

Escenario fiscal actual y perspectivas

La desaceleración observada en el total de los recursos tributarios durante el primer semestre de 2009 enciende una importante luz de alerta para el sector público nacional.

Se consolida la tendencia creciente en el gasto público, por mayores obligaciones en el sistema de seguridad social y transferencias corrientes al sector privado.

La presencia de déficits fiscales recurrentes obliga a buscar formas de financiamiento de los mismos, situación que tiene enormes repercusiones sobre generaciones actuales y futuras.

El superávit fiscal resulta, desde hace unos años, una variable fundamental sobre la que descansan gran parte de las estrategias de gasto público del gobierno actual. Su evolución ha sido motivo de frecuentes análisis y permite monitorear las perspectivas del frente fiscal a lo largo del tiempo. El resultado electoral de 2009 cambia el escenario del gobierno en relación con 2008. El debilitamiento del poder reflejado en el resultado de los comicios condiciona las próximas acciones del poder ejecutivo nacional, restando grados de libertad a las políticas de ingresos y gastos.

Por tal motivo, se plantea la necesidad de analizar la evolución de las cuentas públicas, esta vez con una perspectiva marcadamente coyuntural, con la finalidad de observar lo ocurrido en los últimos meses y tratar de plantear un escenario para los próximos. Para ello se analiza en primer término la evolución de los ingresos públicos, para luego observar la evolución del volumen global de gastos y sus diferentes partidas. Como forma de sintetizar se analiza la evolución del resultado fiscal en sus principales conceptos para poder culminar trazando el balance y las perspectivas para el corto plazo.

Los ingresos en los últimos meses

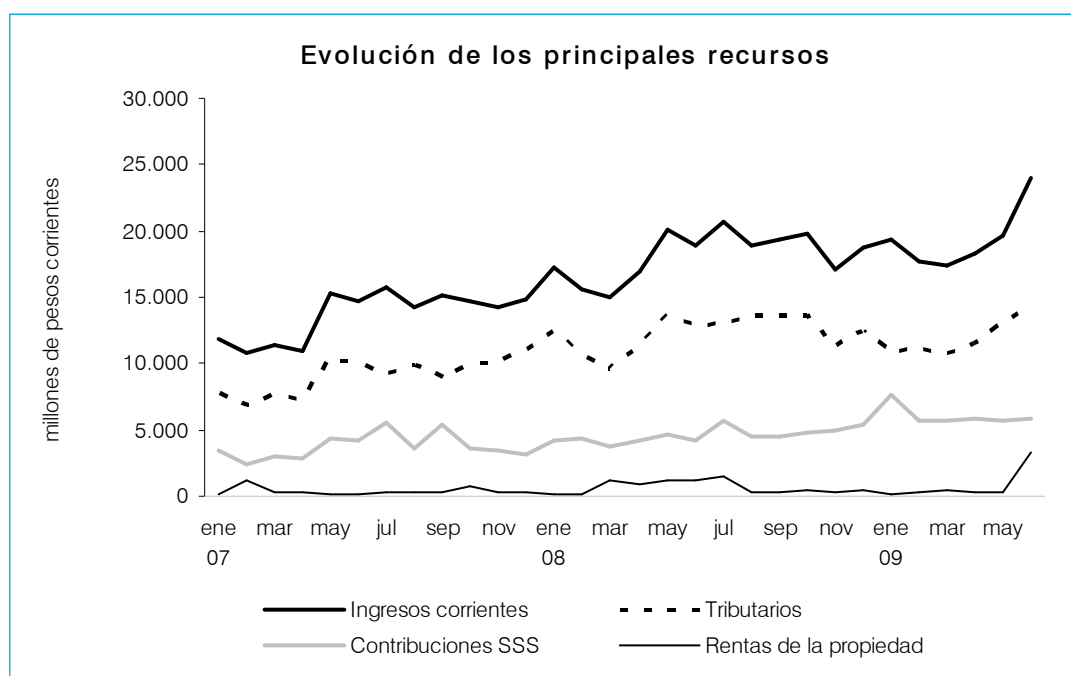
Para poder realizar un análisis completo del frente fiscal se estudia en primer término la evolución de los recursos con que cuenta el sector público nacional, que de algún modo determina la holgura con la que cuentan las políticas de gasto.

A grandes rasgos, los recursos del sector público nacional no financiero (SPNNF) pueden dividirse en recursos corrientes e ingresos de capital, siendo actualmente el primer grupo el que mayor contribuye al financiamiento de las actividades estatales y por lo tanto concentra la atención del análisis. Dentro de los recursos corrientes, el principal aporte viene dado por los ingresos tributarios¹, que representan casi el 70% de los recursos corrientes totales, seguidos por las contribuciones sociales que agregan un 25% adicional. Esta estructura pone de manifiesto cuáles son las herramientas que existen para financiar el gasto público: los tributos, ya sea que recaigan sobre el consumo, la renta, el trabajo o el patrimonio de individuos y empresas. Es por ello, que al observar las posibilidades de equilibrio en las cuentas públicas se necesita conocer cuáles son los pilares de la recaudación, de qué depende su evolución y qué posibilidades efectivas hay de incrementar la presión fiscal sobre los contribuyentes.

