

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

**DÉFICIT FISCAL,
PRIVATIZACIÓN DE LOS BANCOS
Y DEUDA PÚBLICA DE LA
PROVINCIA DE MENDOZA**

Mendoza, 1998

EL CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

El *Consejo* es una entidad que nuclea a empresarios cuyo interés es el de realizar propuestas que posibiliten el mejoramiento de la vida de la sociedad mendocina en su conjunto.

El *Consejo* es una nueva forma de asociación. No reemplaza a ninguna organización. No es una asociación gremial, ni defiende intereses sectoriales. Tiene un objeto y una metodología distinta de las entidades existentes.

El *Consejo* cree que es conveniente, necesario y oportuno volver a refundar Mendoza. Se debe repensar la provincia que queremos dejarle a las futuras generaciones.

El *Consejo* no se sitúa en la coyuntura sino en el mediano y largo plazo.

El *Consejo* realiza propuestas para el conjunto de la sociedad mendocina, no para determinado gobierno o sector político.

El *Consejo* , con su acción ayudará a que el proceso de toma de decisiones políticas cuente con mayores recursos materiales y humanos.

El *Consejo* trabaja para que la provincia tenga un horizonte y un crecimiento económico sustentable en el tiempo.

El *Consejo* vislumbra un futuro promisorio y posible. Su acción está orientada a que los beneficios del desarrollo económico alcancen a toda la población.

El *Consejo* aspira a lograr con sus propuestas un crecimiento armónico de la provincia de Mendoza en su conjunto y el de cada uno de los departamentos.

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

PESCARMONA, ENRIQUE

Presidente

TERRANOVA, ORLANDO

Vicepresidente

ANGULO, JUAN CARLOS

BIANCHI, VALENTÍN

CARLETI, HÉCTOR

CARTELLONE, JOSÉ

DÍAZ TELLI, ALBERTO

GROISMAN, MARIO

LÓPEZ, HÉCTOR

LUJÁN WILLIAMS, CARLOS

PÉREZ CUESTA, JORGE

PIERRINI, ROBERTO

SENETINER, ADRIANO

TITTARELLI, LUIS

VILA, DANIEL

ZALDIVAR, ROBERTO

ROMANO, ALFREDO

Director Ejecutivo

PEREYRA, DANIEL

Gerente General

Prólogo

Mendoza es, por su historia y por su gente, una tierra de esfuerzo y emprendimientos que desarrolló la ciudad más grande y próspera del oeste argentino y un modo de ser extraordinariamente particular en el país.

Hoy, frente a los importantes cambios en el mundo se hace necesario establecer nuevos mecanismos, nuevas herramientas, tanto para el gobierno como para la sociedad civil, que nos permitan continuar siendo una provincia de vanguardia.

En honor a nuestros antepasados y continuando con sus tareas, debemos ser capaces de volver a repensar la Mendoza que queremos dejarle a las futuras generaciones. Esto debe realizarse pensando en los próximos cincuenta años.

Debemos posibilitar un desarrollo económico sustentable en el tiempo para que las mejoras y el progreso lleguen a todos los habitantes de nuestra provincia.

El Consejo Empresario mendocino consideró oportuno en esta ocasión continuar con el análisis de las finanzas públicas debido a la importante influencia que tienen las mismas en la economía provincial.

En el presente trabajo presentamos un estudio acerca del déficit fiscal, privatización de los bancos y deuda pública de la provincia de Mendoza.

Este estudio es una continuación del realizado en 1997 acerca de las Finanzas Públicas de la provincia de Mendoza (1992/1997) y pretende avanzar en la estimación y análisis de los efectos que sobre los recursos del sector privado ha tenido la política fiscal en la provincia, de los motivos por los cuales la deuda pública se ha incrementado y las alternativas de política económica ante la coyuntura actual y las perspectivas de largo plazo.

Para la realización del presente trabajo de investigación el Consejo Empresario Mendocino contó con el valioso aporte del Lic. Jorge Baldrich.

Al presentar esta investigación, el Consejo Empresario Mendocino cumple con el objetivo que lo impulsa: realizar un aporte para enriquecer el proceso de toma de decisiones de los distintos gobiernos y contribuir al esclarecimiento de los problemas económicos y sociales de la provincia de Mendoza con la mira puesta en el interés general.

**DÉFICIT FISCAL,
PRIVATIZACIÓN DE LOS BANCOS
Y DEUDA PÚBLICA DE LA
PROVINCIA DE MENDOZA**

1. Conclusiones y Recomendaciones

- 1.1 Las cuentas públicas presentadas por la Provincia sobreestiman los déficits fiscales del período 1992-1997 en 482 millones de pesos. Ello ha repercutido sobre la imagen de solvencia fiscal provincial en momentos en que los sectores público y privado de la Provincia realizan esfuerzos importantes para ingresar al mercado de capitales y mejorar sus calificaciones.
Adicionalmente, las cuentas provinciales tienden a asignar la mayor parte del déficit y del endeudamiento a la actual administración cuando, en realidad, el origen se encuentra preponderantemente en la gestión de la administración anterior.
- 1.2 La información referente a la deuda pública provincial no distingue entre deuda bruta y deuda neta del Ente Residual. Ello podría llevar a sostener que el gobierno carece de otros instrumentos para el pago del servicio de la deuda que la presión impositiva incrementada, la disminución relativa del necesario gasto público en educación, salud y seguridad o el uso de fondos previamente reservados para obras públicas. En este sentido, los esfuerzos por efectivizar el cobro de los activos del Ente Residual deben ser enfatizados.
- 1.3 El punto anterior es de gran relevancia puesto que se está produciendo un sensible incremento en el pago de intereses de la deuda pública provincial. Efectivamente, el pago de intereses sobre la deuda como proporción de los salarios pagados por el Gobierno creció del 3% en 1992 al 16% en 1997.
- 1.4 La contabilidad pública debería observar los criterios generalmente aceptados por los Gobiernos. Este aspecto tiene que ver con la globalización de la economía y la necesidad de ofrecer al resto del mundo una imagen financiera provincial acorde a los usos y costumbres mundiales.
En este sentido, el Fondo de Transformación debería consolidar sus operaciones con el resto del sector público no financiero. En caso de no hacerlo, como resulta de la Ley de Presupuesto para 1998, se ofrece la errónea impresión que el financiamiento del déficit fiscal proveniente del Fondo de Transformación no genera reducción alguna en los activos del sector público.
- 1.5 El incremento en el déficit fiscal presupuestado para 1998 resulta llamativo y sorprendente. En caso de producirse afectará seriamente la competitividad de la economía mendocina.
- 1.6 Se ha determinado que el Fondo Fiduciario de Obras Públicas (FFOP) asuma funciones de naturaleza netamente fiscal como, por ejemplo, el pago de deudas del Gobierno, el financiamiento de obras de mantenimiento y una serie de erogaciones que podrían constituir gastos corrientes. El CEM plantea que este tipo de operaciones deberían ser realizadas bajo una misma consolidación contable con el gobierno central. En caso contrario, las cuentas públicas empeorarían su confiabilidad y no reflejarían la naturaleza fiscal de las citadas operaciones.
- 1.7 El Gobierno ha manifestado su intención de que el Fondo para la Transformación condone al gobierno una deuda por 82 millones de pesos. Esto constituye un ejemplo claro de los problemas a los que nos referimos en el punto 1.4. Si se produce esta condonación, el Fondo para la Transformación reflejará una pérdida patrimonial y el Gobierno una ganancia patrimonial que, como mínimo, es extratemporánea y, en realidad, constituye un reflejo elocuente de la falta de confiabilidad de los déficits fiscales reportados por la Provincia. Por

