

Las cuentas públicas ¿y ahora que?

Por **Rafael A. Selva**

Uno de los pilares del esquema macroeconómico lo constituye el aumento de la intervención del Estado en la economía y en particular la acción directa que se traduce en mayor gasto público. La actual discusión por el uso de las reservas para el pago de deuda reinstaló el debate sobre el déficit fiscal e incluso dio lugar a proyecciones alarmistas sobre un supuesto agujero fiscal imposible de tapar. Sin embargo, las cuentas públicas no evidencian una situación insostenible.

Introducción

La conjunción de más gasto social e inversión pública con aumento de la presión tributaria y superávit fiscal, le permitió al Gobierno nacional recuperar autonomía para impulsar una nueva forma de intervención del Estado en la economía.

La reacción frente a la crisis internacional desatada en los EEUU y Europa durante los años 2008 y 2009 puso en evidencia el cambio en la concepción ideológica que guía las medidas adoptadas por el actual gobierno. Fue durante la crisis que quedó comprobada, además, la fortaleza del esquema macroeconómico y de las finanzas públicas.

Así, ante la predecible retracción en la demanda externa e interna, en lugar de realizar un ajuste en las cuentas públicas para sostener el superávit se optó por expandir y redireccionar el gasto público, estimular la demanda de consumo e inversión, proteger la producción nacional, el empleo y los ingresos de la población.

El impulso fiscal así inyectado en la economía doméstica durante 2009 influyó para que los efectos de la crisis se vieran atenuados. En efecto, durante 2009 el PIB sufrió una fuerte desaceleración pero la tasa de desempleo se sostuvo en un dígito, el superávit comercial fue récord y se ahuyentaron cualquier tipo de fantasmas de corridas bancarias y situaciones de crisis social como las vividas en 1994-95 o 2001-02.

La presente nota analiza cómo se reflejó la crisis internacional en las cuentas del sector público nacional durante el año 2009 y qué podría esperarse luego de superada la crisis.

El gasto del Sector Público Nacional durante 2009

El desempeño del gasto público del Sector Público Nacional (SPN) durante el año que impactó la crisis internacional es un reflejo de la política fiscal expansiva que llevó adelante el Gobierno nacional para morigerar sus efectos en la economía argentina.

Cuadro N°1

Gastos del sector público - Base caja. En millones de pesos

	2008	2009	diferencia	variación	incidencia
GASTOS TOTALES	204.480	267.345	62.866	30,7%	100,0%
GASTOS CORRIENTES	180.903	231.350	50.447	27,9%	80,2%
GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	32.761	45.247	12.486	38,1%	19,9%
RENTAS DE LA PROPIEDAD	17.897	24.462	6.565	36,7%	10,4%
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	64.552	83.240	18.688	29,0%	29,7%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	61.692	74.118	12.426	20,1%	19,8%
Al sector privado	45.336	52.476	7.140	15,7%	11,4%
Al sector público	15.906	21.245	5.339	33,6%	8,5%
OTROS	4.002	4.284	282	7,0%	0,4%
GASTOS DE CAPITAL	23.576	35.996	12.419	52,7%	19,8%
INVERSION REAL DIRECTA	10.607	15.490	4.883	46,0%	7,8%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	11.243	19.310	8.067	71,7%	12,8%
OTROS	1.726	1.195	-531	-30,7%	-0,8%

Fuente: Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

El gasto total del año 2009 resultó ser \$62.866 millones más elevado (en términos nominales) que el gasto total de 2008, es decir un 30,7% más. De este incremento, los mayores aportes fueron los generados por las Prestaciones de la Seguridad Social (jubilaciones y pensiones), que explican casi el 30% del incremento del gasto total, y los gastos de capital realizados por el SPN mediante la Inversión Real Directa (IRD) como las Transferencias, principalmente a provincias,¹ que explican otro 20% del crecimiento total durante 2009. A diferencia de la reacción ante otras crisis, la IRD se incrementó un 46,0% y las Transferencias de Capital un 71,7%.

La otra mitad del aumento del gasto durante 2009 se repartió entre los rubros de consumo y operación (en especial en remuneraciones) que explica aproximadamente un 20% del incremento total y en transferencias corrientes (aproximadamente otro 20%) tanto al sector privado, en la forma de subsidios a empresas que prestan servicios públicos y otras que van directamente a los hogares (ayuda social, asignaciones familiares, seguro de desempleo, etc.), como al sector público, en particular aquellas dirigidas a las provincias.

Así, no sólo se consolidó durante la crisis una tendencia al incremento del gasto público con finalidad social y económica, sino que además se implementaron políticas de inclusión social muy importantes a partir de la incorporación de amplios sectores vulnerables al régimen de asignaciones familiares por hijo y al trabajo registrado a partir del programa Argentina Trabaja.

