

CAPÍTULO 3

Sector público
nacional

Capítulo 3: Sector público nacional

Converger hacia el equilibrio fiscal continuó siendo el propósito del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF⁷) durante 2019. En ese sentido, se alcanzó un déficit primario de 0,5%, una corrección destacable respecto al déficit de 2018 de más de 2 puntos del PBI.

Para el ejercicio 2019 los ingresos del SPNF registraron un incremento interanual del 51,4%, en tanto la variación interanual real muestra una contracción de los recursos de 1,4%, que estuvo principalmente asociada a la contracción en la actividad económica. El principal recurso tributario, Impuesto al Valor Agregado (IVA), muestra un incremento interanual del 38%; sin embargo, en términos reales cae 3,5%. Por su parte, ante la cosecha récord del agro y el aumento de retenciones hacia fines de 2018, los derechos a las exportaciones mostraron un incremento muy superior al resto que asciende a 305% (163% si se descuenta el incremento de precios entre 2018 y 2019). Por su parte, en términos reales los derechos de importación cayeron 18%, junto con Impuesto a las Ganancias, con 20% de disminución.

Las erogaciones mostraron un incremento del 42,9%; sin embargo, lo que con una inflación promedio de 53,6%, implicó una retracción en términos reales de 6,9%. Las erogaciones del 2019 también perdieron participación en relación al PBI, mostrando una caída en torno al 1% y ubicándose en 22%. Dentro de estas, las mayores contracciones reales se vieron en subsidios económicos (-22%), gastos de funcionamiento y operación (-14%) y otros gastos corrientes (-14%). Las transferencias corrientes a provincias se incrementaron significativamente en términos nominales (61%), y también en términos reales (5%).

En relación a la deuda, en 2019 el stock de deuda bruta al 31 de diciembre se redujo 2,7% respecto a igual momento de 2018, pasando de 332 mil millones de dólares a 323 mil millones. En términos del PBI su participación se incrementó de 86% a 94%.

3.1. Ingresos

Los recursos totales del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF) ascienden a \$3.937 mil millones para el año 2019, lo que representa una caída en términos reales de 1,4% con respecto al año anterior. Los ingresos corrientes (97% del total) alcanzaron un monto de \$3.817 mil millones, mostrando una caída de 4%, mientras que los recursos de capital (el 3% restante) \$119 mil millones. Cabe mencionar que estos últimos se quintuplicaron en términos reales.

3.1.1. Ingresos Tributarios

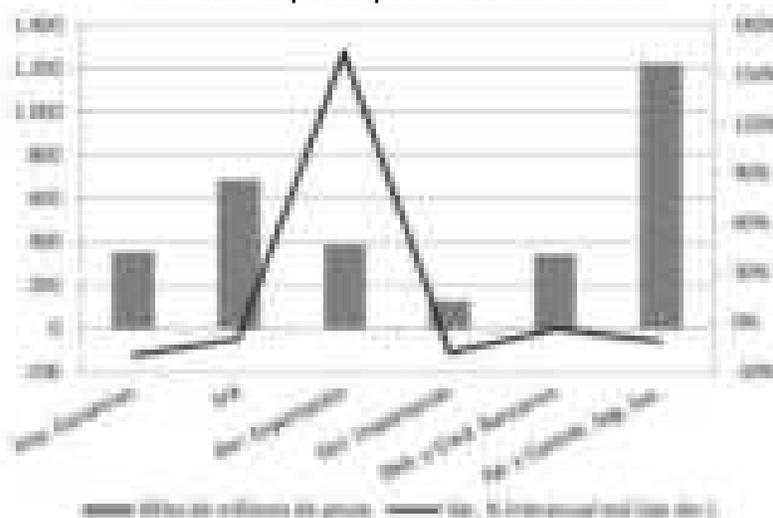
En relación a los ingresos tributarios (\$3.433 mil millones), estos muestran un incremento del 48% en relación a 2018, por debajo de la inflación (-3,5% en términos reales). En cuanto a sus componentes, el Gráfico 3.1 muestra que los derechos a la exportación presentan un incremento real de 163,5%, explicado por la suba de las alícuotas, la devaluación del tipo de cambio y las condiciones climáticas que permitieron incrementar significativamente las cantidades exportadas. En relación al PBI, estos representan el 1,8%, mostrando un incremento de 1,1 p.p.