otra parte, no se considera beneficiosa la reducción del patrimonio del Fondo para la Transformación y el Crecimiento.

- 1.8 El CEM comparte la idea de la conveniencia de crear un Fondo de Estabilización de las Finanzas que el Gobierno ha planteado. Sin embargo, debería lograrse primero la erradicación de las causas determinantes de los desequilibrios fiscales que la provincia ha experimentado.

2. *El déficit fiscal. Su medición y efectos.*

2.1 *El Déficit Fiscal: conceptualización.*

Existe un amplio consenso en atribuir al déficit fiscal el carácter de relevante. La dinámica que ha tenido la evolución económica de las dos últimas décadas ha implicado que, tanto a nivel internacional como de nuestro país, se haya avanzado mucho en la comprensión de los desequilibrios fiscales y sus efectos. La necesidad, por parte de los sectores públicos, de lograr recursos genuinos para financiar sus operaciones, el rol de los desequilibrios fiscales como canalizadores hacia los sectores públicos de recursos del sector privado bajo condiciones en general distorsivas, los efectos en términos de inestabilidad de los déficits fiscales, representan elementos cuyo análisis ha sido clarificado en estos últimos años.

Pese a ello, resulta mucho más difícil lograr consenso sobre la metodología correcta de medición de los déficits fiscales. Ello se debe a que, precisamente, dada la relevancia y complejidad de los desequilibrios fiscales la definición del déficit no puede realizarse con independencia de los efectos que el mismo produce y sobre los cuales se desea realizar el análisis. Desde un punto de vista analítico puede afirmarse que “no existe tal cosa como el déficit fiscal, sino más bien una serie de definiciones alternativas, cada una de ellas con ventajas y desventajas”¹. En realidad, este problema analítico se presenta también en el campo de las finanzas de empresas, donde no existe un solo estimador cuantitativo del concepto de “Ganancias de la Empresa” sino un conjunto de indicadores, cada uno de ellos focalizado en un aspecto particular, y todos, de gran importancia para conceptualizar la coyuntura empresaria.

Si bien las diferentes definiciones del déficit analizan distintas consecuencias del mismo, existe un aspecto común: todos se orientan a analizar las implicancias sobre los recursos que se extraen del sector privado. Por otra parte, y a nivel de los Gobiernos Nacionales, existe una fuente que define las presentaciones y estimaciones de las cuentas públicas: el Manual de Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional².

La definición de déficit más usada por los gobiernos es alguna variante del denominado “requerimiento de financiamiento del sector público” o PSBR³ que pretende medir las necesidades de recursos financieros luego de que el Gobierno orientó sus ingresos a financiar sus gastos. Este es un concepto en base caja por definición y proporciona una medida inmediata del impacto de los déficits fiscales sobre la economía. Es, además, un útil indicador de la evolución de la deuda pública como se analizará en el Capítulo 3⁴.

¹ Mario Blejer and Adrienne Cheasty, “Measuring the Fiscal Deficit, Overview and Issues”, en “How to Measure the Fiscal Deficit”, International Monetary Fund, 1993, p.3.

² Ver “A Manual on Government Finance Statistics, I.M.F., 1986.

³ PSBR es la abreviación con que se conoce esta definición y proviene de la frase “public sector borrowing requirements”.

⁴ Las ventajas y limitaciones de este concepto de déficit pueden analizarse no sólo en el manual del Fondo Monetario sino en Jonathan Levin, “The Cash Deficit: Rationale and Limitations”, Capítulo 6 de “How to Measure the Fiscal Deficit”, I.M.F., 1993.

Una limitación importante del PSBR es que al definirse en base caja tiende a ignorar los casos donde existen atrasos temporales en los pagos que realiza el sector público. En situaciones como estas, el PSBR tiende a subestimar los déficits fiscales. En el caso de las Provincias Argentinas, por ejemplo, es éste un aspecto de la mayor relevancia dado que, tradicionalmente, los gobiernos provinciales han utilizado los atrasos a proveedores como un instrumento significativo de lograr financiamientos. Ello ha dado origen a las denominadas “deudas flotantes” de los gobiernos provinciales⁵⁻⁶.

El desequilibrio fiscal denominado de “cuenta corriente” se define como la diferencia entre los ingresos gubernamentales y los gastos corrientes. Este concepto de déficit es relevante a los efectos de analizar cuánto contribuye el sector público a la tasa de ahorro del país. Es más, si el ahorro que produce el sector gobierno es igual a la inversión pública, entonces el ahorro del sector privado se canalizará totalmente hacia la inversión privada⁷.

