

**Peso relativo del gasto público argentino**  
*Evolución, determinantes, y efectos de su aumento*

Octubre de 2015



**consejo**  
Profesional de Ciencias  
Económicas de la Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires

**IARAF**  
INSTITUTO ARGENTINO  
DE ANALISIS FISCAL



- El **Sector Público Argentino viene evidenciando un crecimiento sostenido** desde hace ya más de una década, tanto si se lo mira desde el punto de vista del **gasto público** como desde el lado de la **carga tributaria**.
- El peso relativo del gasto en el producto nacional pasó del 17,4% en el 2004 al 32,7% en el 2014, es decir un aumento porcentual del 88% o de 15,3 puntos porcentuales del PIB, en los últimos diez años.
- Entre los principales factores explicativos del mayor peso relativo del gasto se encuentran el *Gasto en Seguridad Social, Transferencias Corrientes al Sector Privado, Transferencias Corrientes al Sector Público y Gasto en Personal*.
- El gasto público relativo al PIB crece impulsado principalmente por partidas de gasto que presentan fuerte inflexibilidad a la baja, lo que impone un elevado *piso* en su evolución.
- **La contracara del mayor peso del gasto ha sido el crecimiento del peso relativo de los tributos nacionales.** Estos pasaron del 18,3% del PIB en el año 2004 al 26,7% del PIB en 2014.
- El aumento de la carga tributaria obedeció en primer lugar a la mayor recaudación de la Seguridad Social, relativa al PIB. Le siguieron el impuesto a las Ganancias e IVA.
- Pese a la asistencia financiera recibida por el Tesoro de parte del BCRA y ANSES los ingresos totales no lograron equiparar a los gastos, que desde el año 2009 se ubican sistemáticamente en niveles superiores (con excepción del año 2010). En efecto, se aprecia un **creciente desequilibrio fiscal**.
- Los ingresos podrían terminar el 2015 con una participación del orden del 32,6% del PIB que, frente al 37,8% proyectado para el gasto, significaría un desequilibrio fiscal de no menos de 5 puntos del PIB.

## *Peso relativo del gasto público argentino: Evolución, determinantes, y efectos de su aumento*

### *I. Introducción*

En un contexto de creciente deterioro fiscal resulta clave examinar cómo ha sido administrado el Estado Nacional Argentino en la última década.

El presente documento describirá el comportamiento del peso relativo del gasto público nacional en la economía argentina desde el año 2004 e identificará los principales factores explicativos de su crecimiento. Se toma particularmente este año como inicio del análisis por cuanto el mismo marcó un punto de inflexión a partir del cual se mantiene una tendencia clara en la evolución de las variables (ver evolución histórica reciente en Anexo).

La contracara del mayor peso del gasto dentro del producto (PIB) ha sido el crecimiento del peso de los tributos nacionales, también relativos al PIB. Se identificarán, de acuerdo con ello, los principales cambios en la estructura de ingresos del sector público nacional.

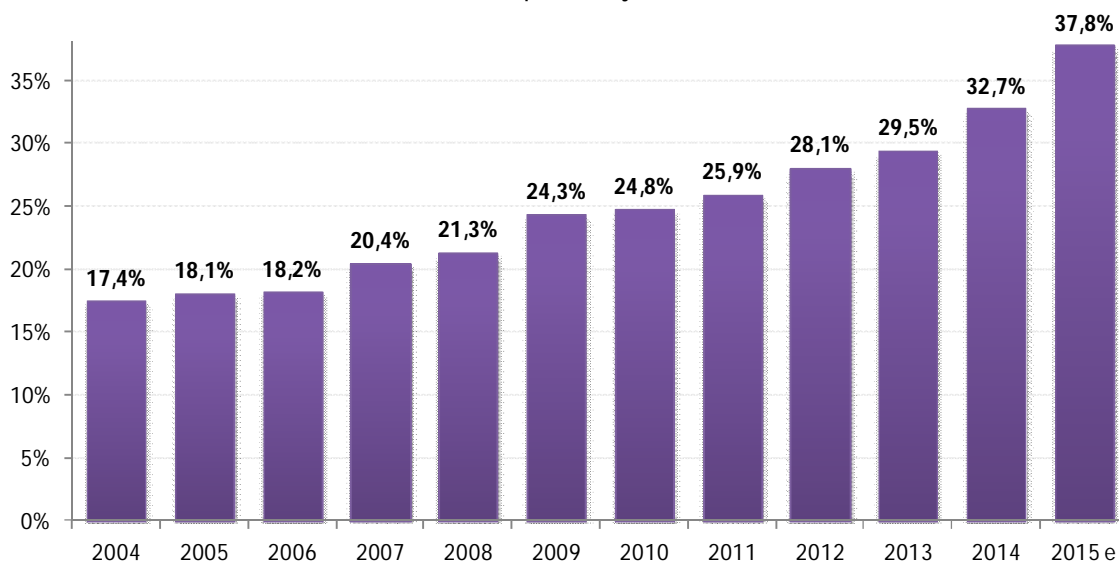
### *II. Evolución del peso relativo del gasto y tributos a nivel nacional*

A nivel nacional, *el peso relativo del gasto* (medido como la relación entre el gasto total y el PIB) **creció de manera sistemática durante la última década. Pasó del 17,4% en el 2004 al 32,7% en el 2014, es decir un aumento del 88% o de 15,3 puntos porcentuales del producto en los últimos diez años.**

Para el año 2015, signado por las elecciones presidenciales, es dable esperar que la participación del gobierno en la economía argentina continúe escalando hasta alcanzar niveles récord hacia el cierre del año, sobre todo teniendo en cuenta que el nivel de actividad anual (PIB) mostrará un freno en términos reales. El gasto nacional podría llegar a representar un 37,8% del PIB, esto es 5 puntos porcentuales por encima al ratio registrado en el 2014.

### Evolución del tamaño del Estado Nacional

Gasto total\* en porcentaje del PIB



*\*Incluye las transferencias por coparticipación a provincias y otras transferencias al nivel subnacional*

*Fuente: Consejo - IARAF sobre la base de MECON.*

Es de gran relevancia analizar los factores que explicaron el crecimiento del peso relativo del gasto nacional entre 2004 y 2014.