⁷ Comprende la Administración Pública Nacional junto a Sociedades y Empresas del Estado, Sociedades de Economía Mixta y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Fondos Fiduciarios, Entes Públicos con autarquía financiera y Entidades Públicas no estatales donde el Estado tiene el control mayoritario del patrimonio o las decisiones.

respecto de 2018. Los derechos a las exportaciones permiten compensar parcialmente la caída real del resto de los recursos tributarios.

La recaudación del resto de los tributos cayó en términos reales durante el 2019, siendo el Impuesto a las Ganancias (-20,1%) y los derechos sobre las importaciones (18%) los que evidencian la mayor contracción.

Gráfico 3.1: Principales impuestos nacionales. Año 2019



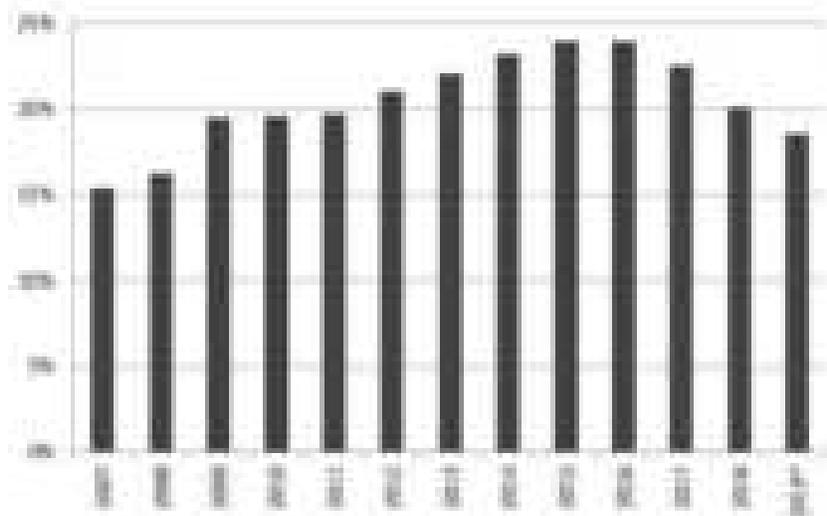
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

Por su parte, los recursos de la Seguridad Social (aportes y contribuciones) ascienden a \$1.224 mil millones, lo que implica una retracción real de 11,6%. Cabe aclarar que este comportamiento tiene su origen en la caída en el salario real, y en menor medida, en el aumento del mínimo no imponible en las contribuciones patronales junto con la leve contracción del empleo formal.

3.2. Gasto público

Durante el año 2019 las erogaciones del Sector Público Nacional ascendieron a \$4.756 mil millones, lo que implicó un incremento nominal de 43% respecto al año 2018, y una caída del 6,9% en términos reales.

Al analizar la evolución de los gastos netos de intereses (gasto primario), del Gráfico 3.2 se desprende que sigue en una trayectoria descendente iniciada en 2016, mostrando el nivel más bajo en relación al PBI en más de 10 años. En 2019 el Gasto Público Primario representó 18,6% del PBI, mostrando una caída de 1,5 p.p. en relación a 2018 y 3,9 p.p. en relación a 2017.

Gráfico 3.2: Gasto primario del Sector Público No Financiero. Porcentaje del PBI, periodo 2007 - 2019