Un aspecto particularmente importante es la definición del sector público cuyo déficit se intenta medir. La metodología tradicional del Manual del Fondo es incluir como sector público al denominado sector público no financiero que incluye las empresas públicas no financieras. Como se analizará en el Capítulo 3, esto no implica desconocer que puedan operar en el mercado financiero entidades bancarias de propiedad gubernamental. Es más, en el caso de producirse privatizaciones de estas entidades, las estimaciones contables de los déficits fiscales pueden incurrir en errores si sólo se registran operaciones parciales provenientes del proceso de privatización como pueden ser, por ejemplo, los cómputos de partidas que se incorporen a fondos residuales de las privatizaciones. En este sentido, en los últimos tiempos los procesos de privatizaciones y de cambios en los precios de los activos estatales han dado lugar a un nuevo concepto de déficit fiscal que incorpora todo el espectro de activos y pasivos de propiedad del sector público valuados a precios de mercado y que se concentra en la riqueza neta del sector público⁸.

Finalmente, los desequilibrios fiscales de numerosos países asociados al problema jubilatorio han determinado que los análisis de déficits fiscales incorporen elementos de transferencias intergeneracionales⁹.

2.2 *El Déficit Fiscal: estimación.*

En el presente trabajo se adoptará la definición tradicional del déficit fiscal: aquella que enfatiza los efectos que el mismo impone sobre los recursos financieros del sector privado (PSBR) y que adopta la metodología generalmente aceptada sobre las pautas que rigen la definición y estimación del mismo. Es decir, que se analizará el requerimiento de financiamiento del sector público y su evolución en el período 1992-1997. El análisis se orientará a determinar el déficit fiscal del período y la evolución de la deuda pública provincial a él asociada.

⁵ Para el conjunto de Provincias, la deuda flotante ascendía, a fines de 1995 al 20% del total del endeudamiento provincial y al 12% de los ingresos anuales. Es importante destacar, además, que en la época previa al Plan de Convertibilidad, el Gobierno Nacional financió recurrentemente sus desequilibrios mediante la denominada “deuda no instrumentada” cuyas características son similares a las flotantes de las provincias.

⁶ Sobre las implicancias macroeconómicas de los atrasos en los pagos y la existencia de deudas flotantes ver Jack Diamond y Christian Schiller, “Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs”, Capítulo 7 de “How to Measure the Fiscal Deficit”, I.M.F., 1993.

⁷ Ver Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, *Macroeconomía en la Economía Global*, Prentice Hall, 1994, Cap. 7.

⁸ Ver al respecto Willem Buiter, “Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implication for Policy Evaluation and Design”, *Staff Papers*, Vol. 30 (June 1983), p.306-349.

⁹ Ver Laurence Kotlikoff, “From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule”, National Bureau of Economic Research Working Paper 2841, February 1989.

Pese a que la metodología a utilizar es de uso generalmente aceptado por los sectores públicos y ha sido incorporada a las convenciones que definen el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas¹⁰, difiere en forma sustancial con las pautas con las que el Gobierno de la Provincia ha presentado sus ejecuciones presupuestarias. En este sentido es importante analizar dos elementos que explican la divergencia entre las presentaciones oficiales del Gobierno provincial y nuestra metodología.

En primer lugar, la cobertura institucional del sector público. En segundo término, y estrictamente relacionado con el primero, el tratamiento que se le asigna a operaciones significativas como por ejemplo, el pago de deudas realizado por la Nación) que, si bien revisten el carácter de transitorios, son objeto de una asignación contable particular.

2.3 Cobertura institucional y criterios de contabilización.

Un criterio básico a observar en la determinación de los déficits fiscales es incluir, como ítems que definen los mismos, sólo a aquellos conceptos que poseen implicancias con respecto a los flujos financieros netos del sector privado. Por ejemplo, el cobro de impuestos o el pago de salarios a empleados públicos afectan los flujos del sector privado y deben, entonces, considerarse operaciones que definen el déficit¹¹. Por otra parte, la venta de un activo público (por ejemplo de un bono o de una empresa) constituye una operación que no afecta los flujos financieros netos del sector privado, puesto que las personas que adquieren ese activo lo pagan disminuyendo otros activos de su propiedad (dinero, por ejemplo) y ello revela que tal operación no debe definir el déficit fiscal sino el financiamiento del mismo.

La medición del déficit, por otra parte, debe restringirse a la consolidación de las entidades públicas no financieras. No deben incorporarse las operaciones de las entidades públicas financieras (tales como bancos, por ejemplo) puesto que una de las principales consecuencias de los déficits fiscales es el financiamiento que los mismos requieren del sector financiero, incluyendo los bancos estatales.

Consideremos, por ejemplo, el caso de un Gobierno Provincial que proceda a la privatización de su banco oficial. Supongamos que antes de la privatización la contabilidad oficial del déficit fiscal había (correctamente) excluido las operaciones del banco estatal como ítems que definían el déficit. Supongamos, finalmente, que de la privatización surge un Ente Residual que el Gobierno debe incorporar a su patrimonio. Es evidente que, en tales circunstancias, la contabilidad pública debe respetar pautas de consistencia en el sentido de que, si antes de la privatización no se incluían las operaciones del banco, el proceso de privatización no debe impactar en la definición del déficit salvo que del mismo surjan ítems tales como el pago de indemnizaciones al personal, por ejemplo, que sí corresponderían ser incluidos como gastos. Supongamos que la privatización se realiza a un precio donde el Gobierno no recupera sino una parte menor del patrimonio contable del banco que se privatiza. ¿Implica ello que la “pérdida” deba registrarse como ítem que se incorpora al déficit fiscal? Ciertamente que no, por dos motivos. Primero, porque la privatización no afecta los flujos financieros netos del sector privado quien recibe un bien (el banco privatizado) que vale lo mismo que el precio que se pagó por la venta¹². En segundo término, porque el ejemplo, aunque grotesco, en nada difiere de los efectos patrimoniales que sobre el Gobierno pudieran tener una reducción de los precios de los medicamentos que poseen los stocks de los hospitales públicos, o una caída en el precio de mercado de los inmuebles escolares del Gobierno.