¹ Los ingresos totales del sector público están formados por los recursos tributarios, es decir los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social, mas otros ingresos, entre los que se incluye a las rentas de la propiedad y los ingresos no tributarios.

En el gráfico 1 se observa la evolución de los principales recursos del sector público nacional, donde se pone de manifiesto la tendencia creciente de los últimos años en el total de ingresos corrientes. Este comportamiento en el lado de los ingresos permite sostener el superávit primario que, como se menciona al inicio de esta nota, constituye uno de los pilares de la política económica del gobierno actual.

Gráfico 1



Fuente: AFIP

Cuando se realiza un análisis más detallado, indagando en la evolución de los diferentes rubros que conforman los ingresos corrientes, se encuentran ciertos factores que explican la tendencia global creciente pero alertan acerca de las perspectivas de los próximos meses.

Los ingresos tributarios aportan la mayor parte de los recursos, siendo del orden de los 14 mil millones de pesos en el mes de junio de 2009. Durante 2007 exhiben una clara tendencia creciente, situación que se modifica desde enero de 2008, a partir de donde se produce una importante caída en los meses siguientes con la posterior recuperación en abril de 2008. Entre mayo y octubre de dicho año, puede observarse un amesetamiento en la recaudación, aún cuando en términos nominales los guarismos superan a los de 2007. Desde noviembre de 2007 en adelante, la desaceleración en la recaudación es notable, lo que impacta negativamente en la situación fiscal de la Nación y enciende una señal de alerta, en el frente fiscal, para el gobierno actual. Si se compara lo recaudado en el primer semestre de 2009 con el mismo período del año anterior, se pone de relieve que los ingresos tributarios son, en el corriente año, sólo un 2% superiores a los de 2008, en términos nominales. Si se tiene en cuenta el efecto de la inflación, la recaudación tributaria real de 2009 resulta inferior a la del año pasado.

Otro componente importante en los recursos corrientes son las contribuciones de la seguridad social. En este caso existen sucesos puntuales que determinan la evolución de dichos ingresos, tal como puede apreciarse en el gráfico 1, donde se ve un incremento en las contribuciones durante ciertos meses de 2007 y luego en 2009. En primer término, a partir de la sanción de la ley 26.222 realizada cuando aún estaba en vigencia el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, que permitía el traspaso al régimen de reparto de algunos grupos de contribuyentes, se generaron ingresos extraordinarios que incrementaron notablemente el caudal de los recursos de la seguridad social, contabilizados para el cálculo del resultado fiscal como recursos

ordinarios. En términos concretos, las contribuciones patronales se incrementan entre 2007 y 2006 casi un 50%, con la mayoría de los traspasos desde las AFJP realizados durante el segundo y tercer trimestre de 2007. En segundo lugar, cuando se produce la estatización de las AFJP², todos los aportes y contribuciones que antes se dirigían al sistema de capitalización fluyen en la actualidad al sector público nacional no financiero, con el consiguiente aumento en el nivel de ingresos por dicho concepto. Esto contrarresta el estancamiento observado en los ingresos tributarios y contribuye, en parte, al incremento del total de ingresos corrientes. De hecho, durante el primer semestre de 2009, las contribuciones a la seguridad social resultan 45% superiores a las del primer semestre de 2008.

² IAE 101, "La estatización de las AFJP", pág. 14 a 25.

Los ingresos por renta de la propiedad habitualmente no resultan significativos en el total de ingresos. En el gráfico 1 puede apreciarse la evolución de los mismos, con una tendencia interesante a lo largo del período analizado. Durante 2007 el nivel resulta constante, con un total al final del período de 4.200 millones de pesos, pero a partir de 2008 comienza a observarse un aumento en el nivel de ingresos por este concepto, en particular a partir del mes de marzo, completando el año con más de 8.200 millones de pesos, el doble de lo ingresado en 2007. En los primeros meses de 2009 el nivel de ingresos por renta de la propiedad es bajo, pero en el mes de junio se registran más de 3.300 millones de pesos. Es interesante destacar que dentro de esta partida se computan las utilidades del Banco Central de la República Argentina y contribuyen a sostener los ingresos totales frente a la caída en la recaudación de impuestos.

Una mirada sobre los distintos tributos

Dada la importancia que tienen los recursos tributarios en el total de ingresos del sector público nacional, vale un análisis detallado de sus distintos componentes para tratar de vislumbrar las perspectivas recaudatorias del estado. Si bien la información sobre ingresos y egresos nacionales se encuentra actualizada al mes de junio de 2009, no se cuenta aún con una desagregación acerca de la recaudación de los diferentes impuestos, tasas y contribuciones que corresponden al nivel nacional, por lo que hasta el momento no es posible analizar la evolución de cada tributo en los últimos meses.

No obstante, se encuentran disponibles en la Administración Federal de Ingresos Públicos los datos de recaudación total por tributo, lo que incluye la proporción que corresponde a la Nación y también la cuota que va a las provincias. Tal como se analiza en el IAE 104³, del total recaudado por cada impuesto hay una parte que conforma la masa coparticipable bruta, que luego se distribuye entre la Nación y las provincias. Dicha distribución, denominada primaria, responde a un coeficiente fijo establecido en la ley de coparticipación impositiva, así que para ver la tendencia de los recursos que dispone la Nación en los últimos meses bien puede observarse la evolución de la recaudación total, aunque no pueda conocerse con exactitud la proporción que corresponde al SPNNF.