Nota: * 2019 estimado.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

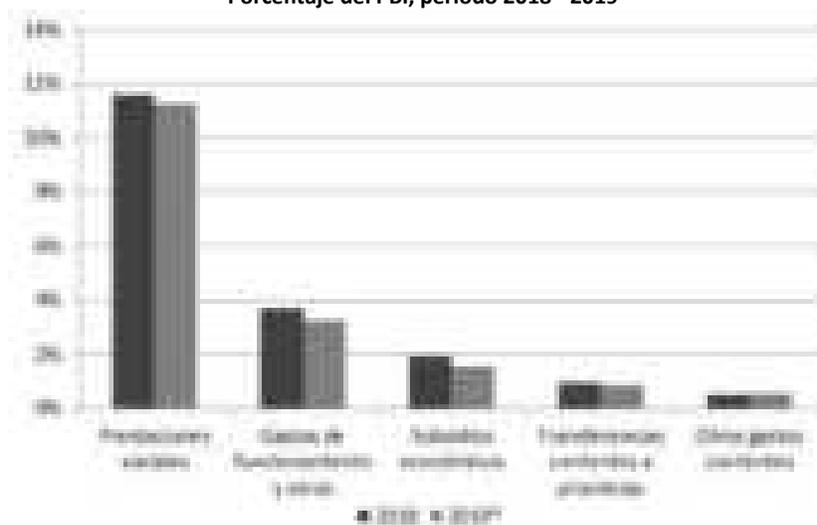
Por último, cabe hacer mención de que los intereses de deuda jugaron un rol importante en el incremento de las erogaciones totales de 2019, ya que ascendieron a \$724 mil millones y representan un 3,3% del PBI (frente al 2,7% de 2018). Esto se explica por el impacto de la fuerte depreciación de la moneda acaecida en agosto.

3.2.1. Gasto corriente

Durante 2019, las erogaciones corrientes representaron el 95% del gasto total. Por su parte, el gasto corriente primario (el 84% del total de erogaciones corrientes) asciende a \$3.795 mil millones, lo que representa una caída en términos reales de 9,4% respecto de 2018.

En términos generales, todos los componentes del gasto corriente (excepto por transferencias a provincias) se contrajeron en términos del PBI en relación a 2018, como se puede observar en el Gráfico 3.3. Al observar la participación de cada componente, se destaca el gran peso de las erogaciones en prestaciones sociales sobre el resto.

Gráfico 3.3: Gasto corriente primario del Sector Público No Financiero y sus principales componentes. Porcentaje del PBI, periodo 2018 - 2019

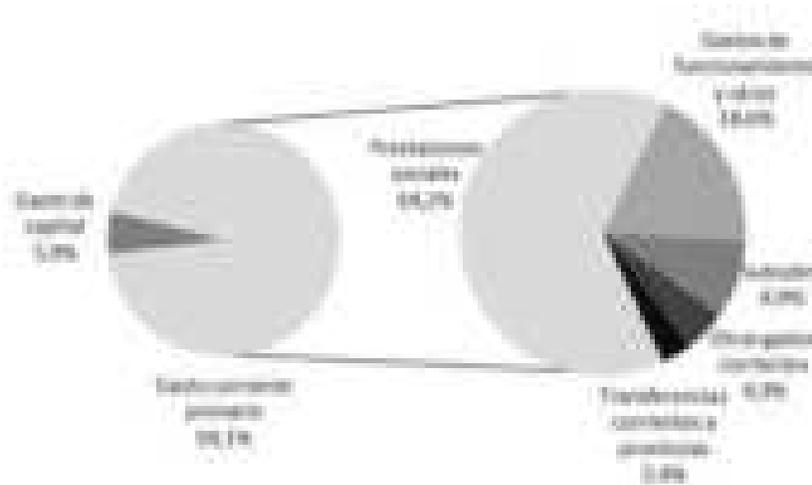


Nota: * 2019 estimado.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

En efecto, al analizar los principales componentes del gasto corriente primario en el Gráfico 3.4, se observa que las prestaciones sociales representan el 64,2%, con un monto que asciende a \$2.438 mil millones (6,2% inferior a 2018 en términos reales). Luego le siguen los gastos de funcionamiento con 18,6% (que cayeron 14% en 2019), en parte gracias a la disminución real de la masa salarial; y subsidios económicos (8,9%), el concepto que más se contrajo en 2019 (con una caída real del 21,6%). En último lugar, y a diferencia del resto de los componentes del gasto, las transferencias a provincias se incrementaron un 5% en términos reales.