¹⁰ Ver “A System of National Accounts”, United Nations, OCDE, Commission of the European Communities, I.M.F. and World Bank, 1993.

¹¹ Operaciones que se contabilizan por arriba de la línea”.

¹² Esto no implica desconocer que, si el banco a privatizar experimentó pérdidas en el pasado, las mismas efectivamente generaron un cambio en los flujos financieros netos del sector privado. Sin embargo, ello constituye otro tema: no ya la medición del déficit gubernamental, sino la actividad financiera de la entidad bancaria.

Este ejemplo es relevante puesto que la incorporación de Entes Residuales a los patrimonios gubernamentales ha generado una serie de confusiones en las provincias. Las mismas van desde sesgos en la contabilización de las eventuales pérdidas generadas por las privatizaciones, hasta el empleo de criterios sorprendentes. Uno de ellos es aquel por el que se categoriza como “gasto extraordinario” la asunción de pasivos por parte del Ente Residual (lo cual es erróneo) sin simultáneamente catalogarse como “ingreso extraordinario” la asunción de activos por parte de dicho Ente.

Ello ha llevado a presentar cifras asignadas al déficit fiscal de escasa confiabilidad con la consecuente confusión sobre la verdadera situación de los flujos públicos.

Es importante destacar que las confusiones reseñadas sobre los efectos fiscales de las privatizaciones no se han generado solamente a nivel de los Gobiernos Provinciales en Argentina. En general, distintas variantes de estas confusiones se han producido en todos los países que lideraron el proceso de privatizaciones, a punto tal que la nueva versión del “Manual de Estadísticas Financieras Gubernamentales” que está elaborando el Fondo Monetario incluye pautas específicas aconsejando considerar las privatizaciones como operaciones que se consideren “por debajo de la línea” dado que el Gobierno que las realiza intercambia un activo por otro con el sector privado¹³.

2.4 Las cuentas fiscales de la Provincia de Mendoza.

Mendoza presenta básicamente tres indicadores de su gestión fiscal. En primer término, la Provincia publica la ejecución fiscal de la Administración Central con frecuencia mensual. Esta información tiene dos limitaciones: no incorpora los organismos descentralizados y exhibe un retraso de varios años en lo que a la validación de esos números, por parte del Tribunal de Cuentas de la Provincia se refiere.

En segundo término, se publica con frecuencia mensual la evolución de la deuda provincial con su proyección futura. Este indicador constituye un importante avance metodológico y de difusión de la información, teniendo una amplia cobertura y un muy buen nivel técnico.

Por último, la Provincia suele presentar con frecuencia diversa sus estimaciones de la Ejecución Presupuestaria Provincial. Este indicador es relevante a los efectos de analizar el déficit fiscal y su financiamiento. Además de adolecer de la falta de continuidad en las presentaciones, la información presenta iguales problemas de falta de corroboración por parte del Tribunal de Cuentas que en el caso del indicador de la Administración Central.

3. El déficit fiscal de Mendoza en 1992 - 1997

Aspectos tales como la magnitud de los desequilibrios fiscales, la evolución del endeudamiento del Gobierno, el lapso en el que se gestó el endeudamiento, las consecuencias fiscales del proceso de privatización de los bancos estatales y las opciones de manejo de la deuda pública suscitaban debates y opiniones caracterizadas, muchas veces, por la falta de una adecuada información. Algunos acontecimientos financieros como el cobro de regalías petrolíferas, el cobro de acciones de YPF, la privatización de los bancos Mendoza y Previsión Social han repercutido sensiblemente sobre las cuentas fiscales presentadas por la Provincia generando no pocas dudas e inconvenientes de interpretación.

Un importante paso en la clarificación conceptual de la evolución de las finanzas públicas provinciales lo constituyó el estudio realizado por el Consejo Empresario Mendocino en abril de 1997¹⁴. En esa oportunidad se identificaron los lineamientos del manejo de las finanzas

¹³ Ver al respecto G. Mackenzie, “The Macroeconomic Impact of Privatization”, IMF Papers on Policy Analysis and Assessment, November 1997.

¹⁴ Ver “Las Finanzas Públicas de la Provincia de Mendoza”, Consejo Empresario Mendocino, 1997.

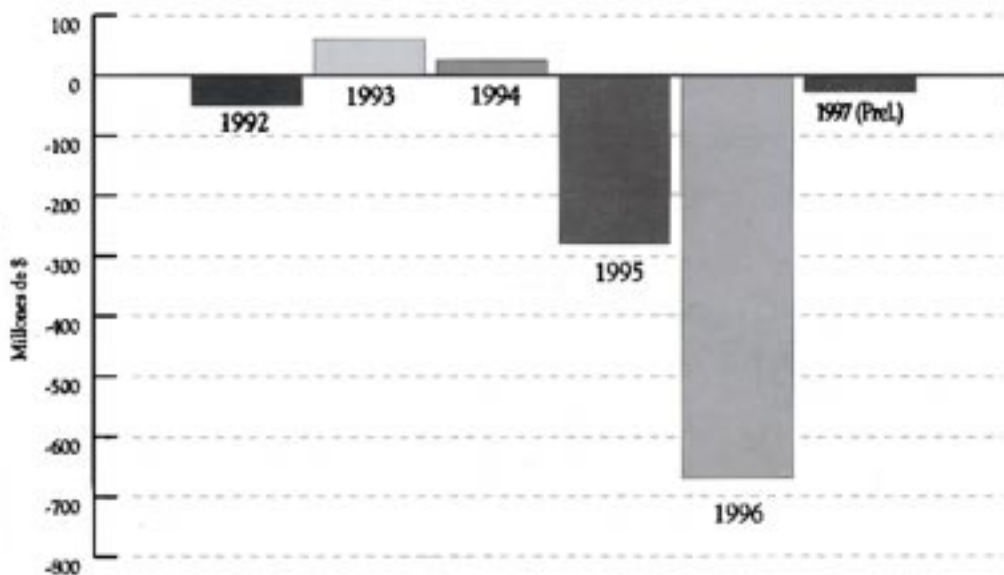
provinciales en un período caracterizado por la ausencia de información oficial y la extrema politización por parte de las autoridades de la temática fiscal. El estudio del CEM constituyó un valioso aporte para analizar la evolución de las finanzas, del endeudamiento, e incluyó recomendaciones concretas de política económica.

