



LA DEUDA FLOTANTE DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

Director General
Marcos Makón

Director de Análisis y Sostenibilidad de la Deuda Pública
Mariano Ortiz Villafañe

Analistas
Eugenia Carrasco - Emilio Nastri

22 de diciembre de 2020

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	4
Ejecución del gasto y deuda flotante	5
Fuentes de información disponibles	6
Evolución reciente.....	7
Bibliografía	11

Índice de cuadros

Cuadro 1. Etapas de la ejecución del gasto de acuerdo a normas vigentes en Argentina.....	6
Cuadro 2. Gastos pendientes de pago al cierre del ejercicio, por nivel institucional	9

Índice de gráficos

Gráfico 1. Stock de deuda flotante de la APN	8
Gráfico 2. Gastos pendientes de pago al cierre del ejercicio.....	8
Gráfico 3. Gastos pendientes de pago al cierre del ejercicio, por objeto del gasto	9
Gráfico 4. Generación y cancelación de deuda flotante	10
Gráfico 5. Cancelación de la deuda flotante por año de devengamiento	10

Resumen Ejecutivo

Los procedimientos de la administración gubernamental en lo relativo a la gestión del gasto público y de las compras y contrataciones determinan en muchos casos la existencia de un plazo de tiempo entre la generación de una obligación de pago derivada de un gasto y su efectiva cancelación. En cualquier momento dado, los gastos realizados que por diversos motivos todavía no han sido pagados constituyen lo que se conoce como deuda flotante.

La deuda flotante es un pasivo del Estado, en la medida que representa obligaciones ciertas pendientes de pago. No obstante, según la normativa argentina no forma parte de la deuda pública, que es deuda instrumentada a través de la emisión de títulos y la obtención de préstamos. Por lo tanto, no está incluida en las estadísticas de deuda pública.

Los gastos pendientes de pago comprenden tanto obligaciones que están dentro de su plazo de pago como obligaciones ya vencidas (atrasos), que involuntaria o intencionalmente no fueron canceladas a su fecha de vencimiento. La acumulación excesiva de pagos atrasados genera consecuencias negativas para las operaciones del gobierno y para el funcionamiento de la economía.

El volumen de gastos devengados en un año que quedó pendiente de pago al cierre del ejercicio alcanzó 6,7% del total devengado en 2013. El ratio disminuyó hasta un mínimo de 3,7% en 2017, para luego revertir la tendencia declinante en los últimos períodos, llegando a 4,5% en 2019. En relación al Producto, los gastos pendientes de pago oscilaron entre 0,7% y 1,4% del PIB desde 2012. En promedio, 97% de la deuda flotante se pagó durante el primer año posterior al devengamiento del gasto que la originó.

Introducción

Los procedimientos de la administración gubernamental en lo relativo a la gestión del gasto público y de las compras y contrataciones determinan en muchos casos la existencia de un plazo de tiempo entre la generación de una obligación de pago derivada de un gasto y su efectiva cancelación. En cualquier momento dado, los gastos realizados que por diversos motivos todavía no han sido pagados constituyen lo que se conoce como deuda flotante. Cuestiones operativas y la estacionalidad propia de los distintos recursos y gastos dan lugar a que haya períodos en que se acumulan obligaciones por pagar y períodos en que se reducen.

La deuda flotante constituye un pasivo del Estado, en la medida que representa obligaciones ciertas pendientes de pago. No obstante, según la normativa argentina no forma parte de la deuda pública, que es deuda instrumentada a través de la emisión de títulos y la obtención de préstamos. Por lo tanto, no está incluida en las estadísticas de deuda pública.

Los gastos pendientes de pago comprenden tanto obligaciones que están dentro de su plazo de pago como obligaciones ya vencidas (atrasos), que involuntaria o intencionalmente no fueron canceladas a su fecha de vencimiento. La presencia de restricciones fiscales y dificultades de acceso al crédito generan incentivos para recurrir a la deuda flotante como fuente alternativa de financiamiento, demorando intencionalmente los pagos de bienes y servicios adquiridos por el gobierno para su funcionamiento.