Gráfico 3.4: Composición del gasto primario y gasto corriente primario del SPNF. Año 2019



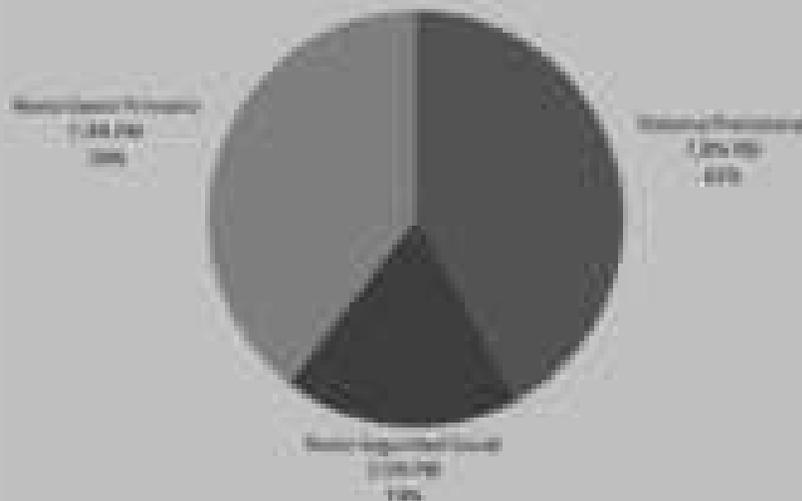
Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

Recuadro 3.1: Con la desindexación del gasto previsional no alcanza

El sistema de seguridad social representa para la Argentina una carga fiscal creciente, significando un costo de 11,3% del PBI y representando un porcentaje aproximado de 61% del gasto primario, como se observa en el Gráfico 3.5. El remarcable déficit de financiamiento a través

de contribuciones se agravó en el periodo 2005-2015 al ingresar un gran número de beneficiarios sin aportes o con aportes insuficientes al sistema a través de las moratorias, llevando a un nivel de gasto cada vez mayor.

Gráfico 3.5: Composición del gasto primario. Porcentaje del PBI, año 2019



Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).

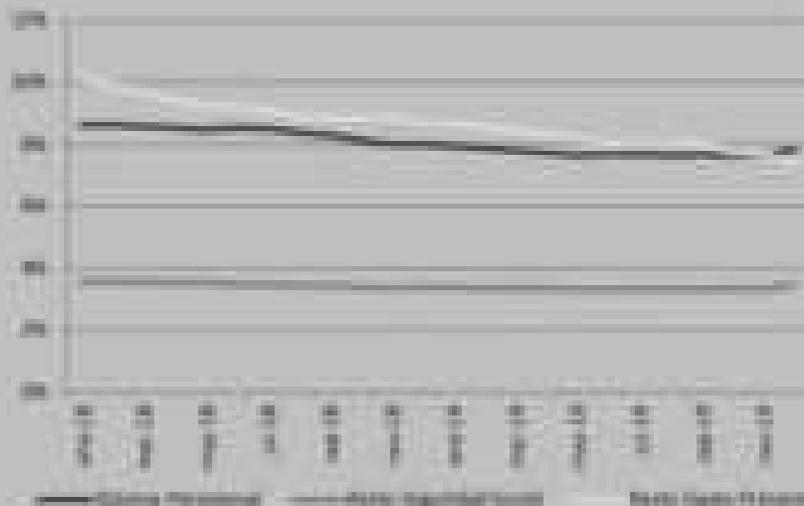
Hasta fines del año 2019, el gasto previsional se encontraba indexado, lo cual implicaba que más de la mitad del gasto primario se encontraba atado a la inflación pasada y al aumento de los salarios, tornándolo inflexible a la baja e incluso presionando a su aumento en la medida que la inflación descendiera.

Las jubilaciones y pensiones ocupan poco menos del 70% del gasto en el sistema de seguridad social y el 46% del total del gasto primario. Estas evolucionaron siguiendo una fórmula de actualización que sufrió diversas modificaciones en los últimos años. En primer lugar, con la Ley de Movilidad Jubilatoria de 2009, las jubilaciones se actualizaban dos veces al año, en marzo y septiembre, de acuerdo al más bajo de los siguientes índices: un promedio simple de la variación del RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores) y del aumento de los recursos tributarios del ANSES por beneficio; o el aumento de los recursos totales del ANSES multiplicado por un coeficiente de 1,03. Lo anterior posee diversos problemas. La fórmula fomenta la prociclicidad del gasto, ya que los haberes se mueven en la misma dirección que los ingresos del ente de recaudación. Además, se provocó que los beneficios crezcan por sobre la inflación, profundizando el déficit.