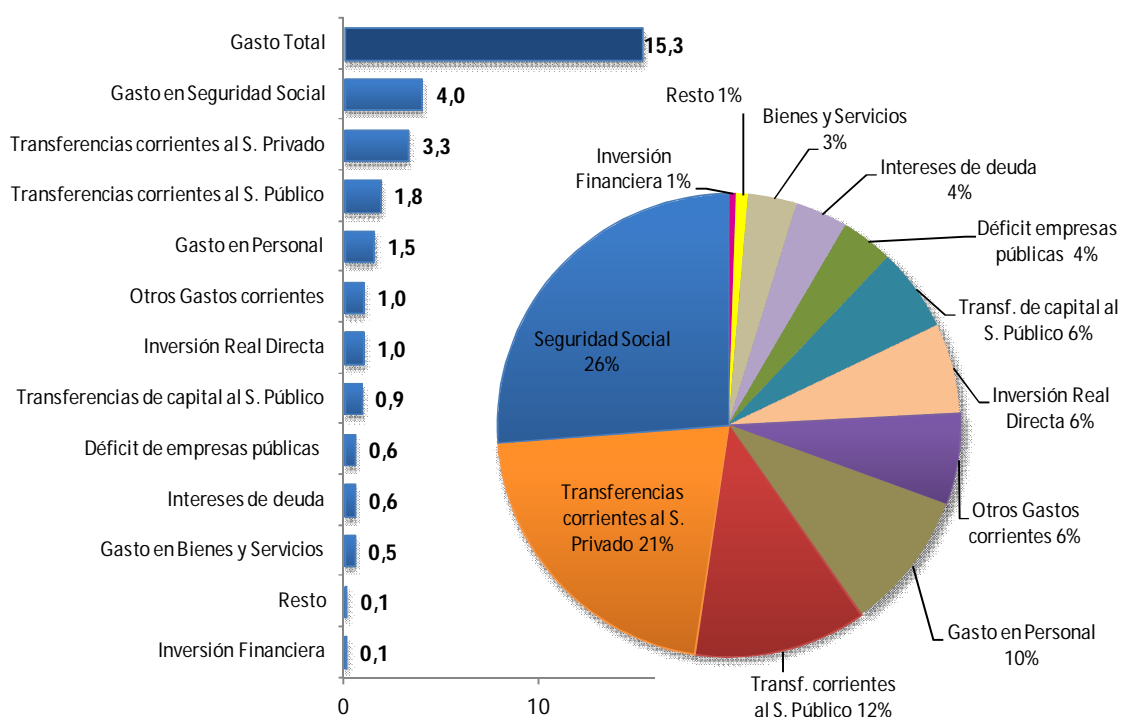
En primer lugar, es posible apreciar que **las erogaciones de carácter corriente fueron fundamentalmente las que lo impulsaron**: el 89% del aumento fue a financiar un mayor nivel de gasto corriente, mientras que sólo el 11% estuvo correlacionado con infraestructura.

A partir de un análisis desagregado por componente del gasto, se observa que todos ellos crecieron de tamaño relativo en la última década. Vale decir, todos crecieron más que el

propio PIB. El principal aumento estuvo asociado al *Gasto en Seguridad Social* (4 puntos del PIB), que explicó un 26% del crecimiento del gasto como porcentaje del PIB. Con una participación del 21% en dicho crecimiento, le siguió el rubro *Transferencias Corrientes al Sector Privado* (que incluye al gasto en subsidios económicos). Por su parte, *Transferencias Corrientes al Sector Público* y *Gasto en Personal* contribuyeron en un 12% y 10%, respectivamente. En conjunto estas cuatro partidas explicaron el 69% del aumento de la importancia relativa del gasto público dentro de la economía entre los años 2004 y 2014.

### Factores explicativos del crecimiento del peso relativo del gasto nacional entre 2004 y 2014

Aumentos en puntos porcentuales del PIB y estructura porcentual



Fuente: Consejo - IARAF sobre la base de MECON.

Un aspecto importante a destacar es que, con excepción de las Transferencias Corrientes al Sector Privado, las erogaciones que crecieron con mayor fuerza en términos del PIB se caracterizan por su *fuerte inflexibilidad* a la baja, es decir, que en caso de ser requerida una

política fiscal más equilibrada, no aparecería como viable ajustar sus montos nominales en el corto plazo. El conjunto de partidas de gasto de esta naturaleza **aumentó su participación en el producto en 7,9 puntos** porcentuales entre el 2004 y 2014, equivalente a un 52% del aumento total.

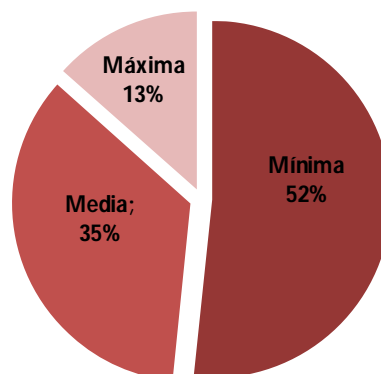
Los rubros de *grado medio de inflexibilidad* explicaron un 35% de dicho aumento, en tanto que el 13% restante obedeció al grupo de *mínima inflexibilidad*; o lo que es lo mismo, los de mayor flexibilidad a sufrir recortes y reducciones con menor resistencia social inmediata, compuesto principalmente por las erogaciones de capital.

**El hecho que el gasto público nacional crezca impulsado fundamentalmente por erogaciones de alta rigidez impone un piso en la evolución del peso relativo del gasto público nacional, lo que constituye a futuro una restricción de política económica.**

### Factores explicativos del crecimiento del peso relativo del gasto nacional entre 2004 y 2014, según su grado de flexibilidad a la baja

Aumentos en puntos porcentuales del PIB y estructura porcentual

<b>Mínima Flexibilidad</b>	<b>7,90</b>
Gasto en Personal Gasto en Seguridad Social Transf. Corrientes al Sector Público* Intereses de la deuda	
<b>Media Flexibilidad</b>	<b>5,34</b>
Gasto en Bienes y Servicios Transf. Corrientes al Sector Privado Déficit de empresas públicas Otros gastos corrientes	
<b>Máxima Flexibilidad</b>	<b>2,05</b>
Inversión Real Directa Transf. De capital Sector Público Inversión Financiera Resto	