La acumulación excesiva de pagos atrasados genera consecuencias negativas para las operaciones del gobierno y para el funcionamiento de la economía. En primer lugar, aumenta los costos de provisión del gobierno, en la medida en que los proveedores y contratistas incrementan los precios de referencia que ofrecen al sector público con el fin de mitigar los riesgos y el costo de oportunidad de una eventual demora excesiva en el cobro. Adicionalmente, lleva al gobierno a obtener condiciones de contratación menos favorables, como fruto de las conductas defensivas de los proveedores para tratar de asegurarse el cobro, y puede desincentivar a proveedores competitivos de participar en concursos y licitaciones públicas.

Las demoras en los pagos pueden repercutir sobre la liquidez de los proveedores y contratistas, afectar el resto de sus actividades y proyectos, generar presión sobre los mercados de crédito, en la medida que deban recurrir a financiamiento bancario, e incluso llevarlos a retrasar sus pagos de impuestos.

Estos efectos atentan contra la eficiencia del gasto público y contribuyen a elevar el nivel de precios de la economía. Asimismo, las demoras en los pagos agregan incertidumbre en torno a la verdadera posición deudora del sector público, lo cual repercute sobre la confianza en la política fiscal, reduciendo así su efectividad.

Las distorsiones generadas por la acumulación excesiva de deuda flotante y los retrasos sistemáticos en los pagos resaltan la importancia de contar con adecuados mecanismos para su monitoreo y control. La existencia de un marco de administración financiera y de compras y contrataciones sólido, incluyendo las etapas de formulación presupuestaria, programación financiera, gestión de la liquidez, administración de pagos, seguimiento y monitoreo, reduce los riesgos de una acumulación involuntaria de gastos pendientes de pago.

Por sus potenciales impactos sobre la ejecución y efectividad de la política fiscal y sobre la hoja de balance del sector público, el control y la regularización de pagos atrasados son aspectos habitualmente abordados en los programas respaldados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La gran mayoría de los programas aprobados en las últimas décadas incluyeron metas estructurales o criterios cuantitativos asociados a pagos atrasados. En el caso de Argentina, el último Acuerdo

Stand-by (SBA) negociado en 2018 incluyó metas sobre la acumulación de gastos pendientes de pago.

Por su parte, el análisis de los atrasos en el pago de gastos forma parte de las evaluaciones del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), que constituyen un diagnóstico estandarizado de las instituciones y el sistema de gestión de las finanzas públicas¹. En su última versión lanzada en 2016, el PEFA incluye un indicador de performance específico sobre el tema (ID-22), que cuenta con dos dimensiones, relativas al volumen de los atrasos en el pago de gastos y al mecanismo de seguimiento que se les hace. En su [evaluación](#) de Argentina completada en 2019, se asignó una calificación de D (la más baja) para dicho indicador, señalándose que la información disponible es insuficiente para establecer el nivel real de desempeño en el volumen y el seguimiento de los pagos atrasados.

Ejecución del gasto y deuda flotante

La generación de la deuda flotante se encuentra ligada a la gestión del gasto y a los procesos de programación presupuestaria y financiera. La Ley de Presupuesto establece los créditos presupuestarios para la Administración Pública Nacional (APN), que constituyen el límite máximo autorizado para gastar en el ejercicio. A partir de los montos aprobados, se realiza luego la programación de la ejecución presupuestaria con el fin de compatibilizar la ejecución de los gastos con la disponibilidad de los recursos, y actúa de base para la fijación de cuotas que actúan como techo a gastar en los sucesivos subperíodos (meses, trimestres)².

El proceso de ejecución del gasto tiene tres etapas fundamentales: compromiso, devengado y pago (Cuadro 1). En la etapa del compromiso se aprueba la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados, y surge la relación contractual con terceros (orden de compra, contrato, convenio, etc.), a la vez que tiene lugar una afectación preventiva del crédito presupuestario. En la etapa del devengado surge una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o bien, por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación, como por ejemplo las transferencias. En esta instancia se realiza la afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes y se produce la emisión de la orden de pago que posee una fecha de vencimiento para ser cancelada. El circuito se cierra en la etapa del pago con la cancelación de la obligación asumida en la etapa anterior, de acuerdo a la programación financiera de la APN elaborada por la Tesorería General de la Nación (TGN). Todos los movimientos de cada una de las instancias se registran a través de comprobantes electrónicos en el Sistema Integrado de Información Financiera (eSIDIF).