³ IAE 104, "Las provincias y la coparticipación", pág. 20 a 27. Allí se explica con detalle el porcentaje de cada impuesto nacional que contribuye a la formación de la masa coparticipable, y los coeficientes de distribución entre la Nación y las provincias.

En el Cuadro 2 se exponen las cifras comparativas entre el primer semestre de 2008 y el mismo período del corriente año. El total general recaudado resulta un 11% superior al registrado en el período de análisis de 2008, inferior al incremento de la inflación durante dicho lapso. Dicho porcentaje se explica por un aumento en la recaudación de impuestos del 8% y un incremento en las contribuciones sociales del 22% por los motivos explicados más arriba, que contrarrestan la caída de los recursos aduaneros (-7%).

En el caso de los impuestos, el principal aporte a la recaudación viene dado por IVA y Ganancias, que entre los dos suman el 78% del total recaudado por impuestos. El IVA bruto se incrementa en el primer semestre de 2009 un modesto 4%, alcanzando los 43 mil millones de

Sector público nacional no financiero - Base caja

Cuadro 1

En millones de pesos

CONCEPTO	1° sem 2007	1° sem 2008	1° sem 2009	var 08/07	var 09/08
I INGRESOS CORRIENTES	75.048	103.805	116.421	38%	12%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	50.000	70.757	71.873	42%	2%
- CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	20.188	25.170	36.435	25%	45%
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.880	2.294	2.603	22%	13%
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	370	437	534	18%	22%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	2.201	4.858	4.747	121%	-2%
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	267	215	210	-19%	-2%
- OTROS INGRESOS	83	76	18	-9%	-76%
II GASTOS CORRIENTES	58.412	79.940	101.011	37%	26%
- GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	11.213	14.389	19.905	28%	38%
. Remuneraciones	8.298	10.776	14.985	30%	39%
. Bienes y Servicios	2.869	3.613	4.919	26%	36%
. Otros Gastos	45	0	1	-99%	200%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	6.520	6.930	8.925	6%	29%
. Intereses	6.510	6.924	8.906	6%	29%
.. Intereses en Moneda Local	2.103	2.228	4.052	6%	82%
.. Intereses en Moneda Extranjera	4.407	4.697	4.854	7%	3%
. Otras Rentas	10	6	18	-43%	223%
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	22.533	30.471	38.691	35%	27%
- OTROS GASTOS CORRIENTES	432	674	631	56%	-6%
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	17.567	26.674	31.749	52%	19%
. Al sector privado	12.334	20.341	22.851	65%	12%
. Al sector público	5.042	6.124	8.731	21%	43%
.. Provincias y CABA	2.625	2.459	4.373	-6%	78%
.. Universidades	2.212	3.087	4.118	40%	33%
.. Otras	205	578	241	182%	-58%
. Al sector externo	191	209	167	10%	-20%
- OTROS GASTOS	42	11	10	-75%	-9%
- DEFICIT OPER. EMPRESAS PUBLICAS	106	792	1.101	648%	39%
III RESULT.ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	16.636	23.866	15.410	43%	-35%
IV RECURSOS DE CAPITAL	136	49	84	-64%	73%
V GASTOS DE CAPITAL	8.918	10.529	17.228	18%	64%
- INVERSION REAL DIRECTA	3.226	4.244	7.744	32%	82%
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	4.744	5.376	9.316	13%	73%
. A Provincias y CABA	3.556	3.608	7.561	1%	110%
. Otras	1.188	1.768	1.756	49%	-1%
- INVERSION FINANCIERA	948	909	168	-4%	-82%
VI INGRESOS ANTES DE FIGURAT. (I+IV)	75.184	103.854	116.505	38%	12%
VII GASTOS ANTES DE FIGURAT. (II+V)	67.330	90.468	118.239	34%	31%
VIII RESULT.FINANC.ANTES DE FIGURAT. (VI-VII)	7.854	13.385	-1.735	70%	-113%
IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	15.227	22.688	27.555	49%	21%
X GASTOS FIGURATIVOS	15.227	22.688	27.555	49%	21%
XI INGRESOS DESPUES DE FIGURAT.	90.412	126.541	144.060	40%	14%
XII GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE FIGURAT.	76.048	106.232	136.889	40%	29%
XIII SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	14.364	20.310	7.171	41%	-65%
XIV SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZAC.	14.325	20.310	7.168	42%	-65%
XV TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURAT.	82.558	113.156	145.795	37%	29%
XVI RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	7.854	13.385	-1.735	70%	-113%
XVII RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZAC.	7.815	13.385	-1.738	71%	-113%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Recaudación por impuestos, recursos de la seguridad social y aduanas