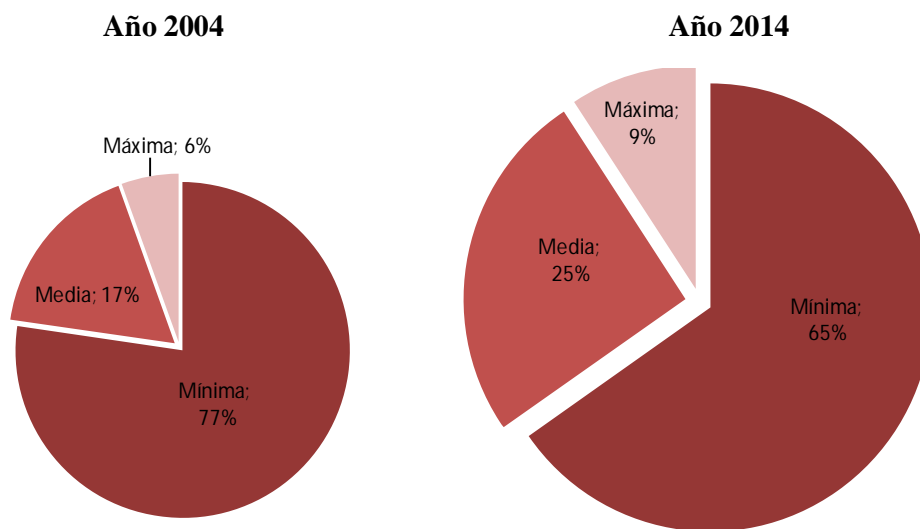


\* Transferencias automáticas originadas en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

Fuente: Consejo - IARAF sobre la base a MECON.

Las partidas más *inflexibles* a la baja, pese a ser las que mostraron mayor expansión con respecto al PIB, y por ende las que explicaron en mayor medida el aumento en la participación relativa del gasto total, crecieron a menor velocidad que este último entre el 2004 y 2014. En efecto, si bien continúan siendo quienes dominan más de la mitad del gasto, su participación dentro de la estructura porcentual del gasto nacional se redujo desde el 77% al 65%.

### Composición del Gasto Total, según grado de flexibilidad a la baja



Fuente: Consejo - IARAF sobre la base de MECON.

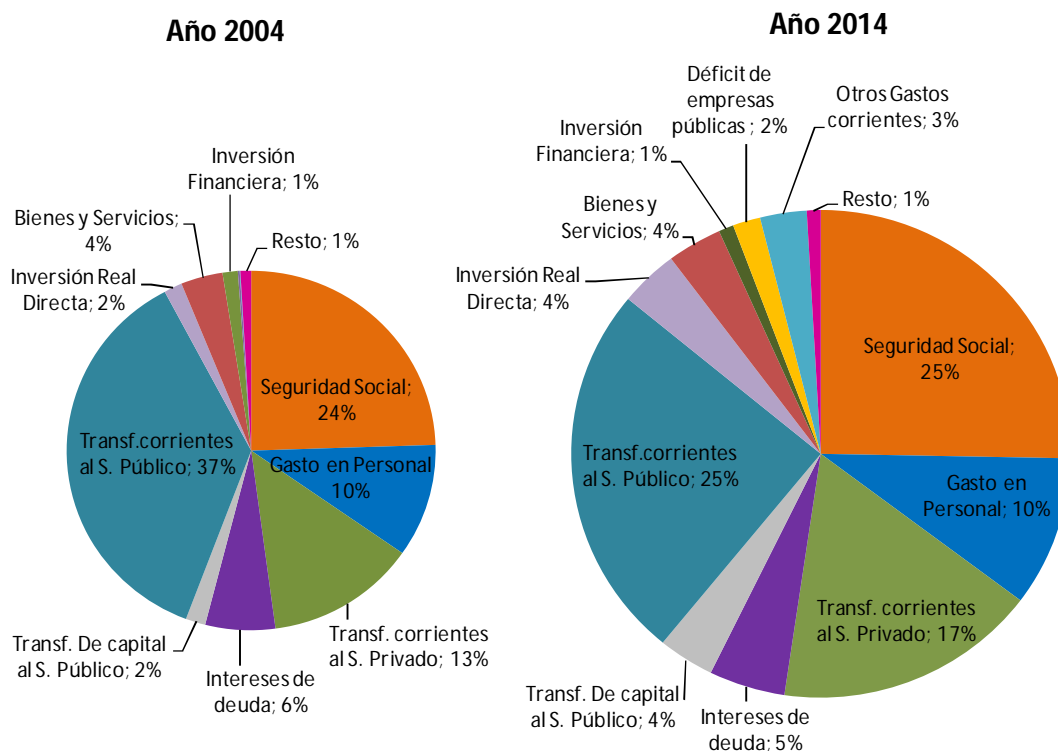
Al interior de esta categoría se aprecia que la baja obedeció fundamentalmente a la caída de la importancia relativa del rubro *Transferencias Corrientes al Sector Público* (principalmente los envíos automáticos a provincias), que pasó de un 37% en el 2004 a un 25% en el 2014. En menor medida, contribuyó el gasto en *Intereses de la Deuda*, cuya participación se redujo en un punto porcentual entre ambos años considerados.

En contraposición, las partidas con *mediana y baja inflexibilidad* aumentaron su importancia dentro del gasto. Las primeras pasaron de representar un 17% a un 25% del total de erogaciones, en respuesta a la mayor preponderancia de las *Transferencias Corrientes al Sector Privado* (13% en 2004 versus 17% en el 2014). Asimismo, otros rubros de menor

incidencia como *Déficit de Empresas Públicas y Otros Gastos Corrientes*<sup>1</sup> también incrementaron su participación (en el 2014 prácticamente era nula).

Finalmente, los rubros más susceptibles de ser modificados, como la *Inversión Real Directa* y *Transferencias de Capital* aumentaron cada uno su participación relativa en la estructura del gasto nacional, en dos puntos porcentuales entre el 2004 y 2014.

### Composición del Gasto Total por rubros



Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON.