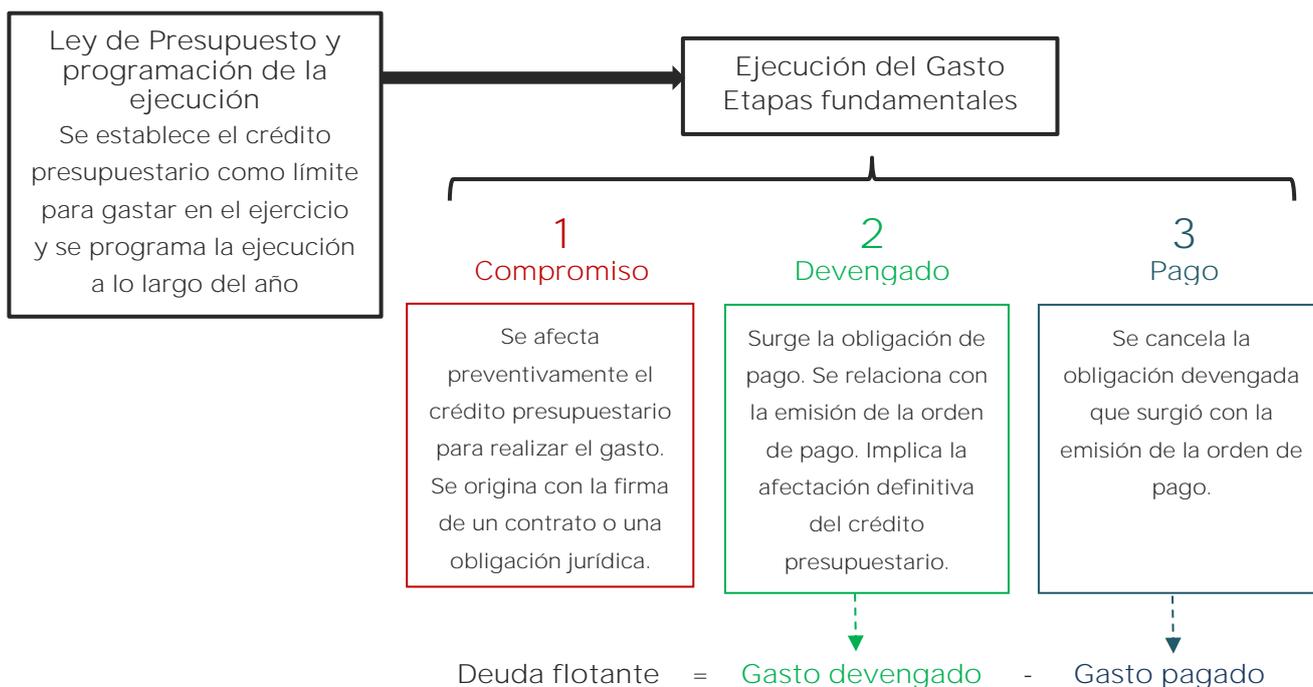
Desde el momento del devengamiento y hasta la realización del pago, existe la obligación pendiente de cancelación que constituye la deuda flotante. De este modo, se puede calcular el stock de deuda flotante a un momento dado por diferencia entre los gastos devengados y los efectivamente pagados. Cabe señalar que este cálculo no incorpora eventuales gastos por bienes y servicios provistos satisfactoriamente pero que todavía no se reconocieron a través del registro del devengado en el sistema.

¹ El Marco de Medición del Desempeño PEFA es un sistema de seguimiento integrado que permite medir el desempeño en materia de gestión financiera pública en un período específico. Contempla 31 indicadores de desempeño (ID), con 94 dimensiones. A través del Marco PEFA se asigna una calificación a cada ID (y a cada una de sus dimensiones) en una escala que va de la A a la D (de alto a bajo) aplicando metodologías, orientaciones y herramientas prácticas prescriptas o emitidas por el Secretariado PEFA y disponibles en su [sitio web](#).