Miles de pesos - primer semestre

CONCEPTO	1° sem 2008	1° sem 2009	Var
TOTAL GENERAL	141.308.248	157.326.220	11%
IMPUESTOS 1/	83.299.416	90.117.219	8%
IVA Bruto 2/	41.272.523	42.818.640	4%
Pagos directos y retenciones - Impositivo	24.130.196	29.715.915	23%
Pagos directos y retenciones - Aduanero	17.142.328	13.102.725	-24%
IVA Neto de Devoluciones	38.322.418	41.060.640	7%
Ganancias	25.764.413	26.985.680	5%
Pagos directos y retenciones - Impositivo	24.373.421	25.919.106	6%
Retenciones - Aduanero	1.390.992	1.066.574	-23%
Cuentas Corrientes Ley 25413	9.177.731	9.738.802	6%
Combustibles líquidos y GNC	4.617.262	5.038.213	9%
Combustibles líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene)	1.731.654	2.043.273	18%
GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene)	1.252.936	1.202.044	-4%
Impuesto al Gas oil	1.342.901	1.474.006	10%
Fondo hídrico de Infraestructura	201.215	230.378	14%
Recargo consumo de gas	88.557	88.511	0%
Internos	2.731.212	3.150.414	15%
Tabacos	1.760.582	2.076.842	18%
Resto	970.630	1.073.572	11%
Adicional de emergencia sobre cigarrillos	259.697	315.060	21%
Bienes personales	2.030.610	2.262.534	11%
Ganancia mínima presunta	636.778	765.755	20%
Monotributo - Recursos Impositivos	636.254	742.685	17%
Resto	488.041	484.436	-1%
Impuesto por radiodifusión por TV y AM/FM	112.145	147.602	32%
Impuesto a la transferencia de inmuebles	212.689	147.990	-30%
Fdo. p/ Educación y Prom. Cooperativa	35.037	38.733	11%
Impuesto a los premios de juegos de azar	38.170	58.609	54%
Impuesto s/las entradas cinematográficas y s/los videos	18.819	23.168	23%
Otros	71.180	68.334	-4%
Devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos (-)	4.315.105	2.185.000	-49%
Devoluciones	2.950.105	1.758.000	-40%
Reintegros fiscales	1.365.000	427.000	-69%
SEGURIDAD SOCIAL	36.280.415	46.591.205	28%
Contribuciones 3/	18.131.531	22.596.189	25%
Aportes	10.469.917	13.437.909	28%
Obras sociales	5.058.629	7.215.266	43%
Riesgos del trabajo	2.155.002	2.728.514	27%
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	465.336	613.326	32%
Facilidades de Pago pendientes de distribución 4/	169.618	557.340	229%
RECURSOS ADUANEROS 5/	21.558.800	20.060.456	-7%
Comercio Exterior	20.764.502	19.416.898	-6%
Derechos a la Exportación	16.455.274	15.942.505	-3%
Derechos a la Importación	4.219.942	3.398.637	-19%
Estadística de Importación	89.207	75.729	-15%
Factor de convergencia neto	78	27	-65%
Tasas Aduaneras	4.703	2.646	-44%
Ingresos brutos	730.957	582.060	-20%
Resto	58.638	58.852	0%

1/ Recaudación neta de devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos

2/ Recaudación bruta, sin restar devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos

3/ Incluye facilidades de pago y agentes de retención

4/ Pendiente de distribución

5/ No incluye recaudación por Impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, Internos y Combustibles

Cuadro 2

Fuente:
Administración
Federal de
Ingresos
Públicos

pesos, aumento muy poco significativo si se tiene en cuenta que hay que restarle las devoluciones que el sector público debe hacer a ciertos contribuyentes. Por este motivo, la cifra relevante a observar es el IVA neto que es del orden de los 41 mil millones de pesos. Cabe destacar que durante el primer semestre de 2009, las devoluciones de IVA caen un 40% con relación al mismo período del año anterior. Esto implica que el sector público está demorando estos reintegros a los agentes económicos, los que incurrir de este modo en pérdidas financieras y contribuyen al financiamiento gratuito del sector público nacional. Si se hubieran efectivizado todas las devoluciones, el incremento en el IVA neto no hubiera sido del 7% sino que se hubiera parecido más a lo ocurrido con el IVA bruto.

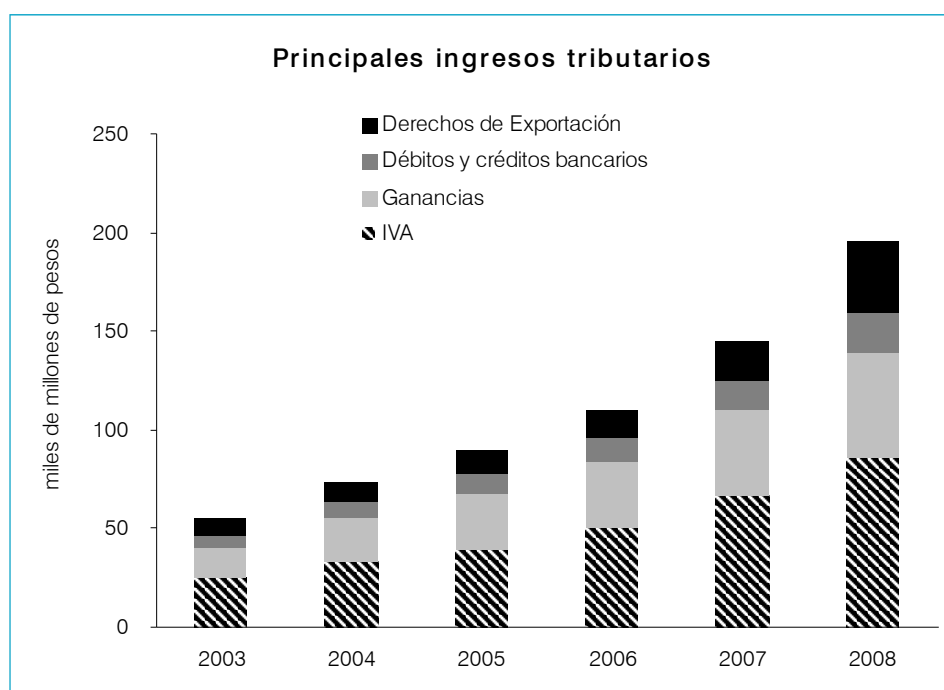
Con respecto a la recaudación por el impuesto a las ganancias, se observa en el primer semestre de 2009 un aumento del 5% en comparación con el mismo período del año anterior, aportando aproximadamente 27 mil millones de pesos. Nuevamente, dicho porcentaje de incremento es inferior a la inflación del período, con el agravante que la ley de impuesto a las ganancias no prevé ajuste por inflación, así que se aplica sobre rentas nominales y no reales lo que va en contra de la filosofía de este impuesto.