El presente estudio es una continuación del anterior y pretende avanzar en la estimación y análisis de los efectos que sobre los recursos del sector privado ha tenido la política fiscal en la Provincia, de los motivos por los cuales la deuda pública se ha incrementado y las alternativas de política económica ante la coyuntura actual.

El Gráfico 1 y el Cuadro 1 presentan la evolución de la ejecución presupuestaria del Gobierno Provincial para el período 1992-1997 que ha sido presentada por fuentes oficiales¹⁵. Partiendo de un déficit de 52 millones en 1992, los datos muestran un período de superávit en 1993-1994 y un período de significativos déficits fiscales en 1995-1997.

Esta presentación oficial de las cuentas públicas resulta sorprendente por dos motivos. En primer término, llama la atención el superávit de 60 millones de pesos que se muestra para 1993. Efectivamente, los años 92 y 93 estuvieron caracterizados en todas las provincias por ser un lapso en el que los gobiernos utilizaron la fuerte recuperación impositiva posterior al Plan de Convertibilidad para incrementar sus erogaciones sensiblemente; en Mendoza, mientras los ingresos corrientes se incrementaron en 165 millones de pesos entre 1992 y 1993, los gastos corrientes lo hicieron en 180 millones (de los cuales 169 millones de pesos correspondieron a incremento en los sueldos al personal). Ante tal dinámica fiscal, la presentación de un superávit de 60 millones de pesos en 1993 es llamativa.

Gráfico 1
Déficit Fiscal según la Provincia



¹⁵ Ver Province of Mendoza, Offering Circular, August 29, 1997. Los datos correspondientes a 1997 provienen de la estimación de la ejecución presupuestaria realizada por el Gobierno.

Cuadro 1
Ejecución presupuestaria reportada por la Provincia
Millones de Pesos

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (Prel.)
INGRESOS CORRIENTES	952	1117	1241	1004	1057	1170
De Jurisdicción Nacional	487	590	632	545	563	464
Coparticipados	409	417	428	383	388	464
Transferencias	79	173	204	163	175	
De Jurisdicción provincial	465	527	609	459	493	513
Tributarios	329	398	479	340	325	375
Ingresos Brutos	188	233	258	194	182	
Automotores	33	41	53	49	53	
Sellos	65	73	95	45	42	
Inmobiliario	35	41	63	36	37	
Otros	8	11	10	15	11	
No tributarios	136	129	130	119	169	137
Regalías	63	61	65	57	76	
Cargos por servicios provistos	13	14	33	18	20	
Pagos por concesiones	16	3	3	1	0	
Otros	44	51	30	43	73	
Otros						193
INGRESOS DE CAPITAL	9	13	15	30	24	31
Desembolsos de obras públicas	7	13	14	13	11	
Amortizaciones de préstamos	1		1	15	9	
Otros	0	0		2	4	
INGRESOS EXTRAORDINARIOS		1168	432	111	204	
INGRESOS TOTALES	961	2299	1687	1145	1285	1201
GASTOS CORRIENTES	925	1105	1240	1151	1043	1140
Personal	519	688	716	680	636	646
Bienes	55	42	36	34	35	135
Servicios	108	111	105	107	90	
Interés	18	10	16	59	61	101
Transferencias	226	255	368	271	221	259
GASTOS DE CAPITAL	79	141	148	117	60	97
Trabajos públicos	70	109	100	96	22	
Préstamos	3	27	37	7	34	
Activos fijos	4	6	11	9	3	
Otros	3		1	5	1	
GASTOS EXTRAORDINARIOS		8	993	269	169	850
GASTOS TOTALES	1012	2239	1657	1437	1953	1237
RESULTADO CORRIENTE	27	13	0	-147	14	30
RESULTADO GLOBAL	-52	60	30	-292	-668	-36

Notas:

Los datos de 1997 son preliminares.

Los Gastos Corrientes de 1997 en Bienes incluye también Servicios.

En 1997 las transferencias recibidas de la Nación se encuentran en el rubro "Otros".

Algo similar ocurre con el déficit fiscal presentado para 1996 (668 millones de pesos). Los datos oficiales caracterizan a 1996 como un año donde hubo un déficit equivalente al doble de los recursos tributarios propios de la Provincia cuando, desde un punto de vista conceptual, dicho año se caracterizó por ser un período de fuerte ajuste. Tal ajuste tuvo como marco de referencia los deterioros fiscales producidos tras la crisis Tequila de inicios de 1995 y el colapso de la banca pública del mismo año.

Es más, la presentación oficial de tan elevado desequilibrio fiscal para 1996 originó una serie de repercusiones en la prensa nacional y en diversos estudios fiscales provinciales, cuyo común denominador fue el asignar a la Provincia de Mendoza el liderazgo nacional en la posesión del mayor déficit fiscal¹⁶.

Tales interpretaciones no tienen sentido si las cuentas públicas provinciales hubieran sido presentadas observando la metodología de cálculo propuesta en el presente trabajo. Efectivamente, y desde un punto de vista técnico, el Gobierno ha tendido a presentar como ítems que definen el déficit fiscal numerosas operaciones que no deben ser consideradas como tales. Estas operaciones implicaron atribuir incorrectamente ingresos al Gobierno por un monto de 1651 millones de pesos entre 1993 y 1996 y asignar gastos por 2132 millones durante el mismo lapso.