² La [Ley 24.156](#) de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF) establece la necesidad de la programación física y financiera a fin de garantizar el cumplimiento del equilibrio presupuestario (Art. 34). Esto se realiza mediante el proceso de Programación de la Ejecución del Presupuesto.

Al momento del devengamiento de un gasto y la emisión de la respectiva orden de pago, se establece la fecha de vencimiento para su cancelación. La determinación de la fecha de vencimiento depende del tipo de gasto de que se trate (sueldos, compras de bienes, contratación de obras, transferencias). La deuda flotante incluye tanto gastos cuya fecha de vencimiento ya ocurrió (pagos atrasados), como los aún no vencidos. Cuestiones operativas de la gestión de la caja, como ser, escasez transitoria de liquidez, inconvenientes en el proceso de obtención de financiamiento, fallas en la información sobre los gastos ejecutados por las distintas jurisdicciones de la APN, demora en la carga de datos, fallas en el control, entre otras, son fuentes potenciales de atraso involuntario en el pago de los gastos.

Cuadro 1. Etapas de la ejecución del gasto de acuerdo a normas vigentes en Argentina



Fuente: OPC, en base a Secretaría de Hacienda.

Cabe destacar que los procedimientos vigentes disponen la caducidad de las órdenes de pago al cierre del ejercicio presupuestario siguiente a su devengamiento, con ciertas excepciones.³ Aunque la caducidad no implica la pérdida de derechos por parte del acreedor, al caducar las órdenes de pago dejan de formar parte de la deuda flotante.

Fuentes de información disponibles

La determinación del saldo de deuda flotante surge de comparar los registros de devengamiento y pago de los gastos. Existen diversos reportes oficiales de publicación periódica que incluyen información parcial vinculada al tema, con diferentes coberturas en términos de partidas del gasto y de agregados institucionales:

- La Secretaría de Hacienda publica reportes mensuales de ejecución presupuestaria en base devengado con cobertura de la APN, que brinda información del devengado “arriba de la línea” (gastos corrientes y de capital).

³ El Art. 44 de la [Ley 11.672](#) Complementaria Permanente de Presupuesto establece que las órdenes de pago caducan al cierre del ejercicio siguiente a su devengamiento, a menos que se realicen pagos parciales, en cuyo caso se prorroga el plazo a partir de la última fecha de pago (se exceptúan de la caducidad a las emitidas para el cumplimiento de obligaciones judiciales). La caducidad no implica la pérdida de derechos de cobro por parte del acreedor.

- Por otro lado, la Secretaría de Hacienda también publica reportes mensuales de ejecución en base caja con cobertura del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF)⁴, que registra los gastos cuando se realiza el movimiento de fondos. Un análisis de la posición fiscal basado exclusivamente en la ejecución base caja corre el riesgo de estar perdiendo de vista una trayectoria del gasto más elevada disimulada por una demora en los pagos y la consecuente acumulación de obligaciones pendientes en forma de deuda flotante. Cabe señalar que el reporte en base caja incluye todos los pagos realizados en el período, con independencia del ejercicio fiscal en el que se devengó la transacción que origina el pago.
- La [Cuenta de Inversión](#) que elabora anualmente la Contaduría General de la Nación (CGN) incluye dentro de los estados de ejecución presupuestaria un esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) en base devengado para la APN. En las operaciones “bajo la línea” incluye como una Fuente Financiera la Deuda Exigible, concepto equivalente a la deuda flotante. Considera las erogaciones devengadas en el período que estaban pendientes de cancelación al cierre del ejercicio por todos los conceptos (gasto corriente y de capital y aplicaciones financieras).
- La TGN publica con periodicidad mensual un [reporte](#) sobre stock de deuda exigible (o flotante) de la Administración Central⁵ al cierre de cada mes, desagregado por objeto del gasto: personal, bienes y servicios, bienes de uso, transferencias, inversión financiera, adquisición de títulos valores y gastos figurativos, pero excluyendo erogaciones para servicios de la deuda pública (inciso 7 de la clasificación presupuestaria por objeto del gasto). Contempla gastos devengados en el ejercicio vigente y en el previo.
- El [Boletín Fiscal](#) que publica trimestralmente el Ministerio de Economía incluye información similar a la publicada por la TGN correspondiente a la deuda exigible de la Administración Central, desagregada por jurisdicción, al cierre de cada ejercicio y de cada trimestre de los últimos 2 años.
- Como se mencionó anteriormente, la deuda flotante no está incluida en las estadísticas de la deuda pública que elabora la Secretaría de Finanzas, ya que no está comprendida en la definición de deuda pública establecida en el Artículo 57 de la Ley 24.156 de Administración Financiera.
- Las metas cuantitativas sobre los atrasos en los pagos de gastos incluidas en el programa SBA acordado con el FMI en 2018 estaban definidas sobre la diferencia entre el [gasto primario](#) devengado y el pagado.⁶ Por lo tanto, incluía gasto en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y transferencias, pero no consideraba las transferencias figurativas, los servicios de la deuda y los incrementos de activos financieros.