En 2017, la fórmula de movilidad se modificó para lograr que los aumentos de las pensiones se correspondan en mayor medida con la inflación, de modo de preservar su valor real sin generar una carga creciente para el gasto del Estado. Esto puede verse en el Gráfico 3.6, que muestra cómo, en el periodo 2018-2019, tanto el peso del sistema previsional como del resto de la seguridad social mantuvo un sendero levemente descendiente al medirlos como porcentaje de PBI. El gasto previsional pasó de representar un 8,6% del PBI en enero de 2018 a un 7,8% en diciembre de 2019, ya establecido el aumento correspondiente a ese mes. La fórmula se simplificó, pasando su cálculo a ser un promedio que pondera en un 70% el crecimiento de los precios y en un 30% las variaciones en el RIPTE, actualizándose cuatro veces al año en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. Vale aclarar que, con este cambio

de fórmula, los beneficiarios vieron aumentar sus haberes aún más que lo que hubiese resultado de aplicar la fórmula anterior en 2019, debido principalmente a las variaciones del índice de precios al consumidor respecto a la recaudación del ANSES.

**Gráfico 3.6: Evolución del gasto primario y el sistema de seguridad social
Porcentaje del PBI, periodo 2018 - 2019**



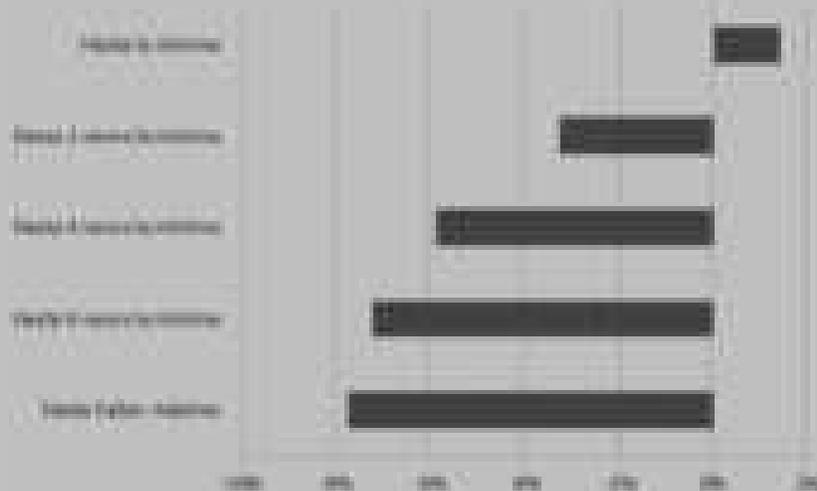
Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).

Con la nueva administración se decidió conceder el aumento correspondiente a diciembre siguiendo la fórmula del gobierno anterior, pero se decretó una desindexación a partir de marzo, rigiéndose de forma discrecional según lo que disponga el Poder Ejecutivo. El decreto publicado el 18 de febrero de 2020 establece un aumento del 2,3% a todas las pensiones más un importe fijo de 1500 pesos que rige a partir de marzo de 2020.

Como indica el Gráfico 3.7, esto solo beneficia al rango de beneficiarios que percibe el haber mínimo, que cuenta con 2.765.000 beneficiarios, ya que con esta medida su pensión aumentaría en 197 pesos respecto a los que les correspondería con la fórmula anterior. El resto de los beneficiarios se ve perjudicado, comenzando con los que cobran hasta dos veces la mínima, segmento que engloba a 1.778.000 beneficiarios, que pierde un 3,2% del haber medio de su rango (\$807) respecto a lo que le correspondía con la fórmula indexatoria. Los de mayores ingresos (que perciben hasta el haber máximo) llegan a perder un 7,7% (\$7.500) en promedio.⁸ Lo que se logra con este modo de establecer el aumento es comprimir la escala de haberes, reduciendo la diferencia entre la jubilación mínima y la media.

⁸ Esta medida no alcanza a los regímenes especiales.

Gráfico 3.7: Variación del aumento de haberes por la desindexación
Porcentaje del haber medio por rango



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

De todos modos, vale aclarar que el alivio fiscal que esto significa es bajo, ya que no se ahorran tantos recursos al desindexar, y además se continúan sumando otros aumentos discrecionales de suma fija que no se toman en cuenta dentro del decreto. Considerando únicamente el aumento de marzo de las jubilaciones y pensiones, el gasto sólo resulta un 3% menor al que corresponderá con la fórmula indexatoria, por lo que el impacto no es notorio.