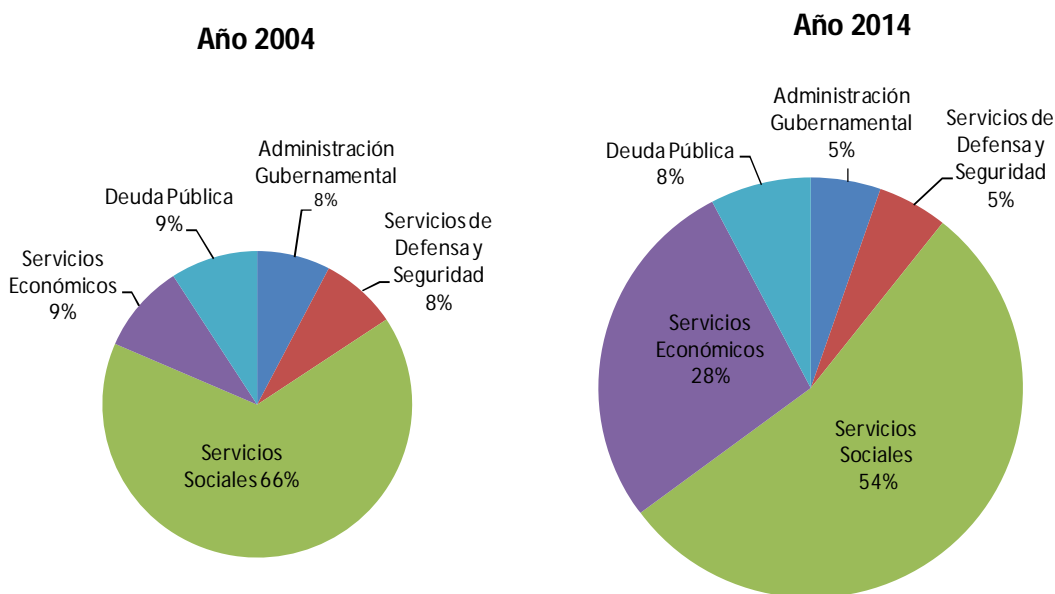
A partir de la **clasificación del gasto por función** se observa que los principales cambios en la estructura del gasto estuvieron asociados al incremento de la participación del ítem *Servicios Económicos*, en detrimento de los *Servicios Sociales*. Esta última categoría, que incluye al gasto inherente a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia

<sup>1</sup> Este rubro incluye otros gastos operativos diferentes a gasto en personal y bienes y servicios, Impuestos Directos y Otras pérdidas.



social, educación, trabajo, vivienda, urbanismo y agua potable -entre otros servicios urbanos- vio reducida su participación en 8 puntos porcentuales en el 2014 con respecto al 2004.

### Composición del Gasto Total, según finalidad



Fuente: Consejo - IARAF sobre la base de MECON.

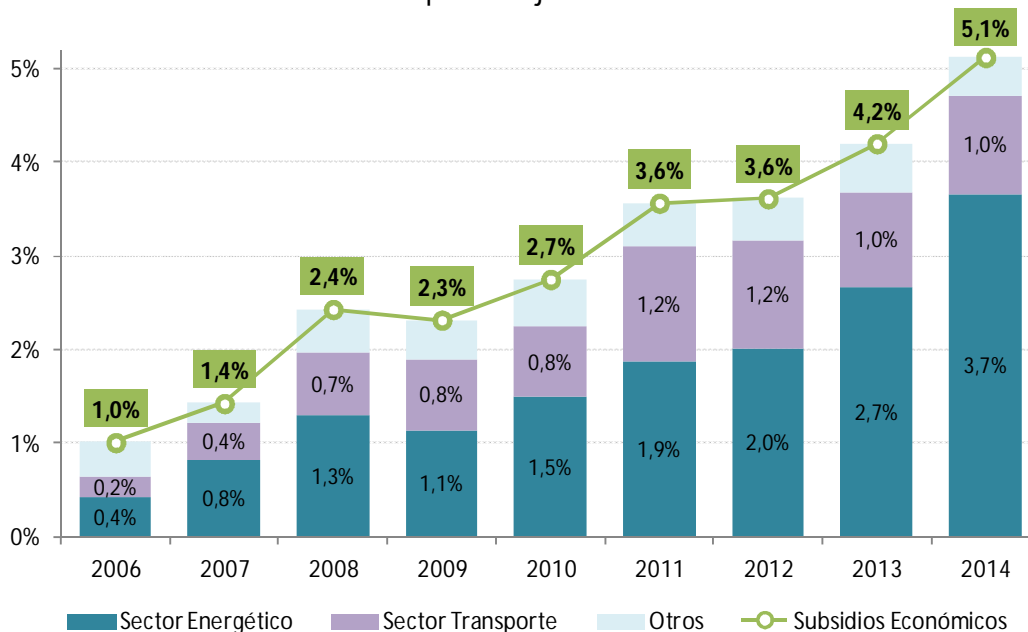
Por su parte, *Servicios Económicos* más que triplicó su importancia dentro del gasto total (pasó del 9% al 28%). Esta categoría incluye las erogaciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción de sectores económicos tanto del ámbito público como privado.

El mayor protagonismo de esta categoría estuvo **en sintonía con el crecimiento del rubro Transferencias Corrientes al Sector Privado**, que fue el que más creció en participación relativa. Este ítem, a su vez, estuvo impulsado por la sostenida expansión que vienen presentando a lo largo de los últimos años los **Subsidios económicos**, que representan aproximadamente un 50% de las transferencias corrientes. Estos pasaron de representar un 1% del PIB en el año 2006 a un 5,1% en el 2014, en respuesta fundamentalmente al aumento en los subsidios al sector energético y transporte. Las transferencias a ambos

sectores representaron en conjunto un 4,7% del PIB en el año 2014, es decir que concentraron alrededor de un 92% de la masa total a distribuir.

### Evolución de los Subsidios Económicos

En porcentaje del PIB



Fuente: Consejo - IARAF sobre la base de MECON y ASAP.