Evolución reciente

Para el análisis de la evolución de la deuda flotante en los últimos años, se construyó una serie a partir de la información del eSIDIF. A nivel de agregado institucional la cobertura es de APN. Se consideran las erogaciones de los incisos 1 a 5 de la clasificación por objeto del gasto (gasto en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y transferencias), excluyéndose los órdenes de pago correspondientes a incremento de activos financieros (inciso 6), servicios de la deuda pública (inciso 7), otros gastos (inciso 8) y gastos figurativos (inciso 9).

⁴ El Sector Público Nacional No Financiero incluye la Administración Nacional, Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Otros Entes (PAMI, AFIP, entre otros).

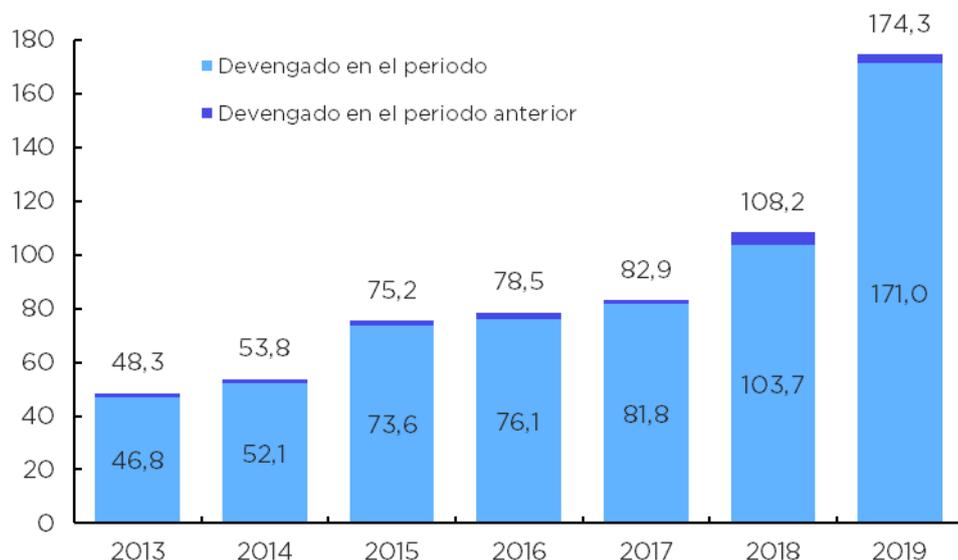
⁵ La Administración Central forma parte de la Administración Nacional, junto con los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social.

⁶ El acuerdo fijaba un límite máximo para dicho indicador equivalente a 0,5% del PIB.