El Cuadro 2 presenta los ingresos que, reportados como tales por la Provincia, fueron incluidos como “Ingresos Extraordinarios” en las cuentas públicas. Los mismos incluyen cobros por parte de la Provincia de deudas del Gobierno Nacional, ventas de activos públicos y recupero de depósitos en los bancos Mendoza y Previsión Social. Ninguna de esas operaciones constituye un ingreso para el fisco. El cobro de créditos contra la Nación implica un incremento en los activos provinciales (sean estos dinero, depósitos o acciones) y una simultánea reducción en otro activo provincial (una cuenta a cobrar a cargo de la Nación). Lo mismo ocurre con la venta de activos por parte de la Provincia por los motivos analizados en el Capítulo 2. Similarmente, el recupero de depósitos realizados en los bancos oficiales no puede ser considerado un ingreso dado que implica la recepción de dinero cuya contraparte es la correspondiente disminución en otro activo (“Depósitos en los bancos”). Se debe enfatizar en que el hecho de catalogar como “extraordinarios” a esta clase de “ingresos” en nada mitiga su errónea conceptualización.

Algo similar ocurre con las operaciones que, bajo el título de “Gastos Extraordinarios” fueron incluidas en las cuentas públicas oficiales.

El Cuadro 3 muestra estos ítems constituidos, básicamente, por compra de acciones, pagos de deudas, contribuciones de capital a empresas públicas, préstamos y un ítem llamativo sobre el que se centrará el análisis en la próxima sección: “compra” de préstamos y activos para el Ente Residual. Todas las operaciones citadas implican el intercambio de un activo por otro o la disminución en un activo público con una simultánea caída en un pasivo del Gobierno. Por lo tanto, estas operaciones no definen el déficit fiscal presentado y, erróneamente, atribuyen erogaciones a los períodos en los que fueron contabilizados.

¹⁶ Ver al respecto R. Rotsztein, J. Sanguinetti y A. Zentner, “Disciplina Fiscal y Endeudamiento Provincial”, Bs. As., noviembre 1997.

Cuadro 2
Ingresos extraordinarios que implican disminución potencial de activos

AÑO	1993	1994	1995	1996
Pago de la Nación de deuda por regalías petrolíferas	785			
Venta acciones Y.P.F.	321			
Venta 51% de acciones Hinisa		139		
Pago de la Nación por deudas con la Pcia. MENDOZA		92		
Pago de la Nación de deudas por regalías petrolíferas		22		
Venta 49% de acciones Hinisa			88	
Reembolso de depós. de la Pcia. en los Bcos. Mendoza y Previsión Social				179
Venta 90% de acciones Bcos. Mendoza y Previsión Social				25
TOTAL	1106	253	88	204

Cuadro 3
Egresos extraordinarios que implican potencialmente aumento de Activos o disminución de Pasivos

AÑO	1993	1994	1995	1996
Compra de acciones de Y.P.F.	621			
Contribuciones de capital a los bancos	32	56		
Contribuciones de capital a Obras Sanitarias Mendoza	12			
Compra de acciones de Hinisa	177	164		
Préstamos subsidiados a agricultores a través de los bancos	56	40		
Préstamos a los bancos			90	
Pago de deuda de bancos con el Banco Nación			49	
Compra de acciones Hidisa y CTM			31	
“Compra de préstamos para el Ente Residual				719
“Compra” de otros activos para el Ente residual				85
TOTAL	899	260	169	804

El Gráfico 2 y el Cuadro 4 incluyen la estimación de los déficits fiscales habiendo depurado las cifras oficiales de los ítems analizados en los Cuadros 2 y 3. Del análisis surge una perspectiva de los déficits provinciales más consistente con los acontecimientos vividos por la economía provincial. Las principales diferencias entre la estimación realizada y las cifras oficiales son la existencia de un déficit de 147 millones de pesos en 1993 (en las cifras oficiales ese año presentó un superávit de 60 millones), un superávit levemente mayor en 1994, y niveles de déficits menores en 1995 y, especialmente, en 1996.

En el Gráfico 3 se muestra el déficit fiscal corregido para el período analizado y se incluye la estimación de la ejecución presupuestaria de 1997 junto al déficit previsto en la Ley de Presupuesto de 1998. La magnitud del déficit prevista para 1998 es llamativa en el sentido de que, en caso de producirse, determinaría un desequilibrio 5 veces mayor que el de 1997.

4. La deuda pública y la privatización de la banca oficial

4.1 La deuda pública y el déficit fiscal

Uno de los principales motivos por los que es necesario poseer una buena estimación de los déficits fiscales se debe a que, en cada período de tiempo, **el déficit fiscal es igual al incremento en la deuda pública.**

$$\text{Déficit Fiscal}_t = \{ \text{Deuda}_t - \text{Deuda}_{t-1} \}$$

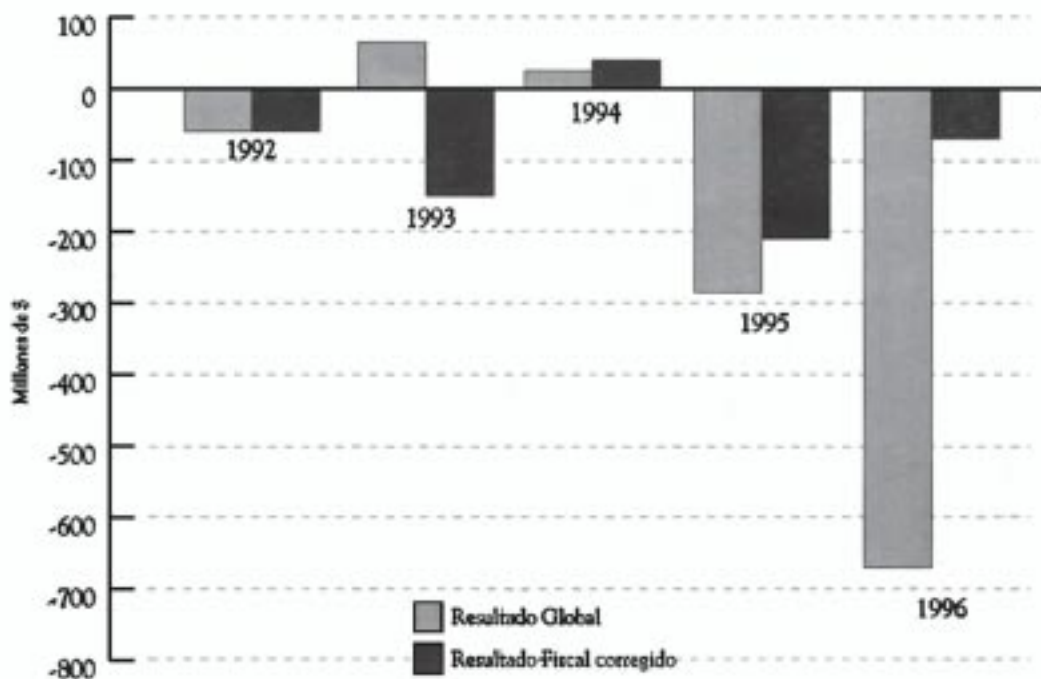
Donde t es el período de tiempo considerado.