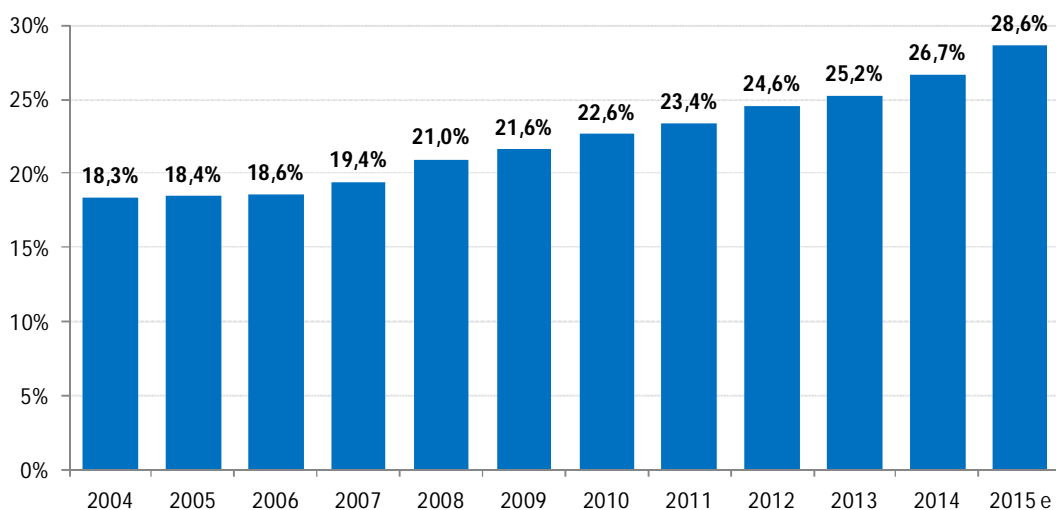
La contracara del mayor peso del gasto ha sido el crecimiento del *peso relativo de los tributos nacionales* (relación entre la recaudación y el PIB). Esto permite inferir que, durante los últimos años, el objetivo de recaudar recursos para financiar el gasto público se ha priorizado por sobre los restantes pilares de todo sistema tributario, a saber, eficiencia y equidad.

La importancia de la recaudación en el producto pasó del 18,3% en el año 2004 al 26,7% en 2014. En términos porcentuales, el incremento fue del orden del 45%, equivalente a 8,3 puntos del PIB. No deja de ser llamativa la equivalencia de lo que representa este crecimiento en la década bajo análisis, con los casi 8 puntos de aumento del gasto en los rubros inflexibles a la baja analizados más arriba, si bien no se puede a priori establecer una causalidad entre uno y otro.

En sintonía con el gasto, la recaudación nacional también presenta en lo que va de 2015 una evolución creciente respecto al producto. Se estima que termine el año con una participación del orden del 28,6% del PIB.

### Evolución del peso relativo de los tributos nacionales

Recaudación nacional\*, en porcentaje del PIB



\* Incluye la recaudación total de impuestos nacionales, antes de su coparticipación.

Fuente: Consejo - IARAF sobre la base de MECON y estimaciones propias.

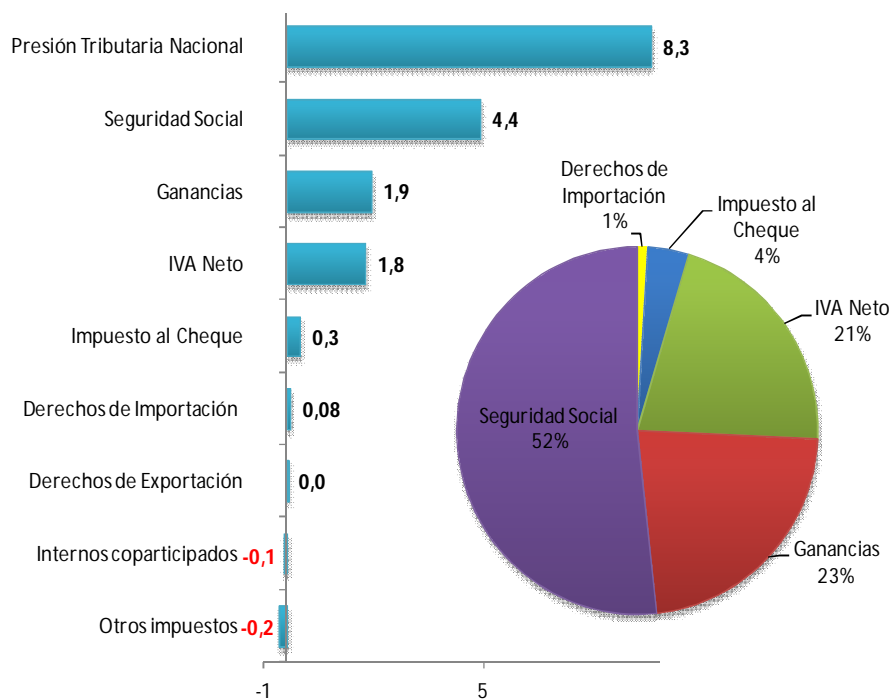
A la hora de explicar los factores que generaron el crecimiento de la carga tributaria en la última década, la recaudación del sistema de la *Seguridad Social* aparece en primer lugar, con un aumento de 4,4 puntos del PIB, un 52% del aumento total. Esto es consistente con lo observado en términos del gasto, teniendo un papel clave en esta evolución la re-estatización del Sistema Previsional decidida promediando el periodo bajo análisis.

El impuesto a las *Ganancias* se ubicó en segundo lugar, con un 23% del aumento. Debe aclararse que parte de este aumento está explicado por la recaudación extra de este tributo originada en la falta de una adecuada actualización de los mínimos y deducciones y el congelamiento de los tramos de la escala de cálculo del tributo, lo cual en un contexto inflacionario produce constantes y significativos incrementos en la alícuota efectiva a tributar.

Por su parte, *IVA* ocupó el tercer lugar, al contribuir con un 21% al mayor peso de los tributos en el periodo bajo análisis. Finalmente, un 5% del aumento fue explicado por la recaudación del *Impuesto al Cheque* y *Derechos de Exportación*, ambos tributos distorsivos “de emergencia”, los cuales tuvieron la responsabilidad de complementar la recaudación durante la crisis de finales del siglo pasado (por tomarse 2004 como año de inicio, no se aprecia completamente la relevancia que tuvieron estos tributos para el incremento de la presión fiscal).

### Factores explicativos del crecimiento de la carga tributaria entre 2004 y 2014

Aumentos en puntos porcentuales del PIB y estructura porcentual



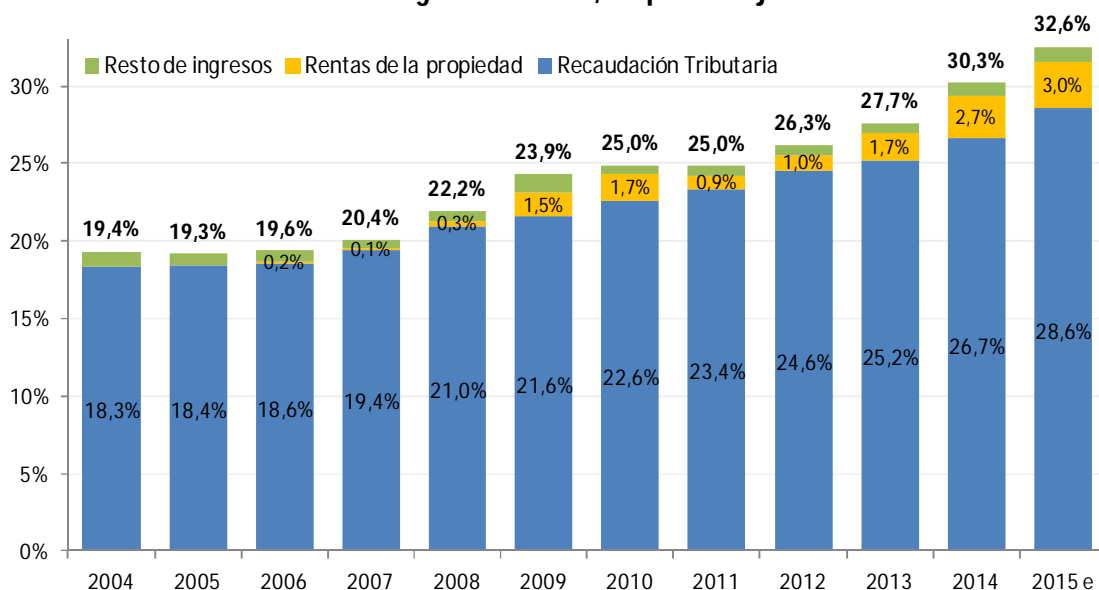
Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON.

Como bien es sabido la recaudación tributaria (incluida la Seguridad Social) es la principal fuente de ingresos del gobierno nacional (en 2014 representó un 88% de sus ingresos totales). No obstante, en el año 2006 surgieron las *Rentas de la Propiedad* en carácter de recursos “extraordinarios” que se mantuvieron hasta la actualidad y fueron adquiriendo

mayor preponderancia dentro de los ingresos totales, llegando en el 2014 a representar un 12% de los ingresos del gobierno nacional.

En términos del PIB, los recursos bajo este concepto (que agrupa la transferencia de utilidades que el BCRA captura básicamente por la devaluación del peso y las generadas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES) alcanzaron en el 2014 un 2,7%, en contraste con su prácticamente nula participación del año 2006.

### Evolución de los Ingresos Totales, en porcentaje del PIB



\* El rubro Rentas de la Propiedad adquirió gran importancia relativa a partir del 2009, cuando se dispuso el traspaso en especie de los fondos de las AFJP y se creó para ello el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

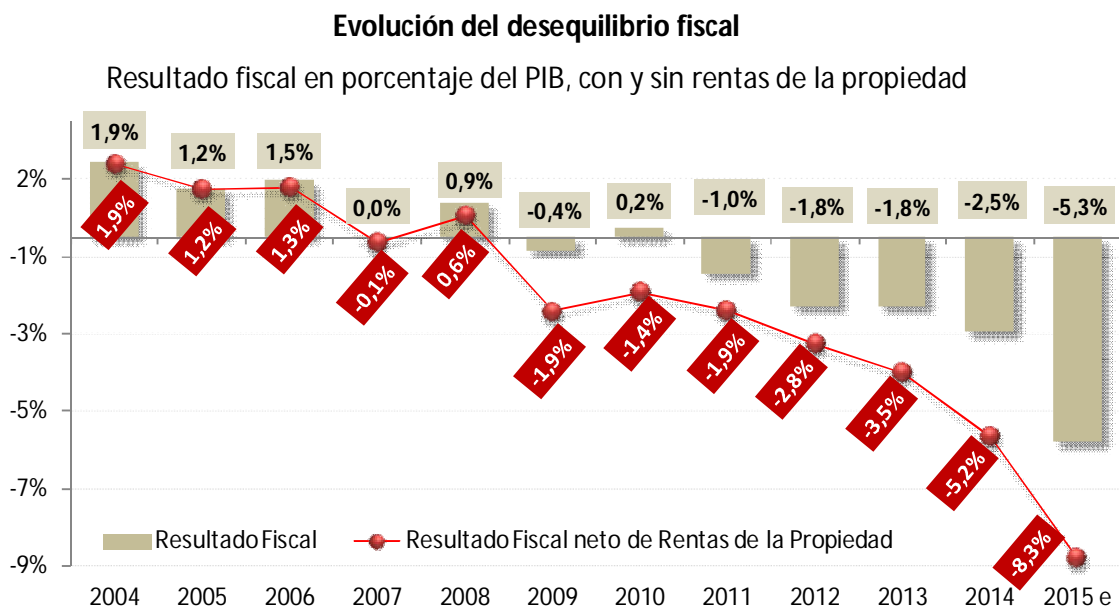
Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON y estimaciones propias.

Al computar las Rentas de la Propiedad como rubro de los ingresos totales, el crecimiento de los recursos públicos en relación al PIB asciende a 10,9 puntos porcentuales, un aumento del 56%, entre los años 2004 y 2014 (30,3% versus 19,4%).

### III. Resultado fiscal

Pese a la asistencia financiera recibida por el Tesoro de parte del BCRA y ANSES, los ingresos totales no lograron equiparar a los gastos, los cuales desde el año 2009 se ubican sistemáticamente en niveles superiores (con excepción del año 2010). En efecto, se aprecia un creciente desequilibrio fiscal entre 2009 y 2014, que pasó del 0,4% al 2,5% del PIB.

El deterioro en la salud de las cuentas públicas nacionales se profundiza para cada uno de estos años si se descuentan las Rentas de la propiedad, llegando en el 2014 a un déficit equivalente al 5,2% del producto.



Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON y estimaciones propias.

El creciente déficit puede dimensionarse cuando se lo relativiza con otras variables fiscales. Esto es particularmente relevante en contextos como el actual, en el cual parte del debate de política económica consiste en establecer la posibilidad, y en tal caso la magnitud de los ajustes necesarios, para recuperar la senda del equilibrio fiscal.

Si se compara por ejemplo el resultado fiscal con los *Subsidios económicos*, se aprecia que el rojo fiscal ha sido equivalente a una porción cada vez mayor de este gasto. Así, en los años

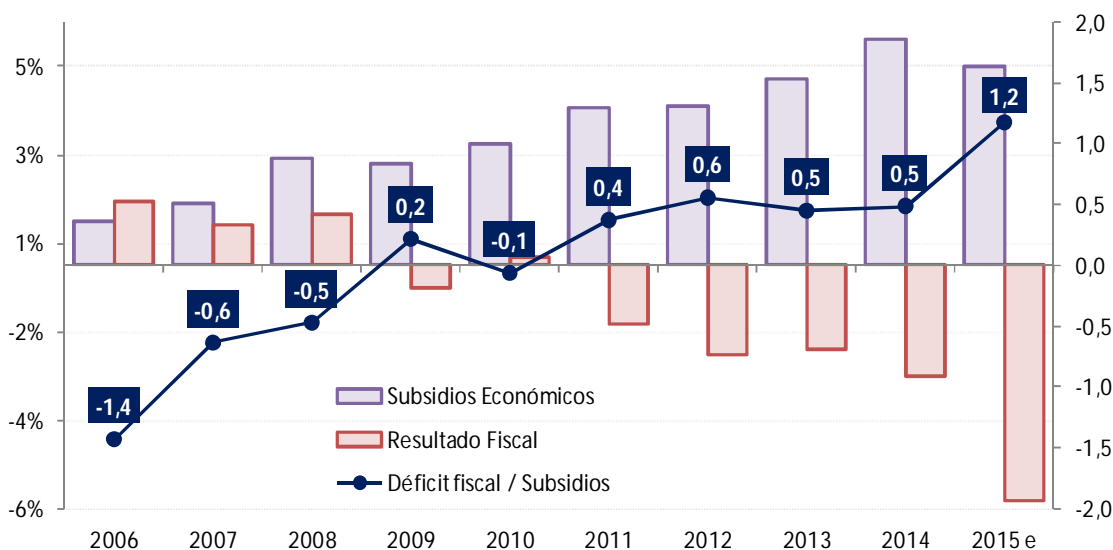
2013 y 2014 su valor nominal representó la mitad del gasto en subsidios (debe notarse que de no haber mediado las rentas de la propiedad como ingreso, el déficit hubiera sido prácticamente equivalente al monto de los subsidios durante dicho periodo).

A partir de la estacionalidad habitual de las variables fiscales, **se estima que los ingresos podrían terminar el 2015 con una participación del orden del 32,6% del PIB que, frente al 37,8% proyectado para el gasto, significaría un desequilibrio fiscal de no menos de 5 puntos del PIB**, el más grande de los últimos once años. Dicho déficit (aún incluidas las Rentas de la Propiedad como ingresos) sería de una magnitud 1,2 veces el gasto en subsidios, también el máximo ratio del periodo considerado.

Para tomar dimensión de la magnitud del desequilibrio, puede emplearse este indicador para ejemplificar que el equilibrio fiscal se podría haber logrado en 2013 y 2014 con un recorte del 50% de los subsidios, mientras que en 2015, aún con la eliminación total de los mismos, no se podría recuperar el resultado equilibrado<sup>2</sup>.

### Evolución del resultado fiscal versus subsidios económicos

Resultado Fiscal y Subsidios en porcentaje del PIB y ratio entre ambos (eje derecho)



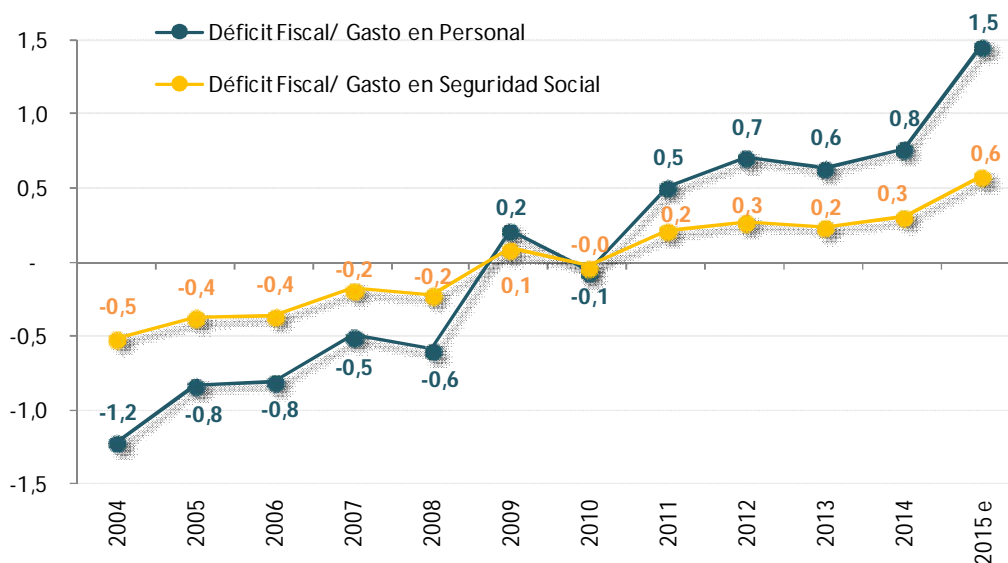
Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON, ASAP y estimaciones propias.

<sup>2</sup> Claramente, se utiliza el cálculo como una forma de dimensionar el desequilibrio. No se trata de manera alguna de una recomendación de política, puesto que la reducción y /o eliminación de los subsidios acarrearía consecuencias tanto económicas como sociales que tendrían impacto en las propias finanzas públicas.

Lo anterior también se verifica cuando se relativiza el déficit con otros rubros de gasto relevantes, como *Gasto en Personal*. Esta relación también fue creciendo durante los últimos diez años, producto de un déficit que creció a mayor velocidad que el gasto. En el 2015 el ratio podría ascender a 1,5, por encima a los registrados años previos.

Respecto al *Gasto en Seguridad Social*, la relación se mantuvo relativamente más estable: en los años 2013 y 2014 hubiera sido necesario una reducción del 20% y 30% para equilibrar las cuentas públicas sólo utilizando como instrumento este gasto, en tanto que dicha proporción ascendería a un 60% en el 2015.

