

EL DEFICIT DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN LOS EJERCICIOS 1967 y 1968

De igual modo que en años anteriores, apenas conocidos los resultados del ejercicio fiscal de la Nación, han comenzado las polémicas en torno al monto alcanzado por su déficit, originadas por los distintos procedimientos que se realizan mediante la adición o sustracción de ciertos ingresos y gastos públicos.

El objeto del presente trabajo es examinar la manera en que se llega a esos distintos montos, a la vez que indicar las ventajas que para un análisis cualitativo, pudieran presentar algunos de los métodos de determinación, que dan lugar a esa disparidad en la cuantía del déficit del presupuesto nacional y por último, hacer breves consideraciones sobre el mismo.

Hemos preferido para una más fácil comparación, considerar simultáneamente, los resultados de los ejercicios 1967 y 1968.

Antes de exponer numéricamente en cuadros, los distintos procedimientos, se hace necesario dejar establecido, qué es déficit presupuestario según la ciencia de las Finanzas, de manera que quede claramente definido su significado.

Concepto de Déficit Presupuestario

Debemos destacar que un presupuesto puede estar, desde el punto de vista formal, en equilibrio y sin embargo,

arrojar un déficit substancial. Es decir que no basta que los ingresos totales —de cualquier naturaleza que sean— igualen a los gastos totales, para que ese presupuesto esté equilibrado. Si se ha producido un aumento de la deuda neta, por ejemplo, ese presupuesto ha arrojado un déficit. Es evidente, por tanto, que se debe recurrir a un análisis de los diversos ingresos y gastos.

Se deberá tener en cuenta si los ingresos han originado fondos líquidos a Tesorería, sin aumentar obligaciones de pago, o si han reducido las obligaciones de ésta, sin reducir sus disponibilidades. En tal caso, son rentas públicas que provienen de venta de bienes del Estado, de tributos recaudados o de la utilidad de sus empresas. Los otros ingresos, los del producto del crédito, incrementan los fondos del Tesoro, pero a la vez aumentan sus obligaciones, siendo por consiguiente de naturaleza totalmente distinta.

Del lado de los gastos se distinguen de los demás, aquellos que al realizarlos disminuyen el monto de la deuda, es decir los de su amortización.

Aparece clara entonces la afirmación de Taylor: “Un presupuesto está equilibrado, si durante el período presupuestario, los ingresos procedentes de rentas públicas, son exactamente igual a los pagos de costes. Si durante el período presupuestario los ingresos procedentes de rentas públicas, son mayores que los pagos de costes, la diferencia constituye un superávit presupuestario. Si para el mismo período los ingresos procedentes de rentas públicas son menores que los pagos de costes, la diferencia constituye un déficit presupuestario” (1). El autor llama pago de costes, a todos aquellos pagos que no significan amortización de deuda pública, agregando además que de los ingresos de rentas públicas se deben excluir aquellos destinados a fondos especiales, puesto que la Tesorería no ha tenido derecho de propiedad sobre los mismos.

(1) Philip E. TAYLOR, “Economía de la Hacienda Pública”, Madrid, Ed. Aguilar, pp. 33-34.

Este es el criterio generalizado y aceptado por casi todos los autores; coinciden con él, por sólo citar algunos, Burkhead (2), Prest (3), Buchanan (4), Griziotti (5) y Jarach (6).

El déficit implica entonces un incremento de la deuda, aún cuando no mida exactamente dicho incremento, pues podrá haber cambios en los saldos efectivos del Tesoro, de manera que dicho endeudamiento será mayor o menor que el déficit, según haya aumento o disminución de los saldos efectivos. El Fondo Monetario Internacional sigue este procedimiento para determinar los déficit presupuestarios reales, conteste —como ya lo anticipáramos— con la opinión de la mayoría de los estudiosos de la Hacienda Pública.

Sin embargo, Dalton en su análisis sobre el concepto de déficit, afirma: "... el presupuesto se podría considerar equilibrado, si durante el período contable no se registra ningún aumento neto en la cuantía de la deuda muerta u onerosa" (7). Esta aseveración deriva de su clasificación de las deudas públicas en deuda reproductiva y deuda muerta u onerosa; la primera es la que se ve compensada por activos que representan un capital para el Estado, del cuál fluirán posteriormente las rentas que permitirán la cancelación de la deuda; la segunda es la que no da lugar a la existencia de activos reproductivos. Este criterio pareciera acercarse al de la concepción clásica, que se orientaba a aceptar el crédito público como el medio más idóneo para sufragar los gastos de capital y aún los de tipo extraordinario, tales como los ocasionados por las guerras. Decimos pareciera acercarse, ya

(2) Jesse BURKHEAD, "El Sistema Presupuestario Gubernamental". México, Ed. Herrero S. A., 1963.

(3) Allan R. PREST, "Hacienda Pública". Madrid, Ed. Cremos S. A., 1967.

(4) James M. BUCHANAN, "Hacienda Pública". Madrid, Ed. Derecho Financiero, 1968.

(5) Benvenuto GRIZIOTTI, "Principios de la Ciencia de las Finanzas". Bs. Aires, De Palma, 1959.

(6) Dino JARACH, "Estudio de las Finanzas Argentinas (1947-1957)". Bs. Aires, De Palma, 1961.

(7) Hugh DALTON, "Principios de Finanzas Públicas". Buenos Aires, De Palma, 1953, p. 336.

que sería absurdo, tratándose de Dalton, no hacer notar sus profundas discrepancias con los clásicos, en forma especial en aspectos tales como efectos económicos de gastos y deudas públicas. De cualquier manera, es evidente que según su opinión podríamos llegar a otro procedimiento para medir el déficit presupuestario.

Sobre el análisis clásico, basado en la cobertura de los gastos corrientes con impuestos y otros tributos y de las inversiones públicas mediante empréstitos, sin considerar condiciones coyunturales de la economía nacional, resulta definitorio el juicio de Dino Jarach en oportunidad de considerar los presupuestos argentinos cuando afirma: "De ella (de la concepción tradicional) ha derivado el curioso concepto de que el presupuesto estaba en equilibrio cuando todos los gastos previstos estaban cubiertos con sendos recursos, igualmente previstos, aunque ellos consistieran en deudas de toda índole, inclusive bancarias. No es de extrañar que sobre la base de ese error fundamental, el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso el 28 de Junio de 1949, que acompaña la Cuenta de Inversión del Ejercicio 1948, contenga la siguiente afirmación: 'Cabe manifestar con íntima satisfacción que ... el Ejercicio de 1948 cerró con un superávit de Rentas Generales de 206,3 millones de pesos'. A la vez que los resultados del Ejercicio ponían de relieve la emisión de títulos de la deuda para trabajos públicos, aportes y contribuciones y defensa nacional por 1.702 millones de pesos y se financiaba con operaciones bancarias, esto es directamente con papel moneda, el plan del gobierno por un importe de 1.253 millones de pesos; todo esto en una época de plena ocupación y de inflación monetaria. Aquellos 206 millones de superávit son un raro ejemplo de ingenuidad o de mistificación" (8).

Hecho este breve resumen para ubicarnos en el concepto de déficit presupuestario y antes de pasar al lenguaje numérico de los distintos procedimientos que originan las discusiones sobre el monto real del déficit de los Ejercicios 1967 y 1968 adelantamos nuestra coincidencia con el criterio seguido por el Fondo

(8) Dino JARACH, *op. cit.*, pp. 19-20.

NOTAS Y COMENTARIOS

Monetario Internacional y por la mayoría de los hacendistas y que racionalmente mejor muestra el endeudamiento del Estado, por la falta de rentas públicas para la cobertura de sus gastos que significan una salida de fondos sin disminución de obligaciones.

No obstante, debemos reconocer el aporte de otros procedimientos de determinación, dado que sirven para establecer vinculaciones con importantes variables económicas.

Observaciones sobre los distintos procedimientos de cálculo

El Cuadro I, indicativo del procedimiento usado por la Tesorería General de la Nación, no determina el déficit real de los ejercicios considerados, al menos según los fundamentos ya dados, puesto que considera como ingreso, junto a todas las otras rentas públicas, a los ingresos del crédito genuino, a la vez que no distingue entre los gastos, aquellos que significan amortización de obligaciones. Sin embargo el cálculo de Tesorería presenta la ventaja de mostrar claramente el monto del llamado "crédito de emi-

CUADRO I — DEFICIT SEGUN CALCULO DE LA TESORERIA
GENERAL DE LA NACION

(en millones de m\$n.)

	1967	1968
Ingresos de presupuesto ..	489.152.—	575.807.—
Otros ingresos	13.596.—	18.566.—
	502.748.—	594.373.—
Egresos de presupuesto ..	583.972.—	634.212.—
Otros egresos	17.975.—	9.965.—
	601.947.—	644.177.—
Déficit según Tesorería ..	99.199.—	49.804.—

Fuente: Economic Survey N° 1168, en base a informes de la Tesorería General de la Nación.

ESTUDIOS ECONOMICOS

sión", es decir crédito no genuino, originado en la emisión monetaria y que al no absorber fondos ni de los particulares, ni de los efectivos bancarios, no provoca ninguna contracción y al ser gastados luego por el gobierno, significan una adición neta a los medios de pago, constituyendo lo que se ha denominado proceso de monetización de la deuda pública. Observamos que el crédito de emisión ha sido menor en 1968 que en el ejercicio anterior, lo que pone de manifiesto que se ha recurrido en menor proporción a este recurso netamente inflacionario.

El procedimiento adoptado por el Fondo Monetario Internacional, establecido en el Cuadro II, es el que cumple ortodoxamente con el concepto de déficit real, presentando además otra ventaja, la de permitir conocer el crecimiento de la deuda genuina, lo que se logra por diferencia con el cálculo de Tesorería, crecimiento que para 1968 fue de 25.860 millones de pesos (75.664 — 49.804), como bien lo indica el semanario *Economic Survey* en su número 1168.

Resultaría interesante comparar el desequilibrio así obtenido para los ejercicios 1967 y 1968, con los PBI a precios de mercado correspondientes a esos años; lamentablemente la falta de estadísticas lo impide, ya que solo se publican las cifras del PBI a precios de mercado de 1960. Por esta razón y con el objeto de lograr una aproximación, a la que creemos la mejor manera de comparar déficit presupuestarios, es que hemos procedido a reducir los valores de dichos déficit a pesos de 1960, según cifras que para el índice del costo de nivel de vida, suministra el Instituto Nacional de Estadística y Censos y que para 1967 y 1968 son 483,7 y 562,1 respectivamente. Reconocemos que el método puede ser observado por usar valores índices cuya confección ha merecido reiteradas y bien fundadas críticas, así como también por tomar valores promedios de cada año para ajustar desequilibrios que se van acumulando en forma discontinua. No obstante nos parece útil este cálculo, que representa en pesos de 1960 un déficit de 17.096,8 millones para 1967 y para 1968 un déficit de 13.460,9 millones que comparado con los PBI a precios de mercado medidos en moneda constante de 1960, significan el 1,45 % y el 1,09 % de los mismos. Por lo tanto, el déficit

NOTAS Y COMENTARIOS

que arroja el Ejercicio 1968 ajustado a valores reales es notablemente menor que el del Ejercicio 1967 y de manera igualmente inferior cuando se los vincula al PBI a precios de mercado.

CUADRO II — DEFICIT SEGUN CALCULO DEL FONDO
MONETARIO INTERNACIONAL

(en millones de m\$n.)

	1967	1968
Déficit según Tesorería . .	99.199.—	49.804.—
más uso del crédito	12.764.—	67.934.—
menos amort. deuda pública	37.130.—	42.074.—
Déficit según F. M. I. . . .	74.833.—	75.664.—

Fuente: Economic Survey N° 1168 y 1118, en base a informes de la Tesorería General de la Nación.

El cuadro III mediante la adición al déficit estimado por Tesorería, de los libramientos impagos al cierre del ejercicio y la resta de los libramientos pendientes al cierre del ejercicio anterior, nos permite conocer que contra lo ocurrido en el Ejercicio 1967, en que no hubo casi variación en dichos libramientos, en el Ejercicio 1968 se aprecia importante incremento en los mismos. Esto explica que pese al uso del crédito público y aún de la emisión monetaria, ha surgido, por el aumento de libramientos impagos, un mayor endeudamiento —deuda flotante—, no previsto en el cálculo del presupuesto, que hubiera sido aún mayor, de haber el gobierno procedido a gastar los 217.000 millones de pesos calculados para inversiones públicas, en vez de los 185.900 millones de pesos efectivamente gastados. Este aumento de libramientos impagos significa un aumento de deuda pública no genuina, originado en el otorgamiento de crédito al Estado de manera generalmente no voluntaria, por parte de sus proveedores y empleados.

ESTUDIOS ECONOMICOS

CUADRO III — DEFICIT TOMANDO EN CONSIDERACION
LIBRAMIENTOS IMPAGOS

(en millones de m\$n.)

	1967	1968
Déficit s/Tesorería	99.199.—	49 804 —
más libr. impag. del Ejer. . .	57.514.—	83.882.—
menos libr. impag Ej. Ant.	57.954.—	57.514.—
Déficit	98.759.—	76.172.—

Fuente: Economic Survey N° 1168 y 1118, en base a informes de la Tesorería General de la Nación.

El análisis del cuadro IV, que presenta un monto de déficit para 1968 que implicaría un incremento del mismo con respecto al de 1967, nos parece incorrecto, incluso no útil, puesto que incluye en los gastos totales y dentro del cómputo del desequilibrio, por lo tanto, a los gastos destinados a la disminución de la deuda pública, arrojando como déficit, una suma que no se debe considerar como real.

CUADRO IV — DEFICIT EN BASE A GASTOS TOTALES
EXCLUYENDO DE LOS INGRESOS EL USO DEL CREDITO

(en millones de m\$n.)

	1967	1968
Egresos totales	601.947.—	644.177.—
Ingresos exc. uso crédito . .	489.122.—	523.788.—
Déficit	112.825.—	120.389.—

Fuente: Elaborado mediante cifras obtenidas del Economic Survey N° 1168 y 1118, en base a informes de la Tesorería General de la Nación.

El cuadro V, basado en la comparación de gastos corrientes, excluida la amortización de la deuda pública, con rentas públicas, sirve para exponer según el criterio de algunos autores clásicos, un exceso de recaudación para la cobertura de los gastos corrientes. Este procedimiento, luego de hecha la precedente considera-

NOTAS Y COMENTARIOS

ción, nos parece divorciado de la concepción actual de la actividad financiera del Estado, que la concibe como injertada dentro de la actividad económica nacional e influyendo beneficiosamente en la coyuntura de la misma.

CUADRO V — RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS 1967 Y 1968 EN LA COMPARACION DE GASTOS TOTALES EXCLUIDOS INVERSIONES Y AMORTIZACIONES DE LA DEUDA CON INGRESOS TOTALES EXCLUIDO USO DEL CREDITO

(en millones de m\$n.)

	1967	1968
Gtos. totales menos amort. deuda y menos inversiones	445.882.—	458.240.—
Ingresos ttles. de presup. . .	502.748.—	594.373.—
	56.866.—	136.133.—
menos uso del crédito	12.764.—	67.934.—
Exceso de ingresos sobre gastos corrientes	44.102.—	68.199.—

Fuente: Elaborado mediante cifras obtenidas del Economic Survey N° 1168 y 1118, en base a informes de la Tesorería General de la Nación.

PROCEDIMIENTO DE AJUSTE PARA DETERMINAR A PESOS DE 1960, DEFICIT DE 1967 Y 1968

$$\text{Déficit 1967} = \frac{74.833 \times 100}{437,7} = 17.096,8 \text{ millones de pesos 1960}$$

$$\text{Déficit 1968} = \frac{75.664 \times 100}{562,1} = 13.460,9 \text{ millones de pesos 1960}$$

DEFICIT EN % PBI (1960):

$$\text{Déficit 1967} = \frac{17.096,8 \times 100}{1.171.400} = 1,45 \%$$

$$\text{Déficit 1968} = \frac{13.460,9 \times 100}{1.227.300} = 1,09 \%$$

En este análisis vemos, que el déficit presupuestario nacional en los ejercicios 1967 y 1968, de acuerdo con los principios económicos y financieros, ascendió a 74,8 mil millones de pesos y a 75,6 mil millones de pesos respectivamente. No obstante, los otros montos, logrados en base a distintas calificaciones de ingresos y gastos, sirven para poner de relieve aspectos y efectos económicos convenientes para utilizar en todo estudio cualitativo que se haga del presupuesto y de la influencia que éste pueda haber tenido para la economía nacional.

Así, en breve examen comparativo de los efectos económicos de ambos presupuestos, podemos observar, que ante la necesidad de hacer actuar al sector público como elemento coadyuvante del proceso de desaceleración inflacionaria, pese a ser mayores los gastos de 1968, la financiación de los mismos fue más coherente con dicha necesidad, que en el ejercicio anterior.

Según hemos señalado, no solo el desequilibrio del Tesoro fue más reducido, sino que se evitó recurrir a la colocación de títulos en el Banco Central, puesto que las operaciones del sistema bancario fueron de 34,7 mil millones de pesos —todos en concepto de adelantos transitorios— contra 64,3 mil millones de pesos en 1967, dentro de los cuales se encontraban 19,5 mil millones de pesos, por colocación de títulos públicos en el Banco Central.

Las operaciones en el sistema bancario son las más expansivas, dado que el Banco Central contra los títulos públicos que recibe o contra los pedidos de adelantos transitorios, acredita a Tesorería el importe pertinente, creando de esta manera, nuevos medios de pago. Luego al hacer el gobierno uso de los fondos en la cancelación de sus deudas a proveedores, empleados, etc. Surgirá una adición neta a las disponibilidades existentes y esta adición neta, al volver como depósitos a los demás bancos, por el proceso de multiplicación de depósitos bancarios que es característico de estas instituciones financieras —atemperado casi exclusivamente por el encaje legal—, resulta incrementada dando lugar a una expansión mucho mayor de medios de pago al final del proceso.

Por otra parte, si bien el aumento de libramientos impagos al cierre del ejercicio, indica que se ha debido recurrir nueva-

NOTAS Y COMENTARIOS

mente a ese arbitrio tan objetado, éste ha sido también concurrente con la finalidad de reducir la tasa de inflación; entre este método de crédito forzoso, que evidentemente retiene medios de pago de sus proveedores y el otro, el de 1967, que significó no aumentar los libramientos impagos, aún a costa de un mayor crédito de emisión, surge claro que optando entre procedimientos no genuinos de crédito, se eligió aquellos que eran menos expansionistas.

El incremento de la deuda total en términos reales ha sido menor. Lo hemos mostrado en su reducción a pesos constantes y en su relación a los PBI a precios de mercado de 1960, pero la deuda pública total sigue incrementándose por sobre el billón doscientos mil millones de pesos a que alcanzaba a mediados del año pasado; una parte importante de ella —más de la mitad de la interna—, se encuentra en el Banco Central y únicamente un porcentaje pequeño, en manos del público, lo que nos indica la estructura deficiente de nuestra deuda.

Es evidente que, cuanto más genuino sea el uso del crédito menores serán sus efectos inflacionistas, comparados con los de la emisión monetaria, pero mayor será la proporción de gastos rígidos dentro del total de gastos públicos, puesto que el crédito anómalo, en especial el surgido de la colocación de títulos en el Banco Central, no obliga al pago de intereses; por el contrario, la mayor proporción que sobre el total de la deuda signifique la colocación de títulos a particulares o a entidades del exterior, originará una suma creciente en pago de intereses. Para 1967 por atención de la deuda pública los egresos alcanzaron a 67,8 mil millones de pesos y para 1968 a 74,3 mil millones de pesos; es decir que estos gastos han sido del 10,7 % para 1967 y del 11,5 % para 1968, del total de gastos públicos en el orden nacional.

Por sobre toda polémica referida a la naturaleza económica de los gastos de la deuda, es el uso del crédito público un medio de posponer la distribución de la carga impositiva, en favor de los que serían hoy actuales contribuyentes y en contra de quienes serán en el futuro, los que soportarán el pago de los intereses y la amortización.

ESTUDIOS ECONOMICOS

Por consiguiente debemos observar que —si bien el uso del crédito durante el año pasado permitió, manteniendo elevado el gasto público, una desaceleración inflacionaria con aumento de producto bruto—, continuar con déficit presupuestarios frente a un monto tan importante de deuda existente, puede llegar a colocarnos ante una estructura de egresos menos flexible, por la rigidez que detenta el gasto para su servicio, disminuyendo así su posibilidad de una más rápida adecuación a la coyuntura.

Universidad Nacional del Sur

Luis Godio Errazu