

El recorte del gasto público

¿Por qué es importante medir en gasto público en relación con el PBI?

En el caso de la Argentina “la evolución del gasto público es particularmente relevante porque hace 14 años que el gobierno acumula resultados fiscales negativos. Y una de las causas de ese desequilibrio es el aumento del gasto público por encima de los ingresos tributarios, medido en pesos corrientes, pesos constantes, en dólares o en términos del PBI”¹.

En este sentido, es importante medir el gasto en términos del PBI, además, porque si lo midiéramos en pesos nominales (con la inflación que tenemos) no nos indicaría mucho. Comparar contra el PBI da una medida más “dimensionada” de cuál es el tamaño del gasto del gobierno y cómo ha variado en el tiempo.

Además “analizar la relación entre gasto público y PBI es importante porque permite hacer una primera aproximación para evaluar el grado de intervención del sector público sobre la economía” y “también es un indicador para realizar comparaciones con otros países”².

Según los datos del Ministerio de Economía de la Nación, el gasto público consolidado³ (Nación, provincias y municipios) de 2011 era el 40,1% del PBI y el de 2021 (último publicado), de 42,8%. Es decir, en 2021 el gasto público significó 2,7 pp más que hace 10 años atrás (como se observa en el gráfico 1).

Por su parte el Gasto Público nacional solamente aumentó de 22,18% en el 2011 al 24,28% en el 2021, es decir casi 2 pp. O sea el gasto público nacional se movió en forma similar que el gasto provincial y municipal.

¿Es importante el nivel del gasto público en relación con el PBI en Argentina?

Si observamos los “indicadores del desarrollo mundial” del FMI⁴, y comparamos con otros países de la región y de Europa, no parece que el gasto público en Argentina adquiera un nivel como para alarmarse. Por ejemplo el cuadro siguiente es ilustrativo en ese sentido:

Cuadro 1 - Gasto (% del PIB) en 2021

OCDE	33,5
Uruguay	34,6
Brasil	32,2
Mundo	32,1
EEUU	31,4
América del Norte	30,6
Chile	30,7
América Latina y el Caribe (excluido altos ingresos)	27,6
Argentina	22,8
Paraguay	16,7

Fuente: FMI⁵

Si bien es posible que la cuantificación, y la disposición de datos entre los países tenga algunas variaciones, analizando fríamente los valores no parece que fuera necesario alarmarse por las cifras que se ofrecen.

¹ Iván Carrino (1986) es un licenciado en administración, escritor, conferencista, columnista y profesor argentino de carácter liberal.

² Rafael Flores es economista y está especializado en administración financiera del sector público. Fue presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) entre 2014 y 2018.

³ El gasto público consolidado abarca las erogaciones corrientes y de capital devengadas por el Sector Público No Financiero (SPNF), correspondientes a los 3 niveles de gobierno -Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y municipios- imputadas en el nivel del gobierno ejecutor.

⁴ Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos, y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE. <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?end=2022&locations=DE-BO-BR-ES-FR-CL-US-PY-UY&start=1972&view=chart>

⁵ Los gastos son los pagos de dinero por actividades operativas del Gobierno para la provisión de bienes y servicios. Incluye remuneración de empleados (como sueldos y salarios), interés y subsidios, donaciones, beneficios sociales y otros gastos como renta y dividendos.

El problema principal no es el gasto sino la provisión de bienes y servicios públicos; es decir, más allá de la discusión del tamaño del Estado, el problema es que los servicios que recibe el ciudadano argentino no son eficientes.

La propuesta de Milei

En su programa, el candidato libertario Milei propone una “reforma integral”, una de ellas bajar el gasto público en “15 puntos del PBI”, a partir de recortar los gastos en obra pública (al proponer un “sistema de iniciativa privada”), eliminar las transferencias discrecionales a las provincias (recursos girados por el Gobierno nacional por fuera de la coparticipación), los subsidios económicos (a la luz y el gas, o al transporte), avanzar en la privatización de las empresas públicas, y en la eliminación de las jubilaciones de privilegio.