Es necesario establecer una reforma que, sin afectar el valor real de las pensiones y jubilaciones, permita una reducción y eventual eliminación del déficit del sistema de seguridad social para hacerlo sostenible en el largo plazo. No se alcanza únicamente con un cambio de fórmula, también es necesario mejorar los incentivos para aumentar el número de contribuyentes del sistema y reducir la informalidad, considerar aumentar la edad jubilatoria, reducir el número de regímenes especiales, y apuntar a que exista una mejor correspondencia entre aportes y beneficios, entre otras posibles medidas.

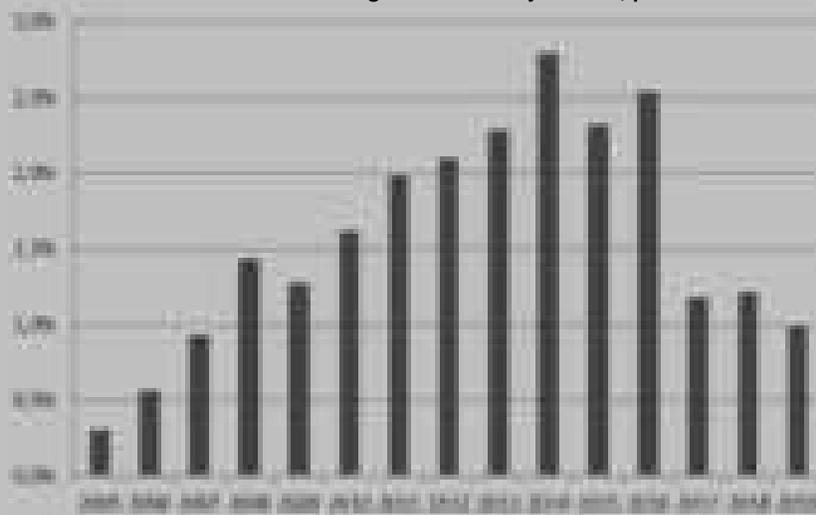
Recuadro 3.2: Política tarifaria y el impacto en las finanzas públicas

El congelamiento de las tarifas de los servicios públicos que tuvo inicio en la primera década de siglo generó una fuerte distorsión de sus precios en relación al resto de la economía. Desde el año 2000 y hasta 2015, la tarifa eléctrica en el Área Metropolitana de Buenos Aires aumentó solamente 30%, mientras que el costo de producir energía eléctrica aumentó más del 600% en dólares y la inflación avanzó a un ritmo superior al 1.300%. La situación no resultó exclusiva del sector eléctrico, ya que las tarifas de gas acumularon solamente un crecimiento de 169% en los partidos del norte y el oeste de la provincia de Buenos Aires, y un crecimiento inferior al 30% en la región patagónica y en los partidos del sur de Buenos Aires en el mismo período bajo análisis.

Esta situación llevó a una gran caída de las inversiones, con el consiguiente deterioro en la infraestructura del sector. El resultado lógico de estos eventos fue una caída y cambio de signo en el balance energético, que pasó de ser superavitario hasta 2010 a deficitario desde 2011.

Sumado a lo mencionado en el párrafo anterior, sostener esta dinámica resultó costoso en términos fiscales, ya que el gobierno nacional debió incurrir en una elevada y creciente carga de gastos en subsidios, que llegó a representar hasta el 2,8% del PBI en 2014, como se observa en el Gráfico 3.8. Adicionalmente, estos subsidios no se encontraban focalizados y generaron un esquema regresivo en su distribución; entre 2012 y 2015 el 20% más rico de la población (quinto quintil) recibió aproximadamente el doble de subsidios económicos que el 20% más pobre (primer quintil).