En base a este criterio, al cierre del ejercicio 2019, el stock de deuda flotante ascendió a aproximadamente \$174.300 millones (Gráfico 1), monto equivalente a 0,9% del stock de deuda pública. Este monto incluye gastos devengados en dicho ejercicio (\$171.000 millones) y en el previo (\$3.300 millones), que al cierre de 2019 seguían pendientes de pago. La ventana de dos años tiene en cuenta que administrativamente las órdenes de pago caducan al finalizar el año siguiente al de su devengamiento, y que las excepciones a dicha caducidad no suelen ser significativas.

Gráfico 1. Stock de deuda flotante de la APN

en miles de millones de \$; a fin de período

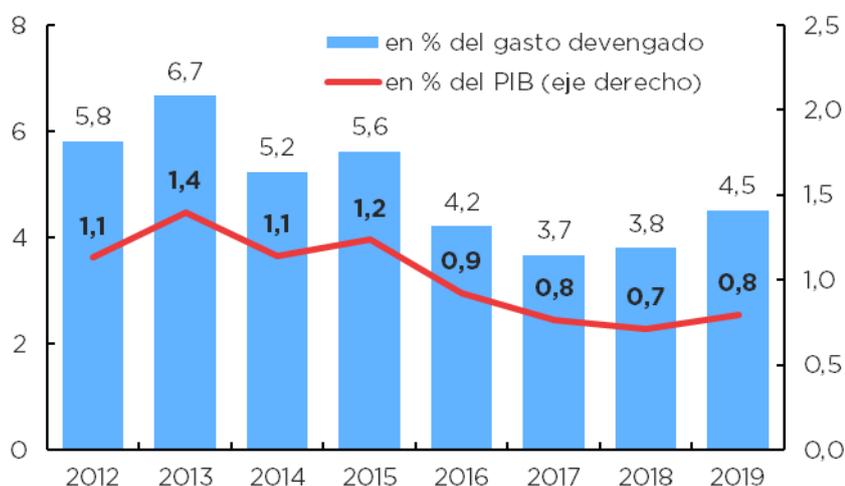


Nota: aproximación realizada tomando en cuenta los gastos devengados de los últimos 2 ejercicios. Excluye incremento de activos financieros, servicios de la deuda pública, gastos figurativos y otros gastos.

Fuente: OPC en base a eSIDIF.

El volumen de gastos devengados en un año que quedó pendiente de pago al cierre del ejercicio alcanzó 6,7% del total devengado en 2013. El ratio disminuyó hasta un mínimo de 3,7% en 2017, para luego revertir la tendencia declinante en los últimos períodos, llegando a 4,5% en 2019. En relación al Producto, los gastos pendientes de pago oscilaron entre 0,7% y 1,4% del PIB (Gráfico 2).

Gráfico 2. Gastos pendientes de pago al cierre del ejercicio



Fuente: OPC en base a eSIDIF.

Para el periodo 2012 a 2019, del total de gastos devengados pendientes de pago al cierre de cada ejercicio, en promedio cerca de 80% correspondió a la Administración Central, 14% a Organismos Descentralizados y el resto a las Instituciones de Seguridad Social (Cuadro 2).

Cuadro 2. Gastos pendientes de pago al cierre del ejercicio, por nivel institucional