En reiteradas ocasiones se hace referencia a la importancia de dos tributos sobre el sostenimiento de la recaudación: el impuesto a los débitos y créditos bancarios, y los derechos de exportación, que han tenido en los últimos años⁴ una evolución permanentemente creciente y poseen la característica común de ser altamente distorsivos para el funcionamiento de las actividades económicas. En el primero de los casos, el incremento observado en el impuesto sobre las cuentas corrientes es del 6%, mientras que durante el primer semestre de 2009 se observa una retracción de la recaudación por derechos de exportación del 3%, dato sin precedentes desde la creación del tributo. En el gráfico 2 puede apreciarse la evolución de los principales tributos en los últimos años.

⁴ IAE 97, "Perspectivas en el frente fiscal", pág. 26 a 35.

Gráfico 2

Fuente: AFIP



Como conclusión acerca de los recursos del SPNNF puede señalarse que la recaudación de los recursos tributarios es sostenida por el aumento de las contribuciones a partir de la estatización de las AFJP y por el retraso en las devoluciones de IVA, mientras que los aumentos en la recaudación de la mayoría de los impuestos es inferior a la inflación. Por otra parte, la

incorporación de las utilidades del BCRA resulta determinante. Esta situación pone de relieve el agotamiento actual de las bases imponibles, la imposibilidad de incrementar la presión impositiva con el nivel de actividad actual y la necesidad de recurrir a transferencias del BCRA. Si a este panorama se suman los reclamos de los sectores afectados directamente por los derechos de exportación, que abogan por una disminución en las alícuotas de los principales productos, y la presión de las provincias en relación con las transferencias de fondos desde la Nación las perspectivas de recaudación se encuentran altamente comprometidas en el corto plazo.

El gasto público del sector público nacional no financiero

El total de gastos del SPNNF durante el primer semestre de 2009 asciende a los 145 mil millones de pesos aproximadamente, un 29% superiores a los del mismo período del año pasado, lo que pone de manifiesto la tendencia creciente del gasto público nacional en los últimos meses. Esta tendencia confirma el alto grado de crecimiento en el gasto que se da a partir de 2008 y se acentúa en 2009, tal como puede apreciarse en el gráfico 3 donde se exhiben las tendencias anuales de las principales partidas de gasto público. Nótese que el salto más significativo en el nivel de gasto se observa entre 2008 y 2007, ya que la variación entre el primer semestre de 2008 y el mismo período del año anterior es del 37%, principalmente como consecuencia del incremento en los gastos corrientes. En 2009 se confirma esta tendencia, pero con un porcentaje de aumento inferior.