Gráfico 3.8: Subsidios al sector energético. Porcentaje del PBI, periodo 2005 - 2017

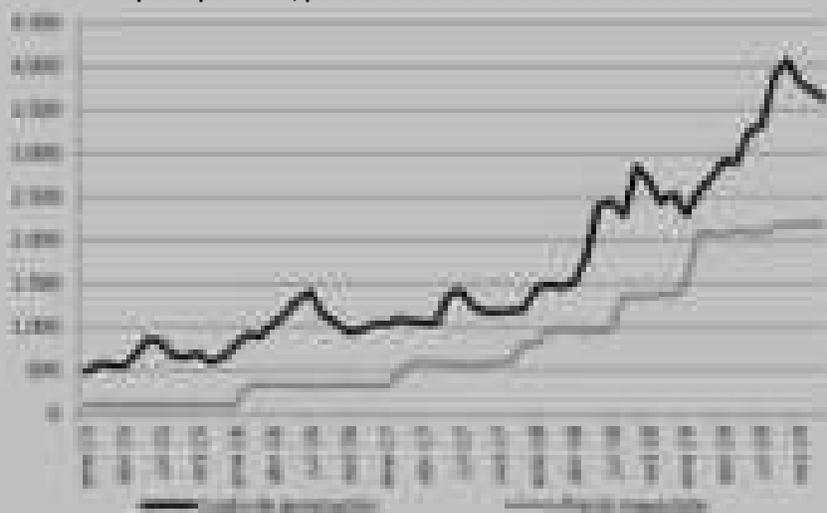


Fuente: IIE sobre la base de ASAP, INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

Partiendo con esta situación de base, la administración nacional tomó una serie de medidas destinadas a contrarrestar el elevado costo fiscal y las distorsiones ocasionadas por el atraso de las tarifas de los servicios públicos en el periodo 2016-2019.

Se planeó una reducción gradual de los subsidios otorgados por el Estado, a la vez que se evitó un impacto elevado sobre las finanzas de los hogares más vulnerables. A finales del año 2015, el precio mayorista de la energía eléctrica representaba solamente el 15% de su costo de generación, como indica el Gráfico 3.9; en 2016 este ratio aumentó a 30% y en 2017 a casi la mitad del costo de producir la energía, superando esta cifra en 2018 y alcanzando más del 80% del costo de generación en febrero de 2019.

**Gráfico 3.9: Costo de generación y precio mayorista de la energía eléctrica
En pesos por MWh, periodo enero de 2015 – diciembre de 2019**



Fuente: IIE sobre la base de CAMMESA.

Esta readecuación tarifaria permitió consolidar las finanzas públicas nacionales, ya que entre 2015 y 2017 los subsidios al sector energético en términos del PBI se redujeron casi un 50%, pasando desde un 2,3% a un 1,2% en términos del PBI, tal como se indicó el Gráfico 3.8. En 2019, los subsidios a la energía representaron solamente el 1% del PBI, la menor cifra en más de 10 años. Adicionalmente, se recuperó una balanza energética equilibrada y se disminuyeron fuertes distorsiones de precios, e inequidades sociales y regionales. Como contrapartida, la recomposición tarifaria generó presiones temporarias en la inflación, que luego también derivaron en sucesivos congelamientos de tarifas de servicios públicos a nivel nacional desde abril de 2019 que se profundizaron en 2020.

Continuar con la readecuación de las tarifas resulta esencial para eliminar las distorsiones restantes del mercado energético, fomentando las inversiones en el sector y evitando un uso ineficiente de la energía, reduciendo así el déficit energético, fiscal y externo.

3.2.2. Gasto de capital

Los gastos de capital acumularon en 2019 \$236 mil millones, lo que presenta una caída real de 27,2% respecto del año anterior. Al analizar sus distintos componentes, el principal resulta ser la inversión real directa, que asciende a \$126 mil millones (con una detracción real del 11%).

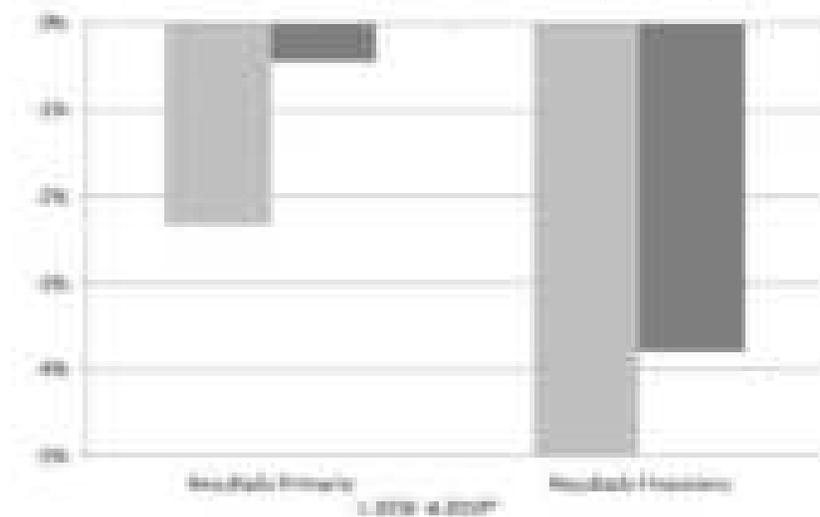
En segundo lugar, las transferencias de capital (con un valor de \$95 mil millones, el 40% del total) se redujeron incluso en términos nominales un 7%, lo cual se traduce en una contracción real de 47%. Por último, la inversión financiera (\$14 mil millones) también evidencia caídas en términos nominales (5%) y reales (38%).