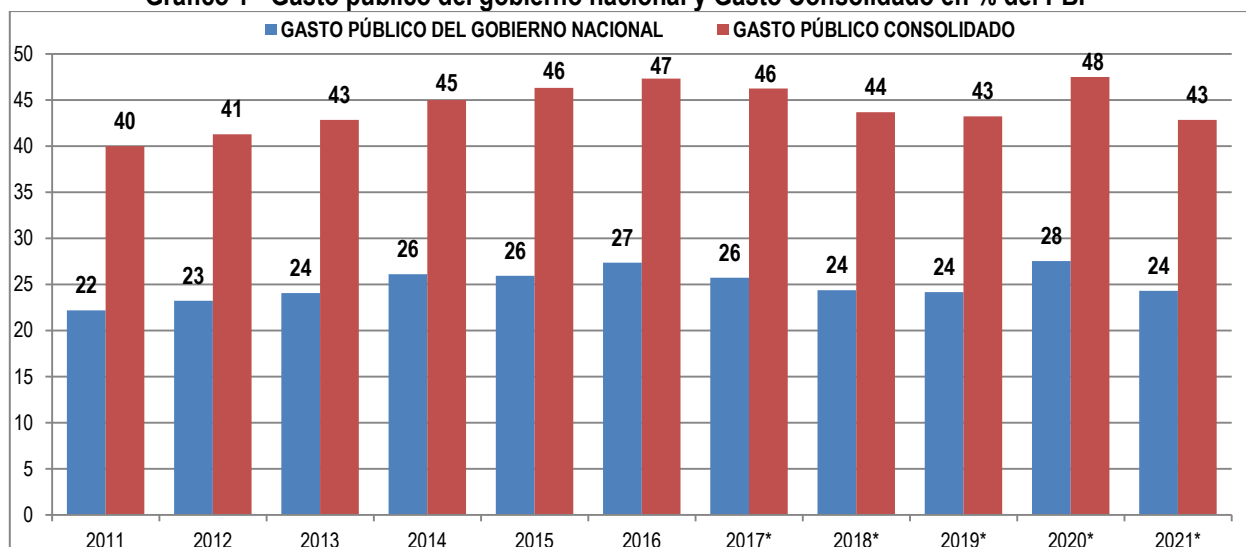
De acuerdo con los últimos datos oficiales disponibles, en 2021 el gasto público nacional (es decir, como dijimos todas las erogaciones realizadas por el sector público nacional, excluyendo los gastos de las provincias y de los municipios) representó el 24,3% del PBI, del cual:

- El 2,1% está vinculado con el “funcionamiento del Estado”, entre los cuáles se encuentra el gasto de personal.
- El 16,5% se correspondía con gasto social (educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, promoción social y jubilaciones). El más importante “previsión social” que abarca casi el 50% de ese gasto, o sea 8,1%, y el 20% tiene que ver con “salud” o sea el financiamiento del PAMI, o sea el 3,35%.
- El 4,1% son gastos en servicios económicos (la mayoría subsidios a la energía, transporte, servicios, y comunicaciones).
- Finalmente el “pago de intereses de la deuda con privados” con 1,7%.

En el año siguiente, 2022, los gastos que promete eliminar Milei (mencionados más arriba) representaron el 4,7% del PBI, de acuerdo con datos relevados de informes de la Oficina de Presupuesto del Congreso, la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) y la ANSES. Esto representa una tercera parte de los 15 puntos que mencionó el candidato presidencial.

Por lo tanto si el candidato se refería al Gasto público nacional resulta difícil intentar una aproximación a ese 15% que promete. Si bien en el gráfico las cifras publicadas hablan de un gasto hasta 2021, y estimamos que el actual podría superar el 25%, restar 15% significa sacrificar el 8% de previsión social, el 3% del PAMI, y el 4% de subsidios, para hacerlo en números redondos. Como se observa es una promesa difícil de cumplir ya que un recorte de esa magnitud eliminaría muchas funciones del Estado y provocaría tensiones políticas inimaginables.

Gráfico 1 - Gasto público del gobierno nacional y Gasto Consolidado en % del PBI



Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

“Dado el nivel de desequilibrio fiscal, no hay mucha discusión entre economistas de que se requiere un recorte de no menos de 5 puntos del PBI del gasto, y en un período no muy largo (1 a 2 años), lo cual significaría llevar el gasto a nivel del 2008. Hablar de 15 puntos suena como una provocación para el público. Vale como desafío, pero no la veo como una propuesta”⁶.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Economía de la Nación, el gasto público consolidado (nación, provincias y municipios) en 2011 era el 40,01% del PBI y el de 2021 (último dato publicado), de 42,8%. Es decir, en 2021 el gasto público se ubicó cerca del 43% pero eso no significó el doble como se afirmó antes de las elecciones, solamente 3 pp más.

En los últimos 10 años se observa (ver gráfico) un crecimiento del gasto público, pero no en una magnitud como se indicó cuando se hace campaña política. En términos del gasto público nacional creció 5 puntos hasta el 2016 y luego cayó 4 puntos hasta el 2021 (salteamos el 2020 por razones obvias). En términos del gasto consolidado creció 7 puntos hasta el 2016 y luego se redujo en 4 puntos hasta el 2021.

El problema principal no es el crecimiento sino que “el gasto no estuvo acompañado por una mejora en la provisión de bienes y servicios públicos; es decir, más allá de la discusión del tamaño del Estado, **el problema es que esas erogaciones no son eficientes**”.