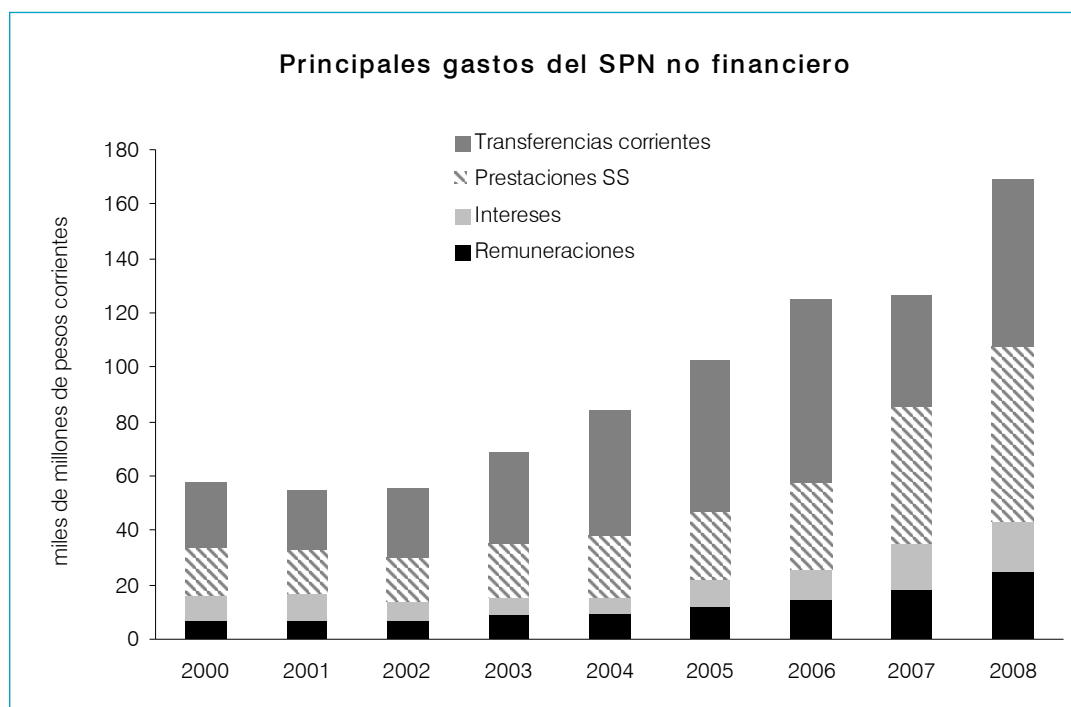


Gráfico 3

Fuente: MECON

Casi el 70% del total de gastos corresponde a gastos de tipo corriente, como puede notarse en el Cuadro 1 con el detalle de gastos contabilizados, mientras que los gastos de capital representan aproximadamente el 12%. Dentro de los gastos corrientes, las principales partidas corresponden a prestaciones de la seguridad social, transferencias corrientes, remuneraciones y pago de intereses.

Las prestaciones de la seguridad social son del orden de los 39 mil millones de pesos en los primeros seis meses de este año, un 27% mayores a las del período homónimo de 2008, confirmando la tendencia creciente observada en los últimos períodos como consecuencia de la reforma en el sistema de seguridad social ampliamente comentada, que suma a los incrementos en las prestaciones la mayor cantidad de beneficiarios. Pueden esperarse, en este sentido, obligaciones crecientes por parte del sector público nacional que deberá atender completamente al sistema de jubilaciones y pensiones.

Las transferencias corrientes constituyen recursos que el sector público destina a agentes del sector público o privado, sin obtener a cambio ninguna contrapartida. Son redistribuciones de ingresos desde los contribuyentes hacia ciertos sectores y no representan un gasto efectivo del sector público. En el primer semestre de 2009 los gastos por transferencias corrientes ascienden a 32 mil millones de pesos aproximadamente, un 19% superiores a las del primer semestre de 2008, dirigidas mayormente al sector privado. Si se contempla también lo acontecido en 2007, puede apreciarse la tendencia es claramente creciente. Dentro de este rubro se contemplan, entre otras cosas, los subsidios otorgados a los sectores energéticos y de transporte público para la contención de precios internos llevada adelante por el gobierno. Si el apremio fiscal obliga a disminuir estas partidas, las acciones repercutirán directamente sobre el poder adquisitivo de los usuarios de actividades actualmente subvencionadas.

Las remuneraciones son cercanas a los 15 mil millones de pesos en el primer semestre de 2009, 40% superiores a las registradas en el mismo período del año anterior denotando la fuerte presión ejercida por los sindicatos que agrupan a los empleados públicos en búsqueda de recomposición salarial y la influencia del año electoral.

Es necesario prestar atención a la evolución de los gastos por servicio de la deuda pública soberana porque determinan las necesidades de generar superávit primario. En el primer semestre del corriente año se observa un aumento en los pagos de intereses del 29% en relación con el mismo período del año anterior, cuando también existía una presión creciente pero de menor escala. A lo largo del lapso analizado, los pagos por intereses son cercanos a los 9 mil millones de pesos.

Como dato novedoso en relación con ejercicios anteriores, se observa un déficit de empresas públicas de tendencia creciente. Por el momento las cifras no son significativas pero denotan un regreso a otros momentos de la historia fiscal, donde el funcionamiento ineficiente de las empresas en manos del estado se convierte en una carga adicional para los contribuyentes.

Los gastos de capital, cercanos a los 18 mil millones de pesos en los primeros seis meses de 2009, se incrementan un 64% en comparación con el año anterior, principalmente como consecuencia de un aumento en la inversión real directa y en las transferencias del capital a provincias y ciudad de Buenos Aires para la realización de obras públicas y mejoramiento de la situación habitacional.

Sintetizando, se confirma la tendencia fuertemente creciente en el gasto público nacional observada desde 2008. La evolución responde a la creciente carga por prestaciones de la seguridad social, transferencias corrientes al sector privado principalmente, los mayores pagos de remuneraciones y las obligaciones inherentes al servicio de la deuda pública. La mayor parte de estos conceptos es inflexible a la baja, por lo que no puede esperarse en los próximos meses una reducción sustancial del nivel de gasto público acorde al estancamiento en los ingresos.

Por el contrario, la implementación de la movilidad en las prestaciones jubilatorias en los próximos meses imprime una presión alcista sobre tales partidas, habida cuenta de que durante junio la Administración Nacional de la Seguridad Social exhibe un déficit.

Los últimos resultados fiscales del SPNNF

En el gráfico 4 puede apreciarse la trayectoria de los distintos resultados del SPNNF, donde se pone de relieve el deterioro en las cuentas públicas en los primeros meses de 2009. Existen diferentes medidas del resultado fiscal, cada una de las cuales atiende diferentes objetos de estudio.