3.3. Resultado fiscal

Durante 2019 el Sector Público Nacional tuvo un déficit primario de \$95 mil millones, que representa una mejora frente al déficit de \$338 mil millones obtenido en 2018. Actualmente, este representa un 0,5% respecto al PBI. El déficit financiero acumulado en el año fue de \$819

mil millones (3,8% PBI), y tuvo una reducción de 1,2 p.p. en términos del producto en relación a 2018.

Gráfico 3.10: Resultado del Sector Público No Financiero. Porcentaje del PBI, periodo 2018 - 2019



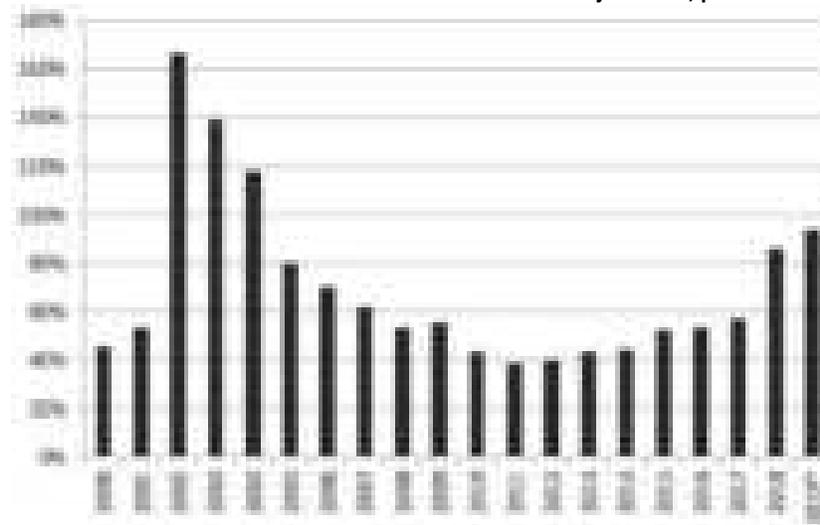
Nota: * 2019 estimado.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

3.4. Deuda pública

Como se observa en el Gráfico 3.11, el stock de deuda bruta en relación al PBI aumenta levemente a partir del año 2016 tras la vuelta de Argentina a los mercados de crédito internacional y la necesidad de cerrar la brecha fiscal sin recurrir a mecanismos inflacionarios de financiamiento, un aumento de la ya elevada presión impositiva o un recorte abrupto del gasto público.

Gráfico 3.11: Deuda bruta de la Administración Central. Porcentaje del PBI, periodo 2000 - 2019



Nota: * 2019 estimado.

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y Ministerio de Economía de la Nación.

El principal riesgo que tiene el stock de deuda actual proviene de la moneda en que se encuentra valuado, ya que a diciembre de 2019 un 78% está denominada en moneda extranjera, que luego de la fuerte depreciación de la moneda en 2018 y 2019 condujo al fuerte aumento del ratio deuda/PBI observado en el gráfico. La Tabla 3.1 muestra los esfuerzos por cambiar esta característica inherente del endeudamiento argentino durante 2019, pero que resultaron insuficientes. El Capítulo 5 ahonda en la dinámica reciente de la deuda pública argentina.

Tabla 3.1: Emisión de deuda pública según moneda
En millones de dólares, año 2019

Moneda	Monto
Dólares	22.924,0
Pesos	27.794,8
Total	50.718,8

Nota: * emisiones en pesos valuadas al tipo de cambio mayorista de la fecha de emisión.

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