Por lo cual la deuda pública de cada período resulta ser igual a la sumatoria de los déficits fiscales del pasado.

$$\text{Deuda}_t = \sum \text{Déficit}_{t-i}$$

Para $i = 1, 2, \dots, \infty$

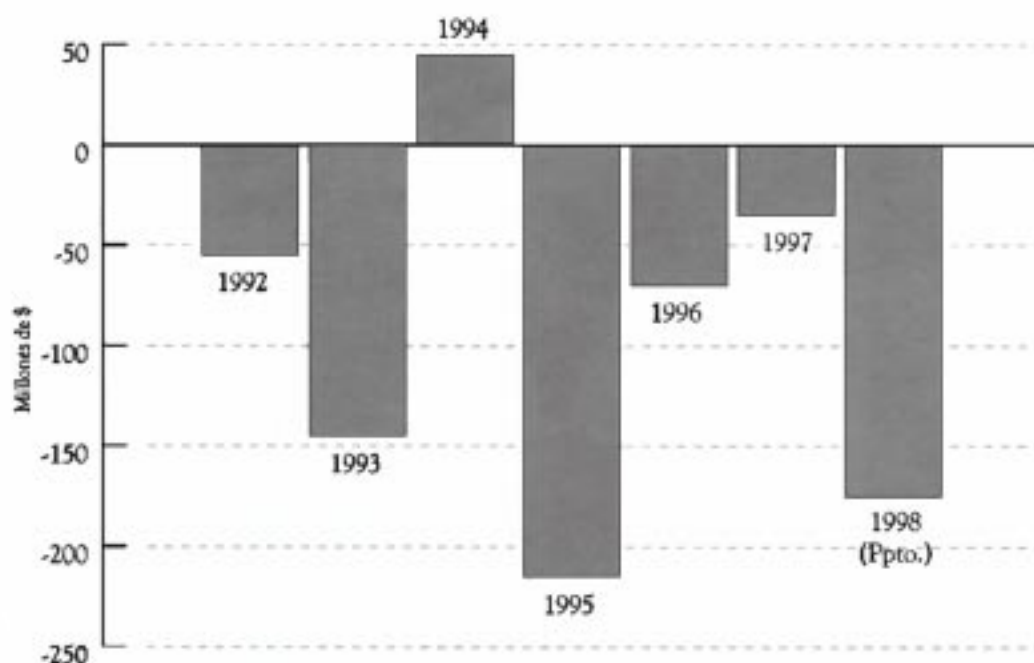
Gráfico 2
Balance Fiscal



Cuadro 4
Cuentas Fiscales corregidas
millones de pesos

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (Prel.)
INGRESOS CORRIENTES	952	1117	1241	1004	1057	1170
De Jurisdicción Nacional	487	590	632	545	563	464
Coparticipados	409	417	428	383	388	464
Transferencias	79	173	204	163	175	
De Jurisdicción Provincial	465	527	609	459	493	513
Tributarios	329	398	479	340	325	375
Ingresos brutos	188	233	258	194	182	
Automotores	33	41	53	49	53	
Sellos	65	73	95	45	42	
Inmobiliario	35	41	63	36	37	
Otros	8	11	10	15	11	
No tributarios	136	129	130	119	169	137
Regalías	63	61	65	57	76	
Cargas por servicios provistos	13	14	33	18	20	
Pagos por concesiones	16	3	3	1	0	
Otros	44	51	30	43	73	
Otros						193
INGRESOS DE CAPITAL	9	13	15	30	24	31
Desembolsos de obras públicas	7	13	14	13	11	
Amortizaciones de préstamos	1		1	15	9	
Otros	0	0		2	4	
INGRESOS EXTRAORDINARIOS		1168	432	111	204	
INGRESOS TOTALES	961	2299	1687	1145	1285	1201
GASTOS CORRIENTES	925	1105	1240	1151	1043	1140
Personal	519	688	716	680	636	646
Bienes	55	42	36	34	35	135
Servicios	108	111	105	107	90	
Interés	18	10	16	59	61	101
Transferencias	226	255	368	271	221	259
GASTOS DE CAPITAL	79	141	148	117	60	97
Trabajos públicos	70	109	100	96	22	
Préstamos	3	27	37	7	34	
Activos fijos	4	6	11	9	3	
Otros	3		1	5	1	
GASTOS EXTRAORDINARIOS	8	993	269	169	850	
GASTOS TOTALES	1012	2239	1657	1437	1953	1237
RESULTADO CORRIENTE	27	13	0	-147	14	30
RESULTADO GLOBAL (Cuadro 1)	-52	60	30	-292	-668	-36
AJUSTE POR OPERACIONES EXTRAORD.						
INGRESOS EXTRAORDINARIOS		1106,3	252,9	87,8	203,7	
Pago de la Nación de deuda por regalías petrolíferas		785,3				
Venta acciones Y.P.F.		321				
Venta 51% de acciones Hinisa			139			
Pago de la Nación por deudas con la Pcia. de Mendoza			92,4			
Pago de la Nación de deuda por regalías petrolíferas			21,5			
Venta 49% de acciones Hinisa			87,8			
Reembolso de depós. de la Pcia. en los Bcos. Mendoza y P. Social				179,2		
Venta 90% de acciones Bcos. Mendoza y Previsión Social				24,5		
EGRESOS EXTRAORDINARIOS		899,2	259,8	169,2	803,7	
Compra de acciones de Y.P.F.		621				
Contribuciones de capital a los bancos		32,2	56			
Contribuciones de capital a Obras Sanitarias Mendoza		12,4				
Compra de acciones de Hinisa		177,2	163,5			
Préstamos subsidiados a agricultores a través de los bancos		56,4	40,3			
Préstamo a los bancos			90			
Pago de deuda de bancos con el Banco Nación			48,7			
Compra de acciones Hidisa y CTM			30,5			
“Compra” de préstamos para el Ente Residual					719,1	
“Compra” de otros activos para el Ente Residual					84,6	
RESULTADO FISCAL CORREGIDO	-52	-147	37	-211	-68	-36

