiscales, con destinos alternativos del superávit y/o el endeudamiento y la emisión monetaria para cubrir eventuales déficit; el impacto sobre las condiciones sociales en términos de equidad; etc. Prácticamente no existe tema en economía que no se vincule, directa o indirectamente, a la ejecución presupuestaria.

Cuando anualmente se realiza el debate presupuestario en el Congreso, éste gira básicamente alrededor de cuestiones institucionales: capacidad legislativa para modificar las cifras, "superpoderes", realismo de las estimaciones, efectos jurídicos de su no tratamiento y similares. Y cuando llega a debatirse en términos económicos, el análisis, tanto del oficialismo como de la oposición no llega a superar la comparación con el año anterior.

Aunque estas controversias son necesarias e inevitables, no llegan a rozar el panorama del mediano y largo plazo, es decir, aquellas transformaciones que se están produciendo y que pueden ofrecer una pauta respecto a las tendencias futuras.

Una metodología para el análisis con un horizonte más lejano, resulta de contrastar la situación actual con periodos anteriores. En este sentido comparamos los resultados fiscales del año 2010 con una fecha alejada en el pasado. Hemos seleccionado el año 1998 por varios motivos:

- La comparación 2010-1998 nos ubica en un horizonte de largo plazo

- El año 1998 es representativo de un modelo económico diferente, es su mejor año, y el más representativo de los '90

- El año 2010 es equivalente a 1998 en los mismos sentidos.

Trabajaremos con los resultados del esquema "base caja" pues los resultados por "lo devengado", aún no están disponibles para el año 2010. Aunque ambos métodos varían levemente, debe mantenerse la metodología de recopilación de la información.

Gasto Público

Realizamos la comparación 1998-2010 bajo tres perspectivas

- La estructura porcentual de la variación absoluta en moneda corriente
- La estructura relativa del gasto en valores corrientes
- Los niveles reales del gasto y sus componentes en términos del PBI

Aunque el cálculo oficial del PBI en valores corrientes de 2010, aún no está disponible, existe una estimación oficial incluida en el mensaje de la presentación del proyecto de presupuesto 2011.

En el cuadro N° 1 podemos observar que bajo las dos formas de presentación de variación del gasto (en valores corrientes y en valores reales), sólo tres ítem (seguridad social, transferencias al sector privado y remuneraciones) representan el grueso del incremento. En valores nominales 66,9 % y en valores reales el 71,05 %. En ambos casos de la variación total. En el resto de rubros destacamos la inversión real directa cuya variación real es de casi el 1 % del PBI.

Aunque aún lejos de los niveles históricos de la inversión del sector público, el

CUADRO 1

Sector Público Nacional no Financiero - Base Caja
Comparación gasto público 1998-2010 | en millones de \$ y en % ^{1) 2)}

RUBROS DE GASTOS	VALORES CORRIENTES				VALORES REALES EN % PBI			ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO		
	1998	2010	Diferencia valor absol.	Composic. diferencia	1998	2010	Diferencia ptos. porc.	1998	2010	Variación ptos. porc.
PRESTACIONES DE SEG. SOCIAL	17.480,6	107.068,0	89.587,4	29,84	5,85	7,65	1,81	37,04	30,82	-6,22
TRANSE. AL SECTOR PRIVADO	5.909,8	75.889,0	69.979,2	23,31	1,98	5,42	3,45	12,52	21,84	9,32
REMUNERACIONES	6.759,7	48.042,7	41.283,0	13,75	2,26	3,43	1,17	14,32	13,83	-0,49
INTERESES DEUDA PÚBLICA	6.660,3	22.047,2	15.386,9	5,13	2,23	1,58	-0,65	14,11	6,35	-7,77
TRANSE. CAPITAL- PCIAS + CABA	2.500,5	21.049,0	18.548,5	6,18	0,84	1,50	0,67	5,30	6,06	0,76
INVERSIÓN REAL DIRECTA	888,0	17.416,1	16.528,1	5,51	0,30	1,24	0,95	1,88	5,01	3,13
GASTOS CTES. EN BIENES Y SERV.	2.367,7	15.379,8	13.012,1	4,33	0,79	1,10	0,31	5,02	4,43	-0,59
TRANSF. CTES. A PCIAS. Y CABA	2.449,4	12.423,0	9.973,6	3,32	0,82	0,89	0,07	5,19	3,58	-1,61
TRANSE. A UNIVERSIDADES	1.645,4	12.214,7	10.569,3	3,52	0,55	0,87	0,32	3,49	3,52	0,03
TRANSE. DE CAPITAL -OTRAS	321,3	6.487,2	6.165,9	2,05	0,11	0,46	0,36	0,68	1,87	1,19
OTROS GASTOS CORRIENTES	0,8	5.396,0	5.395,2	1,80	0,00	0,39	0,39	0,00	1,55	1,55
RESTO DE RUBROS	214,5	4.008,2	3.793,7	1,26	0,07	0,29	0,21	0,45	1,15	0,70
TOTAL DEL GASTO	47.198,0	347.420,9	300.222,9	100,00	15,79	24,84	9,05	100,00	100,00	0,00

Fuente: Ministerio de Economía. Notas: 1) Son gastos antes de figurativos (transferencias intra-Sector Público Nacional). 2) Los gastos correspondientes a 1998 han sido depurados de transferencias por coparticipación a Provincias.



valor del año 2010 se destaca por resultar una recuperación parcial respecto a niveles casi inexistentes en los '90 cuando predominaban políticas públicas orientadas hacia el desguace del Estado.

Estas variaciones han modificado la estructura del gasto (3ª. sección del Cuadro N° 1). La reducción en la participación de los gastos previsionales y de la deuda pública (-14 puntos entre ambas) han permitido el incremento de las transferencias al sector privado (9,32 puntos) y de la inversión real directa (3,13 puntos)

Surge de estas cifras que podremos tener una visión global con sólo analizar un puñado de rubros.

Prestaciones de Seguridad Social

A pesar de resultar en valores nominales el rubro unitario que más creció y detentar el segundo puesto en el incremento a valores reales, la reducción en la estructura del gasto ha sido notable, y de hecho, ese menor espacio ocupado permitió el crecimiento de otros rubros.

Su importancia deriva del aumento en valores absolutos, porque en términos relativos, mientras los gastos previsionales crecieron en ese periodo el 512,5 %, las transferencias al sector privado lo hicieron en un 1.184,1 %, es decir, más del doble.

Y debe tenerse en cuenta que en ese crecimiento relativo menor, quedan involucrados importantes aumentos del beneficio mínimo, integración adicional al sistema de millones de personas, etc.

Transferencias al Sector Privado

Es el rubro de gastos que más creció en términos reales (en porcentaje del PBI) en el periodo bajo análisis, y su participación en el gasto público pasó del 12,5 % en 1998 al 21,8 % en el año 2010.

Estas transferencias son subsidios donde debemos diferenciar, entre aquellos de tipo social otorgado en forma directa a las familias, de aquellos concedidos por vía indirecta bajo la forma de subsidios a empresas. En particular de transporte y energía (gas, electricidad, combustibles) destinados a mantener tarifas reducidas.

CUADRO 2

Sector Público Nacional
Transferencias corrientes al Sector Privado - 2010 | en millones de pesos corrientes

RUBROS	Estimac. Ofic. en Set. 2010	Ejecutado Año 2010	Estim. Propia Ejecuc. 2010	Distribución básica	
				A familias	A empresas
De la Administración Nacional					
Unidades familiares	21.648,4		21.959,14	21.959,14	
Instituc. Priv. sin fines lucro	6.422,1		6.514,28	6.514,28	
Empresas Privadas	23.664,0		24.003,68		24.003,68
Subtotal Adm. Públ.	51.734,5	52.477,1	52.477,10		
De otros entes					
De Fondos Fiduciarios	5.998,9	23.411,9	23.411,90		23.411,90
Total Sector Público					
Transferencias Ctes. al Sector Privado	57.733,4	75.889,0	75.889,00	28.473,42	47.415,58
Distribución porcentual				37,52	62,48

Fuente: Ministerio de Economía.

Resulta curioso que encontremos esta clasificación en los mensajes que acompañan al proyecto de ley de presupuesto desde hace décadas, pero nunca ha sido procesada en la versión final de la ejecución presupuestaria ("Cuenta de Inversión" – Cf. en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>, 1993-2009)

Sin embargo, podemos realizar una aproximación. A mediados de Septiembre de cada año se conoce el proyecto de presupuesto del año siguiente con la clasificación de este rubro. Allí se comparan cifras de ese año con las del proyecto del año siguiente. Como la estimación del periodo anterior es con el año ya avanzado, resulta bastante precisa. Tomemos el caso del año 2010. (Ver Cuadro N° 2).

En el caso de las transferencias corrientes al sector privado de la Administración Nacional, la diferencia con la estimación oficial (Sept-2010) es sólo del 1,44 %. En el caso de los fondos fiduciarios que completa el sector público nacional, aunque la diferencia es enorme, no perturba la clasificación pues este rubro debe imputarse en su totalidad a subsidios vía empresas.

Debe tenerse en cuenta no sólo el gran aumento del gasto en este rubro (del 1,98 al 5,42 % del PBI) sino que el grueso de ese aumento viene registrado en el subsidio vía empresas. En 1998, el 82,8 % de esos gastos provenían del sistema de seguridad social por lo que debemos atribuir, en ese año, al menos dicho porcentaje a subsidios directos a familias.

En la actualidad, las cifras distribuida entre los dos conceptos básicos muestran la preeminencia (62,5%) de subsidios vía empresas. Esto implica subsidios generalizados sobre las tarifas con efectos parcialmente regresivos, ya que al aplicarse de manera indiscriminada también están favoreciendo a consumidores de medianos y altos ingresos.

Remuneraciones

Aunque representa una parte importante del aumento en el gasto en términos nominales y reales, las remuneraciones del sector público han crecido en proporción a la media del total de gasto y por ende, prácticamente no ha variado su participación en la estructura del gasto público. Más aún, existe un

leve descenso del 0,5 % medido en términos del PBI.

Intereses de la deuda

Ha sido el rubro que cedió la porción más importante en la estructura del gasto e hizo posible financiar el crecimiento de otros rubros. Su disminución ha representado casi 8 puntos menos en la variación de la estructura del gasto en el periodo.

La reestructuración de la deuda del año 2005 y las sucesivas reaperturas del canje, lograron reducir su monto básico, disminuir los intereses y alargar los plazos, provocando esta baja relativa.

Financiamiento del Gasto

Examinaremos los recursos por grandes fuentes para luego revisar en particular el ítem más importante: el de los recursos tributarios. (Ver Cuadro N° 3)

Por fuentes de recursos del Sector Público

En el cuadro N° 3 hemos desagregado el rubro “Rentas de la Propiedad” por su notoria importancia actual. En el caso de los que alimentan las fuentes del “Tesoro Nacional”, correspondiente al año 2010, el grueso tiene su origen en las utilidades del BCRA y una cifra menor en un remanente de los Derechos Especiales de Giro otorgados por el FMI en el año 2009. En cambio, el grueso de ese mismo ítem en 1998 corresponde a dividendos por la tenencia de acciones en las empresas públicas privatizadas.

En el caso de rentas de la propiedad que alimentan “Seguridad Social” corresponde, en el año 2010, a las utilidades provenientes del Fondo de Garantía del ANSES. En el año 1998 se trata de intereses por colocaciones financieras y alquiler de propiedades.

Lo más notable que surge de la comparación 1998 – 2010 de recursos por fuentes es la caída relativa de los recursos tributarios (impuestos sin asignación específica) y de los no tributarios (tasas, derechos y similares).

En particular nos interesa el caso de los recursos tributarios. A pesar del incremento de la recaudación en valores reales, es decir, por sobre la inflación y el crecimiento (en porcentaje del PBI), su capacidad para financiar el presupuesto se ha estado deteriorando. Esa brecha es cubierta por Rentas de la Propiedad,

conformada por utilidades del BCRA y del Anses. Esto nos lleva a la necesidad de indagar hacia el interior de los Ingresos Tributarios.

Recursos tributarios

Desde nuestro punto de vista debemos analizar la capacidad recaudatoria total debido a sus implicancias macroeconómicas. Realizamos dos aclaraciones previas:

- Evaluamos la recaudación tributaria total, excepto la de seguridad social pues ésta tiene asignación específica.
- Si comparamos estos recursos del cuadro N° 4, con los “Ingresos Corrientes –Tributarios” del Cuadro N° 3 encontraremos diferencias derivadas de que la AFIP distribuye directamente del total de esta recaudación una parte a la Nación y el resto a Provincias, seguridad social, etc.

El análisis del cuadro N° 4 nos dice “a gritos” lo que ha venido sucediendo en el largo plazo:

- El 89,2 % del incremento nominal se concentra en cuatro impuestos
- Otro indicador de la tendencia hacia la concentración resulta de comparar el aporte de los tributos de baja recaudación (“Resto” en Cuadro N° 4). Mientras en 1998 detentaban el 18,5 % de la recaudación, esos mismos recursos u otros que los reemplazaron de bajo monto, en 2010 significaron sólo el 0,84% (menos del 1 %) de esos recursos.
- El aumento de los tributos tradicionales (IVA y Ganancias) en términos del PBI absorbe la diferencia de los recursos de bajo monto recaudatorio.
- El incremento global (6,35 % del PBI) está representado por la irrupción del impuesto a los débitos y créditos bancarios y el crecimiento de los derechos de exportación (retenciones) que en 1998 eran casi inexistentes.
- Sigue vigente la clásica preeminencia en Argentina de los impuestos sobre los consumos.

Pero el cuadro resumido de recaudación tributaria, no transparenta todo lo que deberíamos conocer. Temas cruciales de la tributación en Argentina no surgen de su mera lectura.

Analizaremos los que a nuestro criterio son importantes para una valoración de conjunto de la problemática fiscal: la composición de la recaudación de los derechos de

CUADRO 3

Recursos totales por fuentes | en millones de \$ corrientes y en % ^{1) 2)}

RUBROS	1998	2010	1998	2010	Difer. en p.p.
Recursos Tributarios	26.979,4	206.249,1	62,56	58,85	-3,72
Contribuciones a la SS	11.990,0	100.961,5	27,80	28,81	1,00
Recursos No Tributarios	2.184,4	7.638,6	5,07	2,18	-2,89
Rentas de la Propiedad	951,6	29.853,6	2,21	8,52	6,31
Tesoro Nacional	928,8	21.247,4	2,15	6,06	3,91
Seguridad Social	22,8	8.606,2	0,05	2,46	2,40
Recursos de Capital	508,8	193,2	1,18	0,06	-1,12
Resto	510,3	5.592,8	1,18	1,60	0,41
Total Ingresos (Ctes. y de Capital)	43.124,5	350.488,8	100,00	100,00	-

Fuente: Ministerio de Economía.

Notas: 1) Son recursos antes de contribuciones figurativas (transferencias intra sector público nacional). 2) Los recursos tributarios de 1998, al igual que los gastos, fueron depurados de la coparticipación a Pcia.



CUADRO 4

Recaudación Impositiva en millones de \$ corrientes y en % ¹⁾							
RUBROS	EN VALORES CORRIENTES				EN PORCENTAJE DEL PBI		
	1998	2010	Diferencia	Composic. Diferencia	1998	2010	Diferencia puntos PBI
IVA (neto de reintegros)	20.337,08	113.329,99	92.992,91	35,41	6,80	8,10	1,30
Ganancias (incluye mínima presunta)	9.488,56	78.299,45	68.810,89	26,20	3,17	5,60	2,42
Derechos de Exportación (retenciones)	27,87	45.547,35	45.519,49	17,33	0,01	3,26	3,25
Créditos y Débitos Bancarios	-	26.884,73	26.884,73	10,24	-	1,92	1,92
Combustibles (todos)	3.692,46	15.269,01	11.576,55	4,41	1,24	1,09	-0,14
Derechos de Importación	2.694,00	11.182,63	8.488,62	3,23	0,90	0,80	-0,10
Internos coparticipados	1.481,92	9.474,41	7.992,49	3,04	0,50	0,68	0,18
Bienes Personales	772,21	5.146,79	4.374,59	1,67	0,26	0,37	0,11
Monotributo impositivo (1)	-	2.092,55	2.092,55	0,80	-	0,15	0,15
Resto (impuestos y derechos)	8.738,67	2.594,69	-6.143,98	-2,34	2,92	0,19	-2,74
Total	47.232,75	309.821,60	262.588,84	100,00	15,80	22,15	6,35

Fuente: Secretaría de Hacienda. Nota: 1) En 1998, el informe no lo desagrega e incluye en "Otros Impuestos"

exportación y de la imposición sobre ganancias debido, en ambos casos, a la heterogeneidad de sus componentes.

En el caso de los derechos de exportación influye la importancia asumida en la recaudación global y el grado del conflicto social desatado. El interrogante: ¿cuánto aporta la producción primaria del sector agropecuario, donde radicó la crisis, al total de la recaudación de los derechos de exportación?

No se dispone aún de la desagregación correspondiente al año 2010 que AFIP publica en su anuario. Sin embargo, la distribución de años anteriores (en Cuadro N° 5) podrá ser útil a fin de tomar una idea aproximada de su composición.

Debido a los cambios coyunturales en las cosechas y en el resto de rubros de exportación, entendemos que la distribución de los \$ 45,5 miles de millones recaudados por retenciones en 2010 (cuadro N° 4) tendrá una distribución similar a la del año 2008. Si los productos agropecuarios primarios (donde radica la puja social) representan aproximadamente 1/3 del total de retenciones, significará alrededor del 4,3 % de los recursos totales del sector público que surgen del Cuadro N° 2.

El otro caso, que requiere un análisis específico de su composición, es la recaudación de Ganancias respecto a la personería que detenta el contribuyente. Es que en Argentina, Ganancias sobre personas físicas y sobre empresas (personas jurídicas)

funcionan, a diferencia de la mayoría de países del mundo, como institutos tributarios en compartimentos estancos. No están integrados como es la forma usual. Pej., tomando el pago de empresas como un pago a cuenta de las personas físicas e incorporando esos ingresos a la escala de progresividad.

De esa manera, con amplios sectores de actividad monopolizados o bien con capacidad para negociar un oligopolio de precios, un impuesto precalculable puede ser incorporado al costo y por ende trasladado al consumidor con el mismo efecto regresivo de un impuesto sobre los consumos. En cambio, cuando recae sobre personas físicas, la traslación a precios es más lenta y difícil.

Es por eso que la preeminencia de la recaudación en una u otra forma del impuesto a la renta neta, puede modificar el sentido de la progresividad respecto a la distribución del ingreso y transformarse en regresivo, efecto que se sumaría a una ya muy alta composición de impuestos sobre los consumos.

Tampoco disponemos aún de esa composición de ganancias por origen para el año 2010. Pero revisar la tendencia de los últimos años (Cuadro N° 6) será útil para ubicarnos en el tema.

En promedio de los últimos años, alrededor de 2/3 de la recaudación de Ganancias son impuestos que recae sobre las empresas. Estas condiciones son el versus de lo que

CUADRO 5

Retenciones Recaudación desagregada				
RUBROS	EN MILLONES \$ CTES.		EN % DEL TOTAL	
	2009	2008	2009	2008
Productos agropecuarios	6.330,69	11.466,23	19,76	31,80
Productos agroindustriales	15.069,69	11.108,16	47,03	30,81
Productos Minerales	7.349,70	10.443,79	22,94	28,97
Productos de origen industrial	3.291,47	3.037,15	10,27	8,42
Total	32.041,54	36.055,33	100,00	100,00

Fuente: AFIP



Recaudación Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital (en millones de \$ y en %)					
RUBROS	2005	2006	2007	2008	2009
Total	29.202,9	34.763,6	44.225,7	54.722,1	56.886,7
Sobre Empresas y personas residentes	27.793,9	32.897,6	41.921,7	51.640,4	53.529,6
Personas físicas	8.192,2	9.987,0	12.776,7	17.614,7	19.507,0
Corporaciones y otras empresas	19.601,7	22.910,6	29.145,0	34.025,7	34.022,6
S/ Empresas y no residentes (Benef en Exterior)	1.409,0	1.866,0	2.304,0	3.081,7	3.357,1

RUBROS	2005	2006	2007	2008	2009
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Sobre Empresas y personas residentes	95,18	94,63	94,79	94,37	94,10
Sobre Empresas y personas residentes (como total)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Personas físicas	29,47	30,36	30,48	34,11	36,44
Corporaciones y otras empresas	70,53	69,64	69,52	65,89	63,56
S/ Empresas y no residentes (Benef en Exterior)	4,82	5,37	5,21	5,63	5,90

Fuente: Ministerio de Economía

sucede en los países desarrollados donde esa composición de la recaudación de los impuestos sobre la renta es inversa a lo que sucede en Argentina, generando en esos países, un fuerte efecto progresivo en la distribución del ingreso.

Los resultados fiscales

Evaluamos los resultados de la jurisdicción nacional y el consolidado nacional.

Los resultados de la jurisdicción nacional

Analizamos la formación de los resultados del sector público nacional por vía de su clasificación institucional. Tomaremos para ello las áreas de la clasificación presupuestaria de los organismos del sector público: Administración Pública (Tesoro Nacional, áreas que utilizan recursos de afectación específica, seguridad social) y organismos que al sumarse al anterior, conforman el sector público nacional (fondos fiduciarios, empresas públicas, Pami y otros). Además en "Tesoro Nacional" y en "Seguridad Social" desagregamos "Rentas de la Propiedad" por su importancia actual.

Además, a los fines de obtener un panorama más amplio del periodo 1998-2010, en el Cuadro N° 7 hemos intercalado los resultados del año 2005. Del análisis de dicho cuadro, se destacan las siguientes características:

- La reversión del resultado fiscal. De un predominio de resultados negativos en los '90 hemos pasado a resultados positivos en la primera década del Siglo XXI.
- En el resultado fiscal positivo del año 2005 resaltamos el aporte a dicha cifra de las áreas institucionales más importantes (administración central y seguridad social)
- En el año 2010, con resultados positivos, aunque de menor dimensión, se destaca la heterogeneidad de resultados de los diferentes segmentos. El resultado positivo se sostiene en la Seguridad Social y en particular en la cuenta de "Rentas de la Propiedad". Éstas son utilidades del Fondo de Garantía del Anses que duplica el resultado

positivo. En "Tesoro Nacional" el aporte de las utilidades del BCRA, disminuye en 2/3 el resultado negativo. En ambos casos se trata de recursos extrapresupuestarios no convencionales.

La oposición ha criticado este esquema argumentando que se trata de un caso de "contabilidad creativa" para esconder resultados negativos. En primer lugar esos recursos existen y en segundo lugar cualquier partido político de oposición, si fuese gobierno en situación de emergencia, echaría mano a esos mismos recursos. La cuestión a debatir no es el grado de amaneramiento de las cifras sino la perspectiva de continuidad de ese flujo que analizaremos más adelante.

Los resultados fiscales consolidados

El resultado fiscal es muy importante en el análisis global. En primer lugar por los efectos macroeconómicos diferenciales que tienen sus alternativas de financiamiento (crédito público, emisión monetaria, deuda flotante, etc.). En segundo lugar, porque es un elemento clave en el modelo global de la economía. Pej., si hablamos de déficit o superávit gemelos nos estamos refiriendo a la comparación simultánea del resultado del balance fiscal y el correspondiente al balance en cuenta corriente del sector externo.

Y aquí debemos hacer una salvedad adicional. Cuando comparamos ambos balances, surge una diferencia conceptual que convierte a sus elementos en heterogéneos y limita el análisis de los resultados. Es que cuando hablamos del balance en cuenta corriente, éste es representativo del sector externo de la economía global, tanto desde el punto de vista geográfico como institucional. La Aduana y el Banco Central que regulan sus movimientos reales y financieros y recopilan la información pertinente, pertenecen a la jurisdicción nacional. No existe capacidad regulatoria alguna en esta materia por parte de las provincias.

En cambio cuando hablamos de resultado fiscal nos referimos casi siempre a



los saldos que arroja la jurisdicción nacional. Este criterio convierte en heterogéneas la comparación de las cifras y su signo, sobre todo cuando analizamos la macroeconomía en función de los “resultados gemelos”

Aunque existen tres jurisdicciones, los resultados municipales completos (recursos-gastos-resultados) fueron interrumpidos en el año 2002. Sólo actualizan la recopilación de gastos bajo la clasificación “finalidad-función”. Sin embargo, las limitaciones institucionales del régimen municipal en cuanto a recursos y capacidad de crédito, hace posible que sus eventuales resultados no modifiquen de manera apreciable el resultado consolidado total.

Es por eso que podemos trabajar con un alto grado de aproximación si consolidamos el resultado de Nación y Provincias. Éstas últimas sí son importantes en el resultado total y su impacto puede incluso modificar el signo del resultado de la jurisdicción nacional.

Aunque con alguna demora, la información sistematizada estuvo disponible hasta hace poco tiempo en la Secretaría de Hacienda, para cada provincia y C.A.B.A. y el total. Hacia el tercer trimestre del 2010 se conoció el cierre del año 2009, pero la información no sólo se interrumpió sino que fue eliminada la información anterior de los archivos de la Secretaría de Hacienda, con la promesa de restituirlos. A la fecha de cierre de este informe, esto aún no se había producido.

A fin de ubicarnos en la importancia del resultado fiscal de la jurisdicción provincial comparemos los resultados del año 2009 con los de la correspondiente nacional: Sector Público Nacional: -7.131; Provincias + CABA: -11.308, ambos deficitarios. De un resultado nacional sólo levemente negativo de -0,62 % del PBI, cuando adoptamos el consolidado se convierte en un nivel deficitario de importancia: -1,61 % del PBI

Aunque no se dispone de información oficial del año 2010 de la jurisdicción provincial acumulada y compatibilizada, algunas consultoras especializadas en este tipo de

información, evalúan un nivel deficitario mucho menor debido a la distribución durante ese periodo del fondo de ATN (Anticipos del Tesoro Nacional) formado, de acuerdo a la Ley de Coparticipación, por el 1% de la masa coparticipable.

Este fondo se distribuía de manera parcial desde el año 2005. La distribución de su saldo en el año 2010 estuvo destinada a compensar deudas de las Provincias con la Nación, incluido los pagos de corto plazo. Además se flexibilizaron las tasas y los plazos del resto de la deuda. En conjunto significaron un alivio importante en corto y mediano plazo para ese nivel jurisdiccional.

Y significó un ingreso adicional para las provincias, y por única vez de \$ 9.644 millones. Aunque son operaciones “bajo la línea” (después de resultados) y no hubo entrega de “dinero fresco”, es probable que se computen como ingreso corriente a fin de aliviar la tendencia deficitaria. De acuerdo a las estimaciones de consultoras privadas, mediante la aplicación de este criterio, el resultado transformará un nivel negativo medio en levemente positivo, cortando así una “racha” de resultados negativos desde el año 2007.

Para este año 2011, un año electoral, la tendencia del gasto público en las provincias será ascendente en materia de obras públicas y remuneraciones al personal (ésta última representa aproximadamente 1/2 del gasto total). Pero ya no estará disponible la acumulación de varios años de ATN y el déficit volverá a ser importante.

Los responsables de las administraciones provinciales tienen similar criterio. Y se están preparando para ese escenario, sabiendo que no podrán disponer de apoyo extra por parte de la jurisdicción nacional por las condiciones vigentes y la suspensión explícita de los Programas de Asistencia Financiera (PAF). Es por eso que algunas de ellas (en particular la pcia. de Buenos Aires) ya en 2010 comenzaron a recurrir a la colocación de crédito público en el mercado internacional. En lo que va del año 2011, se registraron algunas operaciones y los anuncios prevén

CUADRO 7

Resultados por área institucional en millones de pesos corrientes						
RUBROS	1998		2005		2010	
	Rstdo. Parc.	Rstdo. Total	Rstdo. Parc.	Rstdo. Total	Rstdo. Parc.	Rstdo Total
Tesoro Nacional		-4.538,8		4.823,3		-9.455,6
Rstdo sin Rentas Propiedad	-5.467,6		4.571,4		-30.703,0	
Rentas de la Propiedad	928,8		251,9		21.247,4	
Recursos de afectación específica		-233,7		-466,9		-1.538,9
Organismos Descentralizados		-55,0		-20,8		273,1
Instituciones de Seguridad Social		679,3		3.627,4		16.129,4
Rstdo sin Rentas Propiedad	665,5		3.586,2		7.523,2	
Rentas de la Propiedad	13,8		41,2		8.606,2	
Ex - Cajas Provinciales		-		-		-
Subtotal Administración Pública		-4.148,2		7.963,0		5.408,0
Fondos Fiduc, E.del E., Pami y otros		74,7		1.455,1		-2.340,1
Total del Sector Público Nacional		-4.073,5		9.418,1		3.067,9
Memorandum:						
Rstdo. Sector Público en % del PBI		-1,36		1,77		0,22

Fuente: Ministerio de Economía.

Notas: 1) Resultados por área después de figurativos. 2) El total coincide con “antes de figurativos” de la relación Recursos - Gastos de cuadros 3 y 1



multiplicar estas operaciones en el resto del año.

Pero ¿cómo esto es posible cuando el crédito internacional está cerrado para la jurisdicción nacional? Es que pagando tasas relativamente altas el crédito "aparece". Y las autoridades nacionales no están dispuestas a convalidarlas mientras puedan echar mano a las reservas del BCRA.

En cambio, las provincias buscan el crédito internacional pues le permite evitar solicitar ayuda extra a la jurisdicción nacional y así detentar mayor autonomía en sus decisiones. Y para obtenerla están dispuestas a pagar el costo de tasas relativamente altas. Por otra parte, tienen instrumentos de garantía muy fuertes como la coparticipación. Tanto es así que la jurisdicción nacional no dispone de una garantía equivalente.

Si la provincia no paga, el acreedor se presenta al Banco de la Nación Argentina y retira los montos de distribución automática hasta cubrir el pago. Más aún, las provincias petroleras pueden sumar a esto la garantía de las regalías que son pagadas (y eventualmente retenidas) por empresas internacionales.

Una visión de conjunto

La tendencia es hacia la inflexibilidad de gastos y recursos, generando un déficit potencial muy importante.

Por el lado del gasto, sólo tres rubros (subsídios, beneficios provisionales y salarios), con una composición homogénea cada uno de ellos, conforman 2/3 de la variación nominal en el periodo 1998-2010 y llegan a detentar 2/3 del total del gasto total.

Y el problema se complica cuando tenemos en cuenta una característica común adicional: su alta inflexibilidad y una tendencia al crecimiento más que proporcional respecto a otros gastos. Veamos por qué.

En el caso de los subsidios (transferencias privadas a familias y empresas), su alto crecimiento relativo se debe a los efectos inflacionarios. Aunque no existe, por ahora, riesgos de alta inflación, la variación de precios futura se mantendrá, al menos, dentro de las cotas actuales. Estos niveles ya han provocado una tasa de incremento de los subsidios del 38,9% anual acumulativo en el periodo 2005-2010.

Y ambas categorías del gasto (a familias y a empresas) tienen efectos sociales muy importantes. Podrá mejorarse su eficiencia modificando sus características (p.ej. subsidiar a la demanda en lugar de la oferta, transparentar las operaciones, evitar los efectos de regresividad, etc.) pero será muy difícil detener su alto ritmo de crecimiento.

Una eventual necesidad de eliminar aún parcialmente estos subsidios, para transferir gasto público hacia otras áreas que por circunstancias coyunturales se conviertan en prioritarias, será en extremo difícil. Intentos de disminuir de manera paulatina este tipo de rubros ya ha tenido oportunidad de generar conmoción social.

En el caso del gasto en seguridad social, no sólo estamos frente a una alta inflexibilidad sino a un potencial crecimiento relativo futuro por su retraso relativo. Veamos los indicios:

- La reducción de la proporción que ocupa en el gasto total. A pesar de ello sigue siendo el gasto más importante (30,8%)
- Los reclamos sociales por la elevación del haber mínimo que representa el grueso del gasto en ese rubro. El alto impacto de una eventual mejora ha generado un debate público respecto a la posibilidad de financiarlo. Incluso el Poder Ejecutivo debió vetar una ley del Congreso que liga ese beneficio al salario mínimo.
- Existe una vía adicional de aumento en el gasto previsional: la acumulación de cientos de miles de juicios por actualización de haberes que puede, por sí mismo, crear una situación de emergencia en el gasto público que repercutirá en el nivel

de endeudamiento.

La importancia de este nivel del gasto público, muy concentrado e inflexible, cobra mayor dimensión cuando evaluamos, que a pesar del importante aumento de la recaudación (por crecimiento de la economía, efecto inflacionario y lucha contra la evasión), los resultados fiscales se han debilitado de manera notable.

En el año 2010, los resultados superavitarios de seguridad social y las utilidades del BCRA y el Anses, han aminorado un altísimo déficit potencial. El problema no radica en que su utilización resulte o no un "dibujo" contable. Dijimos que la cuestión se localiza en la posible continuidad de esa fuente.

En el caso de las utilidades del BCRA, su actividad operativa está generando déficit: intereses cobrados por depósito de reservas en bancos del exterior menos intereses por letras de esterilización monetaria. Es que los intereses internacionales se han desplomado mientras aumenta la necesidad de esterilización monetaria debido a la alta emisión para comprar divisas excedentes y mantener el nivel del tipo de cambio.

La única fuente disponible de rentabilidad son las diferencias por tipo de cambio. Pero éstas se reducen debido al retraso relativo del precio de la divisa respecto a la inflación, aún en términos del cómputo del Indec, es decir, en su versión de mínima.

En el caso de las diferencias positivas que arroja el sistema previsional (incluida las utilidades del fondo de garantía del Anses), la presión social y judicial pone en serio riesgo futuro las diferencias positivas que hoy se presentan.

Sin embargo, el déficit potencial resulta mayor al que muestran las cifras. El cierre del mercado financiero internacional por efecto de la crisis mundial ha impedido refinar los vencimientos por amortización de la deuda y deben ser objeto de pagos netos.

Estos pagos, deberían ser financiados con superávit fiscal. Pero su ausencia o bajo nivel, ha obligado a echar mano al préstamo de reservas del BCRA. En el año 2010 fueron US\$ 6.500 millones; y en 2011 US\$ 7.500 millones; que deben ser sumados al déficit potencial.

También en este déficit potencial debemos tener en cuenta los cientos de miles de juicios pendientes de jubilados por ajuste de haberes

Como en los '90, los recursos tributarios no pueden financiar las exigencias del gasto público. Y la solución, aunque imprescindible, por vía de otorgar mayor eficiencia y flexibilidad al gasto público resulta insuficiente. Por otro lado, seguir aumentando la presión impositiva a partir del actual esquema tributario implicaría profundizar sus efectos negativos. Es por esto que debería comenzar a trabajarse ya mismo en una profunda reforma tributaria a fin de superar los problemas de inflexibilidad y regresividad del sistema.

Consulte Informes de Coyuntura anteriores
en la sección Biblioteca Virtual

WWW.CPBA.COM.AR