Respecto al impacto anticíclico de este aumento del gasto, es posible considerar que la mayor parte de estas partidas tiene un efecto directo sobre la demanda agregada e indirecto a través del ingreso disponible.

Tanto la IRD como las Transferencias para financiar gastos de capital aportan a la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) y tienen un efecto multiplicador sobre el empleo y el gasto privado.

Las remuneraciones a empleados públicos y los bienes de consumo constituyen el consumo público, componente de la demanda agregada, las prestaciones a la seguridad social y las transferencias corrientes a hogares (alrededor del 40% de las transferencias corrientes al sector privado) y a provincias (en su mayoría destinadas a financiar planes sociales o salario público de agentes provinciales, en especial docentes), y el pago de

Entre las transferencias de capital se incluye la redistribución a favor de las provincias y los municipios del 30% de la recaudación por "retenciones a la soja y sus derivados" que tienen esa finalidad

intereses a residentes (cerca del 50% del total) aportan al ingreso disponible e inyectan la demanda agregada vía el consumo privado.

En otras partidas el efecto es menos evidente, por ejemplo, en las transferencias a empresas privadas que tienen varios destinos como subsidiar las tarifas de servicios públicos, contener los precios del mercado interno de alimentos o asistir con diversos instrumentos al aparato productivo. En este último caso el gasto actúa sobre la oferta, al disminuir o contener costos de producción, pero también sobre la demanda, al liberar ingresos para otros consumos.

Los ingresos públicos durante 2009

Desde el inicio del contagio internacional de la crisis, sus efectos sobre los recursos fiscales se han mostrado menos importantes en aquellos países que registraban una mayor fortaleza fiscal previa a la crisis, un menor impacto sobre el nivel de actividad y en particular sobre el consumo privado interno, una menor dependencia de los ingresos fiscales del comercio externo (en particular de los provenientes de la exportación de productos primarios cuyo valor se viera disminuido durante la crisis), y mayores grados de libertad para la adopción de políticas económicas.

En relación con la economía argentina que también ha experimentado los efectos de contagio de la crisis financiera internacional-, los ingresos tributarios del SPN que significaron en 2008 más de dos tercios de los recursos totales, sostuvieron durante 2009 una tasa de variación positiva del 1,1% respecto del año anterior gracias al incremento de las transacciones nominales (aumentó la recaudación de IVA, Internos, Combustibles y Débitos y créditos bancarios) y el régimen de facilidades de pago.

Tuvieron un impacto negativo sobre los ingresos tributarios los cambios efectuados en la legislación del Impuesto a las Ganancias sobre las personas físicas y las disminuciones de las exportaciones (en especial de las agropecuarias y las de hidrocarburos) y de las importaciones.

Cuadro N°2
Ingresos del Sector Público - Base caja. En millones de pesos

	2008	2009	diferencia	variación	incidencia
INGRESOS TOTALES	219.134	260.214	41.080	18,7%	100,0%
INGRESOS CORRIENTES	218.461	260.045	41.584	19,0%	101,2%
INGRESOS TRIBUTARIOS	148.560	150.228	1.668	1,1%	4,1%
CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	54.694	77.064	22.370	40,9%	54,5%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	4.728	5.731	1.003	21,2%	2,4%
VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	910	1.152	242	26,6%	0,6%
RENTAS DE LA PROPIEDAD	8.285	15.750	7.465	90,1%	18,2%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	534	9.924	9.390	1759,4%	22,9%
OTROS INGRESOS	173	42	-132	-76,0%	-0,3%
SUPERAVIT OPER. EMPRESAS PUBLICAS	578	155	-423	-73,2%	-1,0%
RECURSOS DE CAPITAL	673	169	-504	-74,9%	-1,2%

Fuente: Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

No obstante el amesetamiento de los recursos tributarios, los ingresos del SPN crecieron el 18,7% durante el 2009. El aumento más significativo fue el de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social que explican el 54,5% del incremento. Esto fue posible gracias a la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que

implicó la transferencia al Estado de un flujo de ingresos que ayudó a financiar el crecimiento del gasto, y a las mayores remuneraciones de los trabajadores registrados.

Así, la suba de las Contribuciones a la Seguridad Social permitió compensar las disminuciones de algunos de los principales recursos tributarios al pasar de representar 25% a casi 30% de los ingresos totales del SPN durante 2009.

Además, para poder revertir los efectos de la crisis sobre los ingresos fiscales, se incorporaron a las arcas del Tesoro como Transferencias corrientes la capitalización del FMI que implicó la remisión para la Argentina de aproximadamente \$9.500 millones y como Rentas de la propiedad parte de la ganancia por las inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad administrado por la ANSES (aproximadamente \$8.000 millones) y de las utilidades del Banco Central de la República Argentina.