### Evolución del déficit fiscal versus gasto en personal y seguridad social



Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON y estimaciones propias.

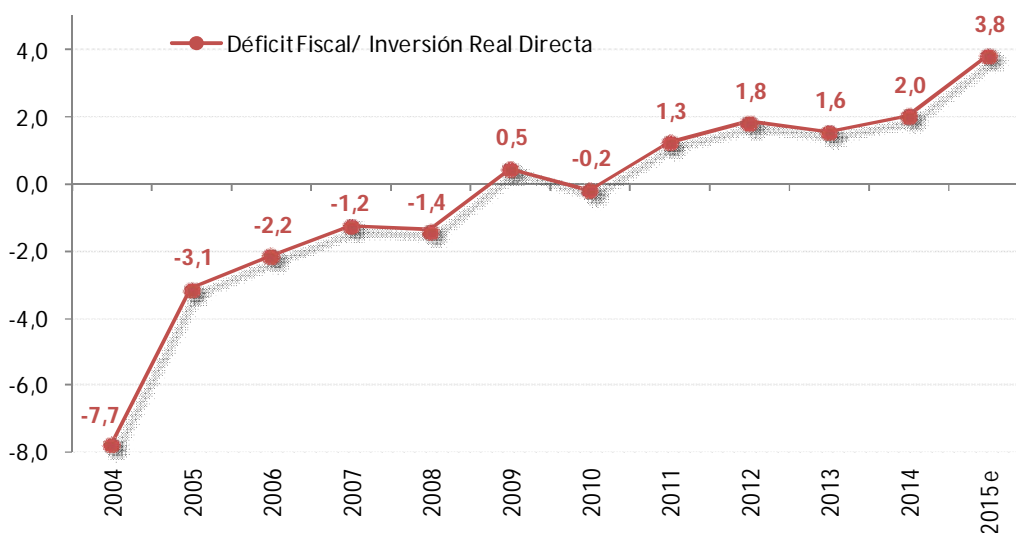
Las comparaciones anteriores ilustran claramente el empeoramiento de los indicadores fiscales, en tanto en ambos casos se marca la importancia que fue tomando el déficit como proporción de gastos que han sido definidos como inflexibles a la baja, y como tales suele ser muy resistida su utilización como variables de ajuste por el lado del gasto para achicar la brecha fiscal.

Puede tomarse el caso de uno de los gastos tradicionalmente identificados como de mayor flexibilidad, tanto a la suba como a la baja, como lo es la inversión pública. En este caso



también se aprecia un claro empeoramiento del indicador, puesto que, repitiendo los ejercicios hipotéticos de más arriba, el déficit fiscal de 2014 equivalió a dos veces el monto de la inversión real directa del gobierno nacional, pudiendo llegar a representar en 2015 una magnitud tal que, aún eliminando todo el gasto anual en dicho rubro, el déficit sólo se reduciría en una cuarta parte.

**Evolución del déficit fiscal versus gasto en obra pública**



Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON y estimaciones propias.

**La creciente preponderancia del gasto público dentro del producto de la economía, por encima a la de los ingresos, y su consecuente desequilibrio fiscal implica hacia el futuro una restricción de política económica, sobre todo cuando la tipología del gasto que se engrosó presenta inflexibilidades a la reducción.**

**Por un lado, este accionar impone la necesidad de reunir cada vez más recursos, lo que dificulta la posibilidad de sostener el financiamiento del gasto sin generar condiciones negativas para la estabilidad y el nivel de actividad económica.**

**Por otro lado, las mencionadas características de inflexibilidad a la baja de buena parte del gasto comprometido, configuran una fuerte restricción para encarar cualquier tipo de reforma tributaria que requiera una resignación de recursos fiscales, que se potencian si el acceso al resto de fuentes de financiamiento típicas de un gobierno resulta dificultoso u oneroso.**

#### IV. Anexo

### Gasto Total, Ingreso Total y Resultado Fiscal

En porcentaje del PIB

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	18,4%	19,2%	20,2%	19,1%	20,1%	20,3%	21,9%	22,0%	22,0%	19,1%	20,1%
Ingreso Total	19,6%	19,0%	18,1%	16,9%	17,4%	17,8%	19,2%	18,4%	18,0%	17,2%	20,3%
Resultado Fiscal	1,2%	-0,2%	-2,1%	-2,2%	-2,7%	-2,5%	-2,8%	-3,5%	-4,0%	-1,8%	0,3%

(Continuación)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto Total	17,4%	18,1%	18,2%	20,4%	21,3%	24,3%	24,8%	25,9%	28,1%	29,5%	32,7%
Ingreso Total	19,4%	19,3%	19,6%	20,4%	22,2%	23,9%	25,0%	25,0%	26,3%	27,7%	30,3%
Resultado Fiscal	1,9%	1,2%	1,5%	0,0%	0,9%	-0,4%	0,2%	-1,0%	-1,8%	-1,8%	-2,5%

Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON.

### Recaudación Tributaria

En porcentaje del PIB

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
17,9%	17,7%	16,7%	16,1%	16,6%	16,7%	16,8%	17,3%	16,9%	16,2%	19,2%

(Continuación)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
18,3%	18,4%	18,6%	19,4%	21,0%	21,6%	22,6%	23,4%	24,6%	25,2%	26,7%

Fuente: Consejo - IARAF en base a MECON.

### Subsidios Económicos

En millones de pesos

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sector Energético	3.311	8.331	16.486	15.944	26.919	43.118	55.506	90.716	160.755
Sector Transporte	1.810	4.219	8.747	10.849	13.750	28.734	31.989	34.852	46.014
Otras Empresas Públicas	974	522	1.413	2.321	4.472	7.254	9.794	14.899	15.907
Sector agroalimentario	1.751	1.181	3.779	2.315	2.903	1.322	1.007	791	3
Sector Rural y Forestal	175	329	694	1.120	1.571	1.697	1.230	1.401	1.670
Sector industrial	120	45	62	134	160	287	350	388	385
<b>Transferencias corrientes a empresas</b>	<b>8.140</b>	<b>14.626</b>	<b>31.180</b>	<b>32.682</b>	<b>49.775</b>	<b>82.412</b>	<b>99.877</b>	<b>143.047</b>	<b>224.734</b>

Fuente: Consejo - IARAF en base a ASAP.