La propuesta de Massa

Por su parte el ministro de Economía y candidato a presidente por el oficialismo, Sergio Massa, propuso para el 2024 un superávit presupuestario primario⁷ del 1%. Para eso elevó al Congreso un proyecto para eliminar una serie de transferencias que están vinculadas con determinados sectores económicos. Sostuvo que “eso representa 4,8% del PBI” y permitiría que “el presupuesto que se envió con 0,9% de déficit se sancione con 1% de superávit y que ese superávit surja del tratamiento de recortes de beneficios presupuestarios y tributarios que venía sancionando año tras año el Congreso”.

Para ver si eso es posible, vamos a ver cómo estamos parados en relación a la ejecución presupuestaria. Si observamos el cuadro 2 a continuación, lo primero que resulta interesante destacar es que **el gasto primario⁵ en términos del PIB cayó 3,2 pp entre los años 2014 y 2022** (datos estimados). De un ratio del 24,2% en 2014 se pasó a uno del 21% del PIB en 2022.

La misma comparación para **el déficit primario arroja una caída de -0,4 pp del PIB**. En efecto, pasó del 3,4% del PIB en 2014 al 3,0% del PIB en 2022.

Como puede apreciarse, la caída del gasto no se vio reflejada en igual proporción en la caída del déficit. Esto significa que entre 2014 y 2022 hubo una caída mayor de ingresos totales en relación al PBI. En efecto, **los ingresos totales cayeron -2,8 pp del PIB entre los años 2014 y 2022**. O sea **en el año 2022 se registró una merma de ingresos en relación al PBI importante respecto a 2014**.

En cambio **comparando 2022 vs 2017 los ingresos se mantuvieron constantes en alrededor del 18% del PIB**. En ese periodo la disminución del déficit primario (excepto 2020) refleja la caída del gasto, dados los ingresos prácticamente constantes.

Cuadro 2 – Composición del presupuesto nacional en % del PBI

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gasto Primario	24,20	24,08	23,63	22,67	20,61	19,82	25,19	21,70	21,0*
Ingresos Totales	20,8	20,28	19,43	18,87	18,31	19,42	17,89	18,6	18,0
Déficit Primario	-3,4%	-3,8%	-4,2%	-3,8%	-2,3%	-0,4%	-7,3%	-3,1	-3,0
Déficit Fiscal	-4,1%	-5,1%	-5,8%	-5,9%	-5,0%	-3,8%	-8,2%	-4,5	-4.1

Por lo tanto, para ver las intenciones de Massa, lo relevante es destacar que el peso relativo habitual de los ingresos para el sector público nacional es de 18% del PIB. Este nivel se mantuvo, como dijimos, prácticamente igual entre los años 2017 y 2022.

⁶ Juan Luis Bour, economista jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)

⁷ La diferencia que hay entre los ingresos totales menos los gastos totales del gobierno, pero excluyendo el concepto del pago de intereses. Es decir, antes de pagar intereses, lo que se esperaría es que haya un saldo positivo precisamente para tener de dónde pagar los intereses sin incrementar el endeudamiento.

Esta cuestión es central y significa que si Massa es el próximo presidente y quiere tener superávit primario, tiene que hacer reformas fiscales, ya que el peso relativo del gasto no debería ser mayor al 18% del PIB (incluso debería ser inferior si se mantienen las iniciativas pre electorales respecto del IVA y Ganancias).

O sea **cualquier intención Massista de mejorar la situación fiscal debe venir de cambios en la política vinculadas con el gasto público**. También podría suceder que si en 2024 se pretende ejecutar un gasto primario nacional superior a 18% del PIB, habrá que obtener ingresos tributarios adicionales a los habituales (por el lado de las retenciones?, por la suba del tipo de cambio?, por las cantidades exportadas?) si es que no se quiere tener déficit primario.

El problema es que si ocurre esta última alternativa, o sea si quiere disminuir los gastos, igual que en el caso de Milei es difícil meter mano en el presupuesto sin tocar alguna fibra sensible. Por ejemplo, en ésta composición representativa del gasto público en el 2022:

Gastos Corrientes	100%
Remuneraciones	4%
Intereses deuda	9%
Prestaciones Seguridad social	37%
Transferencias al Sector privado	28%
Transferencias a provincias	4%
Transferencias a Universidades	3%
Otros	15%

Fuente: <https://www.economia.gob.ar/datos/>

Massa promete un superávit primario de 1% del PBI el año próximo. Si bien podría mejorar algo sus ingresos será difícil llegar a ese 1% con el agregado de las modificaciones al IVA y Ganancias (que reducen los ingresos).

Massa podría inventar algo nuevo pero no se va a salvar de meter algún ajuste, sacarle recursos a las provincias, meterle mano a las tarifas públicas, eliminar transferencias al sector privado, etc. **Audere est facere**.