El resultado

La situación fiscal consolidada durante los años de fuerte crecimiento permitió que durante 2009 se pueda combinar la expansión del gasto público y su aporte a la demanda agregada con el equilibrio en las cuentas públicas.

Argentina obtuvo el año pasado un superávit fiscal primario de \$17.286 millones, o el equivalente a aproximadamente 1,6% del PIB. La reducción del superávit, la contracara del impulso fiscal incorporado en la economía doméstica, fue de 46,9% respecto de 2008, es decir \$15.243 millones.

El resultado financiero producto del pago de mayores intereses de la deuda resultó en un déficit de \$7.131 millones, un 0,6% del PIB. Es decir que la expansión del gasto público observada se alcanzó sin necesidad de incurrir en un desequilibrio significativo de las cuentas públicas, ya que el déficit fiscal resultante, además de ser la política correcta en tiempos de crisis, es compatible con las fuentes de financiamiento estatales disponibles.

La creación del SIPA permitió redireccionar el ahorro nacional con fines estratégicos y ayudó a financiar el incremento del gasto sin necesidad de apelar a nuevos recursos impositivos o a la disminución de otras partidas del gasto público, medidas que en un contexto de retracción de la demanda internacional y pérdida de recursos fiscales provenientes del comercio exterior hubiesen profundizado los efectos recesivos de la crisis, como ya aconteció durante experiencias pasadas.

Cuadro N°3 Resultado del Sector Público - Base Caja. En millones de pesos

	2008	2009	diferencia	variación
INGRESOS	219.134	260.214	41.080	18,7%
GASTOS PRIMARIOS	204.480	267.345	62.866	30,7%
SUPERAVIT PRIMARIO	32.529	17.286	-15.243	-46,9%
INTERESES DE LA DEUDA	17.874	24.417	6.543	36,6%
RESULTADO FINANCIERO	14.655	-7.131	-21.786	-148,7%

Fuente: Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Además, las medidas implementadas desde el Estado nacional estuvieron orientadas centralmente a mantener el nivel de actividad (impulso al consumo y la construcción, restricciones a las importaciones) y el empleo (subsidios a empresas en crisis, regularización laboral) así como a sostener los ingresos de la población (asignación por hijo, aumentos salariales y de jubilaciones, Argentina trabaja).

La activa intervención estatal contrarrestó en buena medida las consecuencias adversas del shock externo y se convirtió en un cambio relevante de paradigma respecto de la modalidad para enfrentar situaciones de crisis. Así, lejos de la concepción que privilegiaba el ajuste, en esta ocasión se optó por la expansión y el redireccionamiento del gasto público, otorgando a la iniciativa un fuerte impulso fiscal.

¿Y ahora qué?

La actual discusión por el uso de las reservas para el pago de deuda y la “vuelta a los mercados voluntarios” de crédito reinstaló el debate sobre la situación fiscal e incluso dio lugar a proyecciones alarmistas sobre un supuesto agujero fiscal imposible de tapar. Sin embargo, las cuentas públicas están lejos de evidenciar una situación desesperante.

Por otra parte, la falta de acceso al crédito internacional no ha sido durante los años recientes un obstáculo para crecer ya que el ahorro nacional público y privado ha sido positivo. Es de esperar además que el actual superávit comercial y de cuenta corriente subsista a la par que el ingreso de divisas al BCRA. Por lo tanto no se avizora una restricción al crecimiento por el lado externo.

En el aspecto fiscal, los pronósticos de crecimiento del PIB ampliamente compartidos por todos los analistas auguran la recuperación de los recursos tributarios, incluidos aquellos provenientes de un comercio externo repuesto en precios y cantidades.

Así, en medio de un nuevo ciclo de fuerte crecimiento, los recursos públicos se situarán en línea con el crecimiento necesario del gasto generando el retorno de la ecuación fiscal a la situación de equilibrio preexistente.

En virtud de esto, el anunciado canje de deuda y la vuelta a los mercados sólo debería servir para reducir el posible costo del endeudamiento y cooperar con la política anunciada desde el BCRA de reducir las tasas de interés y redireccionar el ahorro nacional al desarrollo productivo, de modo de mejorar la competitividad para enfrentar la restricción de divisas y generar el empleo que se necesita para superar la brecha social.

No se trata de no negociar con los mercados sino de definir bajo qué circunstancias hacerlo para obtener de esa forma soluciones convenientes al desarrollo del país. De otra forma, el endeudamiento público puede resultar la repetición de un camino que ya transitamos y que no deberíamos volver a recorrer.

Parece preferible en términos económicos avanzar con las reformas pendientes en materia tributaria (gravar rentas hoy exentas y desalentar la especulación financiera, entre otras) a la hora de pensar la sostenibilidad en el largo plazo del crecimiento del gasto público.