En miles de millones de \$

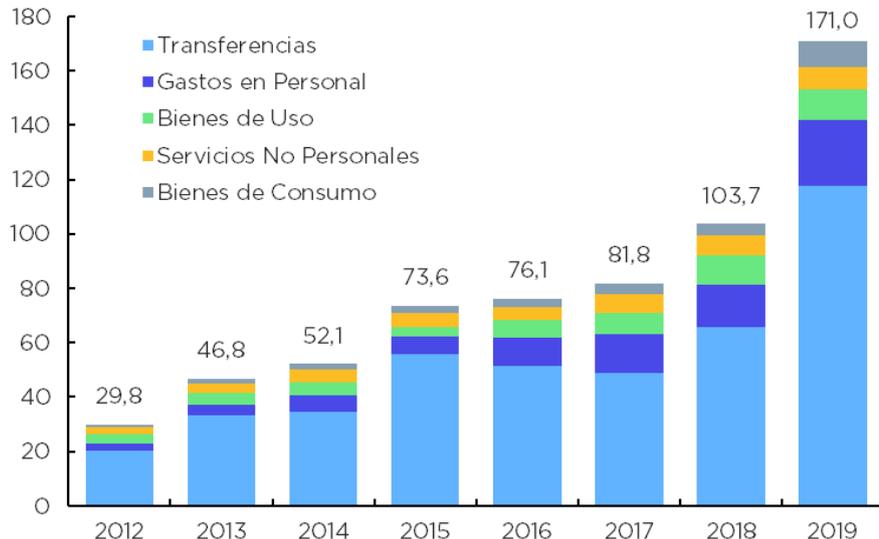
Ejercicio presupuestario	Administración Central	Organismos Descentralizados	Instituciones de Seguridad Social	Total Administración Nacional	% gasto devengado	% PIB
2012	23,9	5,2	0,7	30	5,8	1,1
2013	39,0	5,8	2,0	47	6,7	1,4
2014	44,1	5,8	2,2	52	5,2	1,1
2015	61,0	6,6	6,0	74	5,6	1,2
2016	58,8	9,6	7,8	76	4,2	0,9
2017	63,7	14,4	3,8	82	3,7	0,8
2018	81,0	16,4	6,2	104	3,8	0,7
2019	135,0	21,2	14,8	171	4,5	0,8

Fuente: OPC en base a eSIDIF e INDEC.

En términos de la clasificación por objeto del gasto, la mayor parte correspondió a erogaciones en concepto de transferencias (Gráfico 3), que incluyen transferencias a gobiernos provinciales y municipales, empresas privadas, universidades nacionales, empresas públicas no financieras, fondos fiduciarios, y jubilaciones y pensiones.

Gráfico 3. Gastos pendientes de pago al cierre del ejercicio, por objeto del gasto