Gráfico 3
Resultado Fiscal Corregido



Por lo tanto, un primer componente de la deuda pública de la Provincia de Mendoza lo constituye la sumatoria de los déficits fiscales pasados. En términos de nuestras estimaciones fiscales, la sumatoria de los déficits del período 1992-1997 asciende a 476 millones de pesos. Este es el monto de la deuda pública atribuible a la política fiscal provincial del período¹⁷.

4.2 *La deuda pública y la privatización de la banca provincial*

El análisis y determinación de la deuda pública de la sección anterior corresponde a lo que se ha denominado el “sector público no financiero”, es decir, los entes públicos para los cuales se define el presupuesto con exclusión de las entidades financieras de propiedad estatal. En el caso de la Provincia de Mendoza sin embargo, el proceso de privatización de los bancos de Mendoza y Previsión Social generó la incorporación al sector público no financiero de un Ente Residual que recibió parte de los activos y pasivos de los bancos que se privatizaron. Ello ha determinado no sólo consecuencias sobre la deuda bruta provincial, sino una serie de confusiones que este trabajo aspira a aclarar.

El Cuadro 5 muestra la estructura patrimonial consolidada de los bancos de Mendoza y Previsión Social en el momento de la privatización¹⁸. Los bancos poseían, al momento de la privatización un patrimonio neto negativo de 234 millones de pesos. Dada la imposibilidad de transferir al sector privado un patrimonio negativo de tal magnitud, el Gobierno Provincial solicitó, con la asistencia del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, un préstamo de 260 millones de pesos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ese

¹⁷ Esta metodología indirecta del cómputo de la deuda pública es útil, además, para corroborar la naturaleza errónea de las estimaciones oficiales del déficit. Efectivamente, la sumatoria de los déficits fiscales que se obtiene de las cuentas oficiales para 1992-1997 asciende a 958 millones de pesos. Esta cifra es inconsistente con el stock de deuda provincial actual, tal como se demostrará en la siguiente sección.

¹⁸ El proceso de privatización se efectuó en condiciones de alta inestabilidad financiera y de liquidez para esas entidades que determinó la necesidad de endeudamiento por parte de los bancos durante el proceso privatizador. En este sentido, el Cuadro 5 es una “fotografía” patrimonial de los bancos al momento de la privatización que incluye, dentro de los pasivos, los endeudamientos mencionados.

préstamo fue utilizado en su totalidad para definir dos unidades de negocios con un patrimonio neto de 26 millones de pesos que fueron objeto de la privatización mencionada. Las unidades de negocio se integraron con 702 millones de pesos de activos y 676 millones de pesos de pasivos.

De esta forma, y con la ayuda del endeudamiento proveniente de las organizaciones multilaterales de crédito, el Gobierno pudo proceder a la privatización y transferir al Ente activos y pasivos de los bancos oficiales por un monto de 959 millones de pesos, de tal manera que para el Ente Residual, esto implicó recibir un patrimonio neto nulo. De ahí lo llamativo de que las cuentas públicas oficiales incluyan como “gastos extraordinarios” 804 millones de pesos en concepto de compra de activos para el Ente.

El Cuadro 6 incluye la situación patrimonial heredada por el Ente Residual donde se distinguen dos clases de pasivos: pasivos con el sector público provincial por 493 millones de pesos, y pasivos con el sector privado por 466 millones. Esta distinción es de crucial importancia a los efectos de dilucidar la naturaleza y magnitud de la deuda pública asociada al proceso de privatización de los bancos.

4.3 *La deuda pública total*

El Cuadro 7 resume los orígenes de la deuda pública provincial. Un primer componente es el asociado a los déficits fiscales del período 1992-1997 y representa un monto de 476 millones de pesos. El segundo componente se relaciona al proceso de privatización y está constituido por los 260 millones de pesos captados a través del Fondo Fiduciario más los 466 millones de pesos de deuda que el Ente Residual tiene con el sector privado (principalmente bancos y entidades financieras). De ello surge un monto total adeudado de 1202 millones de pesos que se corresponde, básicamente, con la deuda pública reportada por la Provincia en sus informes sobre la deuda más algún endeudamiento relativamente menor de carácter probablemente flotante.

Del análisis realizado surge un importante elemento de política económica: mientras la deuda originada en los desequilibrios fiscales constituye una deuda neta, el endeudamiento proveniente de la privatización de los bancos constituye una deuda bruta dado que el Ente Residual ha recibido activos por un monto contable de 959 millones de pesos.

Cuadro 5
Privatización de Bancos
Bancos de Mendoza y Previsión Social
(Millones de pesos)

ACTIVO	1681
Banco de Mendoza	1022
Banco de Previsión Social	659
PASIVO	1915
Banco de Mendoza	1174
Banco de Previsión Social	741
PATRIMONIO NETO	-234
Más Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (BID y BIRF)	260
P. NETO BANCOS PRIVATIZADOS	26
Activo	702
Pasivo	676

CUADRO 6
ENTE RESIDUAL
(Millones de Pesos)

ACTIVO	959
PASIVO	959
Pas. con el Sector Público	493
Pas. con el Sector Privado	466
PATRIMONIO NETO	0

Cuadro 7
Origen de la deuda provincial
En Millones de Pesos

DÉFICITS FISCALES 1992-1997	476
PRIVATIZACIÓN DE LOS BANCOS MENDOZA Y PREVISIÓN	726
FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL	260
DEUDA E. RESIDUAL CON EL SECTOR PRIVADO	466
DEUDA TOTAL	1202
ACTIVOS DEL ENTE RESIDUAL (VALOR CONTABLE)	959