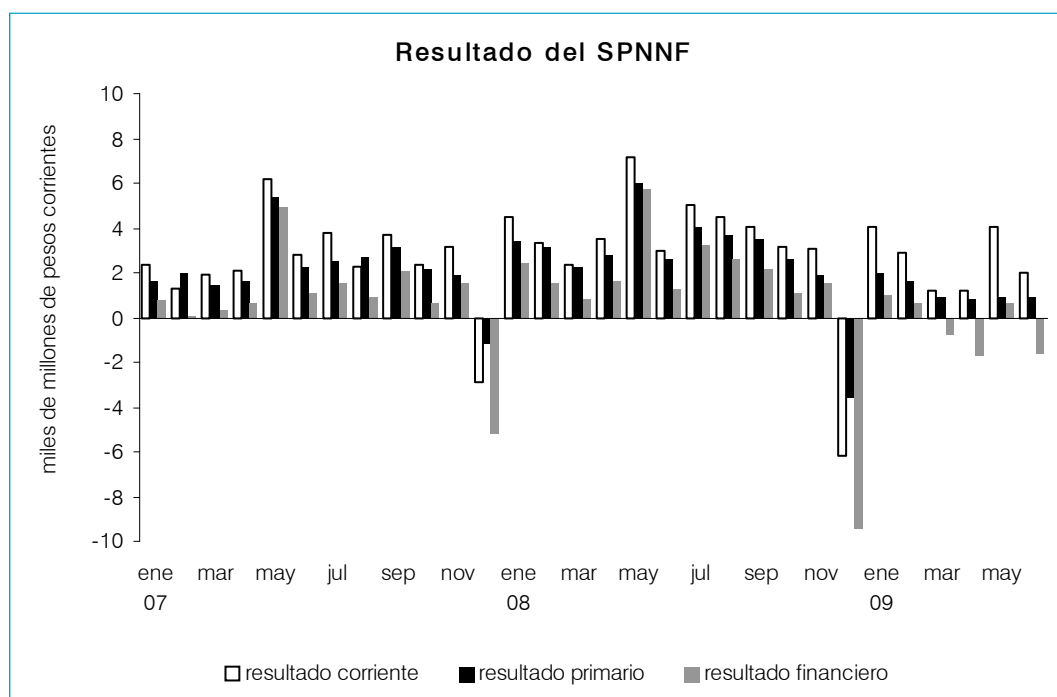


Gráfico 4

Fuente: MECON

El resultado corriente⁵ refleja la existencia de ahorro o desahorro corriente en la ejecución pública, y tal como se observa en el gráfico correspondiente registra valores deficitarios sólo en ocasiones puntuales como es el caso de diciembre de 2007 y de 2008. La presencia de déficit corriente en forma permanente es alarmante, porque aún no se contabilizan en ese punto los ingresos y gastos de capital, con lo cual las perspectivas desde el punto de vista de las necesidades de financiamiento son complicadas. En el caso analizado, sólo esporádicamente se registran situaciones de déficit corriente, aunque puede notarse que el superávit corriente es inferior durante 2009. Ciertamente, según se observa en el cuadro 1, el superávit corriente acumulado en el primer semestre de 2009 es un 35% inferior al registrado en el mismo período de 2008.

El indicador más relevante para definir las necesidades de financiamiento es el resultado primario⁶. Si no existe superávit primario, el sector público no podrá enfrentar sus obligaciones de pago de intereses de la deuda pública contraída en períodos anteriores. De la observación del gráfico 4 surge que en los períodos donde se registra un déficit corriente también se incurre en déficit primario por la insuficiencia de los recursos de capital para revertir dicha circunstancia. En el resto de los períodos observados existe superávit primario, pero a partir de mayo de 2007 cada vez es más reducido. De hecho, entre el primer semestre de 2009 y el mismo período del año anterior la magnitud del superávit primario resulta un 65% menor, situación que responde al estancamiento de los recursos públicos y al constante incremento en el gasto público ya comentado. Si a esto se suman las obligaciones crecientes en el pago de intereses, que no entran en esta estimación de resultado fiscal, las perspectivas fiscales no resultan alentadoras.

⁵ Surge de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes.

⁶ Surge por la diferencia entre los ingresos totales y los gastos no financieros (excluidos los pagos por servicios de la deuda). Excluye los ingresos por privatizaciones.

Más aún, las cuentas del mes de junio de 2009 exhiben un magro resultado primario del orden de los 910 millones de pesos, sostenido por las utilidades del BCRA.

⁷ Definido como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales.

Por último, el resultado financiero⁷ se presenta deficitario en aquellos meses donde existe déficit corriente, pero también comienza a ser negativo con mayor frecuencia a partir de diciembre de 2008 donde se repite el déficit en mayor cantidad de meses. Comparando los resultados semestrales, el resultado financiero en 2009 acumula cerca de 1.780 millones de pesos de déficit, lo que implica una reducción del 113% en comparación con el primer semestre del ejercicio 2008.

Si se tiene en cuenta lo analizado por el lado de los ingresos del sector público, sumado a la tendencia creciente del gasto público, los resultados expuestos no sorprenden y manifiestan la erosión de las cuentas fiscales en los últimos meses.

BOX. Una primera aproximación a la idea de sustentabilidad de la deuda pública

La alternativa de financiar los gastos del estado con deuda pública ha generado un intenso debate en los ámbitos político y económico. Por una parte, muchos economistas han defendido un uso intensivo de la deuda pública argumentando sus efectos benéficos sobre el nivel de actividad económica o sobre el desarrollo del mercado de capitales. Por otro lado, otros tantos han alertado sobre los problemas que crea el endeudamiento, más allá de cierto nivel, y han sostenido también que el uso de este instrumento de financiación alienta un gasto público excesivo debido a que su costo político es mucho menor que el financiamiento con impuestos, por resultar menos visible a los ojos de la sociedad.

La idea de sustentabilidad de la deuda pública está estrechamente vinculada a las posibilidades reales que posee el gobierno para cumplir sus compromisos como deudor. Tal sustentabilidad se asocia con la idea de «límites» al endeudamiento, pero los mismos no se relacionan con cifras absolutas de déficit y de deuda pública, sino con sus valores relativos respecto de determinadas variables, particularmente al producto global de la economía.

La relación que se utiliza habitualmente es el cociente DP/PBI, que mide la magnitud de la deuda comparada con el tamaño de la economía y, a su vez, da una idea de la capacidad recaudatoria del sector público.

En última instancia, lo que más interesa analizar son las condiciones bajo las cuales la existencia de deuda requiere un monto de servicios que puede tornarse explosivo e insostenible. Para ello, se utiliza la comparación entre los ritmos de crecimiento de la producción nacional y de la deuda, comprendiendo al mismo tiempo la estrecha interrelación existente entre el déficit, deuda e inflación.

Los hallazgos más importantes señalan que aún con política monetaria restrictiva, si la política fiscal no la acompaña y permite la generación de déficits fiscales recurrentes, no podrá evitarse un proceso inflacionario. La teoría demuestra que la inflación puede llegar a escaparse ante una conducta fiscal imprudente.

Las principales relaciones entre variables macroeconómicas destacadas en los desarrollos teóricos más importantes permiten concluir que:

- El nivel de endeudamiento de un país será creciente si la tasa de crecimiento de la deuda pública nominal es superior a la tasa de incremento del PBI nominal, y al mismo tiempo, existe déficit fiscal.
- El nivel de endeudamiento será decreciente si la tasa de crecimiento de la deuda pública nominal es inferior a la tasa de incremento del PBI nominal, y a la vez, hay superávit fiscal.
- Pueden hallarse dos situaciones intermedias que conducen a un resultado ambiguo: cuando la tasa de crecimiento de la deuda supera a la tasa de crecimiento de la economía y al mismo tiempo hay superávit fiscal; y cuando la tasa de crecimiento de la deuda es menor a la tasa de crecimiento del producto pero existe déficit fiscal.
- En el caso de equilibrio fiscal, el resultado depende exclusivamente de la relación entre las tasas de crecimiento de la deuda y el producto.

Perspectivas

Del análisis precedente surgen perspectivas complicadas para el frente fiscal del sector público nacional y si a esta condición se suman las necesidades de las provincias, quienes recurren a la Nación para enfrentar sus compromisos, puede esperarse una presión importante sobre las cuentas públicas para los próximos meses.

Por el lado de los ingresos, la desaceleración observada en los recursos tributarios enciende una luz de alerta para el sector público, denotando el escaso margen de acción con que cuenta dada la actual presión fiscal y la caída en el nivel de actividad. No pueden esperarse mayores ingresos tributarios en los próximos meses y más aún el efecto de la inflación erosiona los recursos reales con que cuenta el gobierno nacional.

La caída en los derechos de exportación evidenciada durante el primer semestre de 2009 no tiene precedentes y demuestra que no hay posibilidades de seguir sosteniendo el superávit primario a partir de este tributo. Si se tiene en cuenta que a partir del resultado de las últimas elecciones, el gobierno debe negociar con los principales sectores afectados por las retenciones, puede esperarse alguna medida de reducción de alícuotas en algunos productos, lo que incidiría negativamente sobre la recaudación complicando aún más el escenario.

Recurrir a las rentas de la propiedad para apuntalar los ingresos no resulta una estrategia sostenible. Recién con la publicación del balance del BCRA podrá saberse si las utilidades son genuinas o producto de las diferencias por tipo de cambio.

En paralelo se consolida la tendencia creciente en el gasto público, producto de mayores obligaciones en el sistema de seguridad social y una gran cantidad de transferencias corrientes al sector privado. En el primero de los casos no puede esperarse una reducción en los gastos por dicho concepto, sino más bien todo lo contrario. En el caso de las transferencias habría que ver si es posible para el gobierno actual asumir el costo político de su reducción, y en ese caso habría una repercusión negativa en los usuarios actualmente beneficiados por los subsidios.

No resultan menos comprometidas las perspectivas relacionadas con las remuneraciones, esperándose que continúen las presiones salariales para recomponer los ingresos frente a la inflación. Nuevamente, el resultado final dependerá de la capacidad de negociación de las partes.

Por último, las obligaciones por servicio de deuda pública imprimen necesidades de generar superávit primario. La presencia de déficits fiscales recurrentes obliga a buscar formas de financiamiento de los mismos, situación que tiene enormes repercusiones sobre generaciones actuales y futuras. Este tema constituye un estudio en sí mismo y será abordado en próximas publicaciones. ■