En miles de millones de \$; Administración Pública Nacional

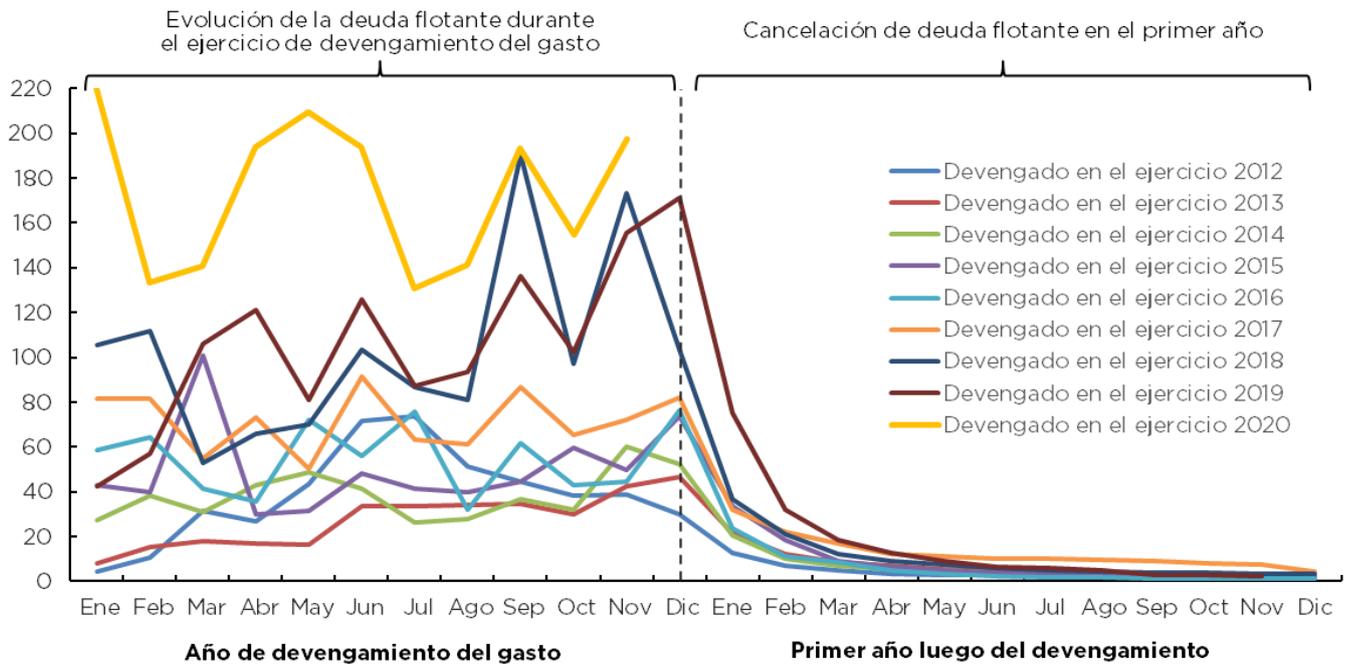


Fuente: OPC en base a eSIDIF.

Una porción significativa de la deuda flotante vigente al cierre de cada ejercicio se cancela en el mes de enero del ejercicio siguiente. Esto refleja la existencia de gastos que habitualmente se pagan en los primeros días del mes siguiente a su devengamiento. En estos casos se emiten órdenes de pago en diciembre con vencimiento en los primeros días de enero. La mayor parte del remanente se paga en los meses posteriores durante el ejercicio siguiente a su devengamiento. De esta manera, se observa que en promedio 97% de la deuda flotante al cierre del ejercicio se paga durante el primer año posterior al devengamiento del gasto que la originó (Gráficos 4 y 5).

Gráfico 4. Generación y cancelación de deuda flotante

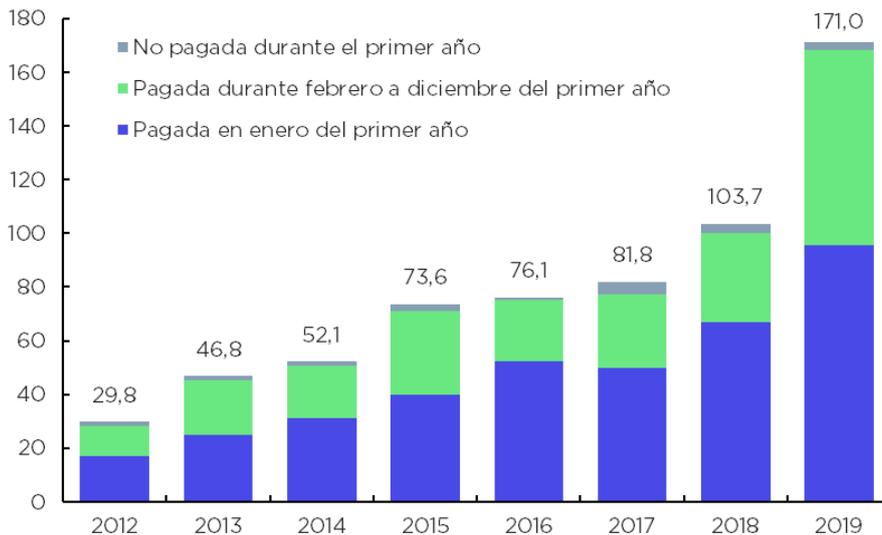
En miles de millones de \$; Administración Pública Nacional



Fuente: OPC en base a eSIDIF.

Gráfico 5. Cancelación de la deuda flotante por año de devengamiento

en miles de millones de \$; Administración Pública Nacional



Nota: el gasto devengado no pagado al final del ejercicio siguiente a su devengamiento debería caducar, salvo las excepciones contempladas en el Art. 44 de la Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto.

Fuente: OPC en base a eSIDIF.

Bibliografía

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial (2019). [Argentina. Informe de Evaluación de Desempeño](#). Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).

Contaduría General de la Nación. (s.f.). *Cuenta de Inversión (2012 al 2019)*.

Flynn S., Pessoa M. (2014). [Prevención y gestión de los atrasos en el pago de los gastos públicos](#). Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional.

International Monetary Fund. (2019). [Fourth Review Under the Argentina Stand-by Arrangement](#).

Oficina Nacional de Presupuesto. (s.f.). *Boletín Fiscal (2012 al 2019)*.

Tesorería General de la Nación, Ministerio de Hacienda. (2017). [El Sistema de Tesorería](#).

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar