

INFOGRAFÍA

# CUENTAS PÚBLICAS

Los intereses del pago de deuda pública del primer bimestre ya equivalen a casi el 60% de los fondos anuales destinados a la salud pública.



Autoridades  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE AVELLANEDA

RECTOR  
**Ing. Jorge Calzoni**

SECRETARIA GENERAL  
A cargo de la Coordinación del  
Observatorio de Políticas Públicas  
**Dra. Patricia Domench**

COORDINADOR  
Módulo Política Económica  
**Mg. Santiago Fraschina**

## RESUMEN GENERAL

- La cuestión fiscal conforma actualmente el foco central de la gestión pública del Ministerio de Hacienda.
- Después de un proceso inicial de pretendido “gradualismo”, la administración de Mauricio Macri emprendió un proceso de convergencia acelerada a la meta de “déficit cero”.
- Claro que la necesidad tiene cara de hereje. La restricción fiscal latente es la contraparte del monumental crédito otorgado por el Fondo Monetario Internacional en la segunda parte del 2018.
- Lejos de estar exento de complicaciones, el acuerdo con el FMI implica una reducción del déficit primario de 2,4 puntos del PBI.
- Semejante cifra, representa alrededor de \$450.000 millones de ahorro pretendido para un solo ejercicio económico. La decisión del Poder Ejecutivo es la de conformarlo uniformemente a partir de un aumento de las fuentes de ingresos y reducción del gasto.
- Los números a priori cierran. El Presupuesto aprobado para el corriente año elimina programas sensibles en materia de salud, educación e infraestructura. En materia de ingresos, la suba en retenciones proyecta un ingreso incremental por más de \$100.000 millones en un año.
- No obstante la dinámica económica es un poco más compleja que los balanceos de una planilla Excel. El inicio del 2019 mostró un grado de recaudación del Estado Nacional sensiblemente por debajo de la inflación, producto de la caída en la actividad.
- De mantenerse esta tendencia, la implicancia directa será de un incremento en las necesidades de recorte por el lado del gasto. Dada la restricción de buena parte de las erogaciones (que ajustan por fórmula), el Ejecutivo puede entrar en una encerrona de difícil resolución si la crisis se sigue agudizando.
- En el presente documento, analizamos la evolución de las cuentas públicas para el primer bimestre del año. Así, estudiamos la evolución de ingresos y gastos, profundizando en la aplicación de diferentes programas y, en particular, en el pago de intereses de la deuda pública.
- Algunos de los principales números marcan que los ingresos del Estado cerraron 2018 con un crecimiento de 3 puntos por debajo de la inflación. El fuerte ajuste del gasto primario, por su parte, redundó en una reducción del 8,6%, neta del efecto inflacionario.
- En cuando a las diferentes partidas del gasto, las jubilaciones y pensiones cayeron un 5,4% real durante el año pasado, mientras que las asignaciones familiares y por hijo decrecieron un 2,5% real. Por todo esto, el promedio de prestaciones sociales muestran un descenso agregado del 5,4%.
- El ajuste sobre los subsidios económicos en el año pasado fue brutal: se redujo un 43,5% en términos reales. Paradójicamente, esto no redundó en un ahorro fiscal significativo, producto del desbarajuste cambiario, que incrementó el ticket del desequilibrio comercial para el segmento energético.
- El inicio del primer bimestre tampoco se muestra muy promisorio. Los ingresos tributarios ya se reducen un 7,5% real, los recursos derivados de la seguridad social caen 5,5% real y la recaudación por impuesto a las ganancias se contrae un 3,3%.
- Por el lado del gasto, la inversión en prestaciones sociales se reducen en 7,5% en el primer bimestre, mientras que los gastos de funcionamiento del Estado bajan 3%, producto de losa recortes en programas y achique de la planta de personal.
- Con todo, los intereses derivados del pago de deuda pública del primer bimestre del 2019 ya equivalen a casi el 60% de los fondos anuales destinados a la salud pública.

## INTRODUCCIÓN.

Del segundo acuerdo con el FMI en septiembre del año pasado que se acordó cambiar las metas fiscales previstas y acelerar la reducción del gasto público como forma de conseguir el tan ansiado por los economistas liberales equilibrio fiscal primario para 2019. Esto se convirtió en una exigencia manifiesta del organismo multilateral para otorgarle al Tesoro una ampliación del préstamo más adelante de los dólares para el año pasado y el corriente, dejando muy pocos fondos para 2020 y 2021 y poniendo en una situación compleja al gobierno venidero cuando tenga que hacer frente a los vencimientos de deuda en un mercado financiero internacional que muy probablemente encontrará cerrado. El apuro por conseguir el equilibrio primario durante este año está basado en una concepción ortodoxa de la economía suscripta tanto por el Fondo Monetario como por los funcionarios del gobierno nacional. Desde este punto de vista, se requiere alcanzar, primero el equilibrio fiscal primario, y luego conseguir un superávit como forma de liberar recursos para poder hacer frente a los intereses de la deuda pública y así mostrar indicadores financieros que no tiendan a deteriorarse y que a su vez permitan mejorar las condiciones de acceso a los mercados de crédito privados internacionales. No contempla esta visión que gran parte de la deuda pública está nominada en dólares mientras que los ingresos y gastos del sector público son en pesos. La búsqueda del superávit

primario termina funcionando como una forma de ajustar la economía nacional, aumentar el desempleo, bajar los salarios, al tiempo que se mantiene la especulación financiera, el endeudamiento y la fuga de capitales.

Transcurridos más de dos meses del nuevo año, la recesión parece no tocar fondo y la estabilidad del tipo de cambio depende de una tasa de interés altísima, de los fondos del FMI y de que la actividad no se recupere lo suficiente como para no socavar el superávit de balanza comercial conseguido tras el comienzo de la crisis el año pasado. En este contexto es que la política fiscal avanza con un esquema en el que intentará reducir en términos reales el gasto público en una proporción mayor que lo que estará cayendo la recaudación también en paridad de poder de compra. Es decir, la inflación socavará el poder adquisitivo de ambos, con lo cual el Estado se reducirá, pero el gasto debe caer más rápido que la recaudación. Mientras el gobierno nacional logre tal objetivo, irá paulatinamente consiguiendo el superávit primario mencionado. Adicionalmente a esto, deberá conseguir que este alcance tal magnitud que permita tener un excedente de fondos que alcancen para pagar los intereses mensuales de la deuda, y así alcanzar el segundo equilibrio, el financiero. A medida que la deuda pública crece, han venido también creciendo los servicios de la deuda que cada vez representan una parte más importante de las cuentas públicas. Incluso

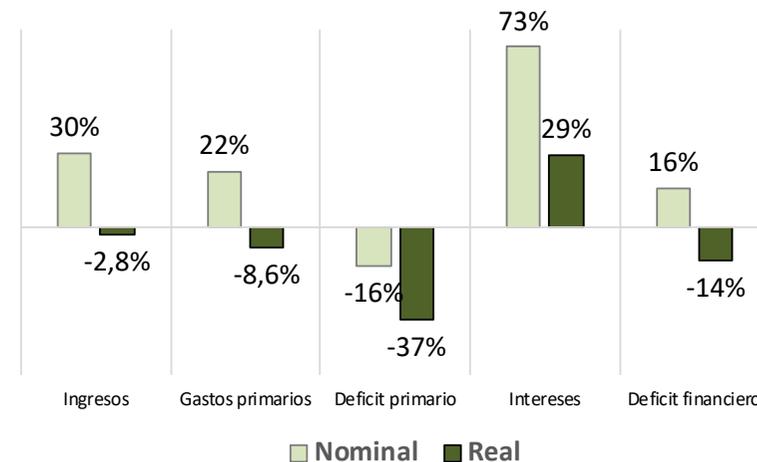
año a año han venido superando, dado que están en gran parte nominados o ajustados en la moneda norteamericana, la inflación de cada periodo. En este escenario, desde la óptica oficial, el superávit primario deberá crecer más rápido de lo que crece el peso de los intereses de la deuda. Hasta el momento, en el primer bimestre de 2019, se ha conseguido un leve superávit primario que alcanza los \$ 23.384 M. No obstante, los intereses de la deuda han crecido en un 137% y alcanzan los \$ 88.328 M, con lo cual, el resultado financiero es negativo en \$ 64.944 M. Ergo, el superávit primario debe multiplicarse de mínima por tres para poder alcanzar el equilibrio financiero. Se dice de mínima porque en el caso de que, como viene ocurriendo hasta ahora, los intereses de la deuda crezcan a un ritmo acelerado, el crecimiento del superávit primario deberá ser también mayor. De esta forma, es que el Estado deberá ajustar el Gasto Público aún más si quiere conseguir dicho resultado. Con lo cual, en este escenario, lo que se espera no es otra cosa que menos gasto, más recesión, menos recaudación, dificultades para conseguir aumentar el superávit primario, y así sucesivamente.

## LOS NÚMEROS FISCALES DEL 2018

En el año 2018 el déficit primario alcanzó los \$ 338.987 M, y dado que los intereses de la deuda fueron de unos \$ 388.940 M, el déficit financiero prácticamente fue el doble que el

primario, en unos \$ 727.927 M. Que la velocidad de reducción del déficit primario debe ser mayor que el crecimiento de los intereses se ve expresado perfectamente observando la evolución de estos datos durante 2018. El déficit primario se logró reducir en un 16% en relación al año 2017, y un 37% en términos reales. Sin embargo, los intereses de la deuda crecieron un 73%, es decir, muy por encima de la inflación. Por lo tanto en términos reales aumentaron en un 29%. Con lo cual, el déficit financiero apenas se redujo en un 14% en términos reales, creciendo en pesos corrientes en un 16%. Este mismo comportamiento se observará durante el 2019.

### RESUMEN CUENTAS PÚBLICAS 2018 (en % de variación interanual)



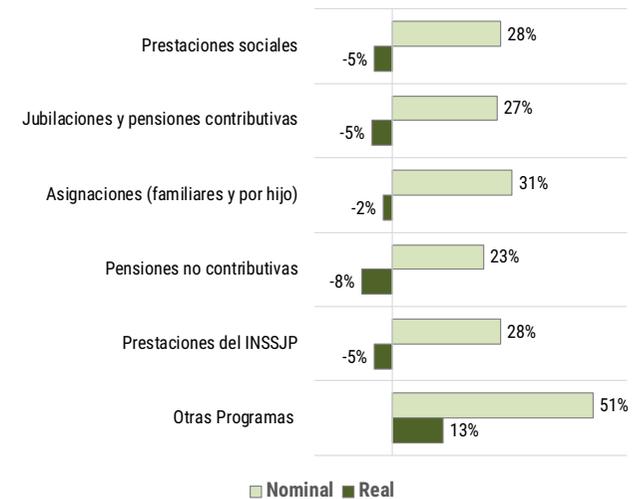
Fuente: Elaboración propia en base a Informe Mensual de Ingresos y Gastos (IMIG) - Ministerio de Hacienda.

En cuanto a los ingresos durante 2018 se produjo una contracción en términos reales del 2,8%, impulsada principalmente por la caída de los ingresos tributarios de un 6,3% (siempre en términos reales). La caída en la recaudación tributaria estuvo principalmente impulsada por ganancias (-22%), contribuciones a la seguridad social (-7%), resto de ingresos tributarios (-39%), combustibles (-23%), impuestos internos (-21%) y bienes personales (-51%). Llamativamente el IVA neto de reintegros creció 6% en términos reales, pero es porque se está tomando el IPC promedio de cada año para realizar la deflactación. Tomando punta a punta (diciembre contra diciembre) se observa que el mismo creció en términos nominales en un 42% cuando la inflación en el mismo periodo fue del 47,5%, con lo cual desde este punto de vista también hubiesen caído también la recaudación por IVA. Debido a la proliferación de la actividad financiera el concepto que más ha crecido ha sido el impuesto a los débitos y créditos (o impuesto al cheque) que subió un 67% nominal y 25% real. Fuera de los recursos tributarios, ha crecido fuertemente la recaudación por rentas de la propiedad, un 84% en términos reales.

En cuanto a los gastos, estos han tenido un desplome del 8,6% en términos reales, lo cual incide decididamente sobre la actividad económica y sobre la situación social. Los gastos corrientes cayeron 7,1% (siempre en términos reales), impulsados principalmente por las prestaciones sociales que cayeron un 5%, dentro de las cuales jubilaciones y pensiones contributivas fue el que más incidencia tuvo cayendo también un 5%. Pero también cayeron las asignaciones (familiares y

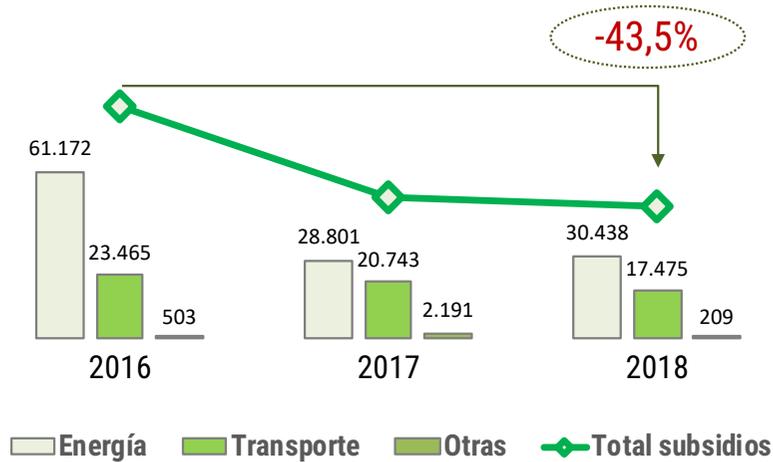
por hijo), un 2%, pensiones no contributivas, un 8%, y prestaciones del PAMI, un 5%. Le sigue la caída en términos reales del 9% en gastos de funcionamiento y otros, pero donde los salarios cayeron el 10%. En tercer lugar, las transferencias a provincias se han reducido en un 28% para gastos corrientes con partidas como Desarrollo Social (-40%), Educación (-34%) o Salud (-5%) ajustadas fuertemente. Y también, el poder ejecutivo continua con su política de eliminación de los subsidios económicos que caen un 7%, especialmente al transporte que cae en un 16%, en cambio los destinados a la energía no disminuyen sino que aumentan en un 6%.

### GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES 2018 (en % de variación interanual)



Fuente: Elaboración propia en base a IMIG - Ministerio de Hacienda.

## SUBSIDIOS ECONÓMICOS (en millones de \$ constantes del año 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a IMIG - Ministerio de Hacienda.

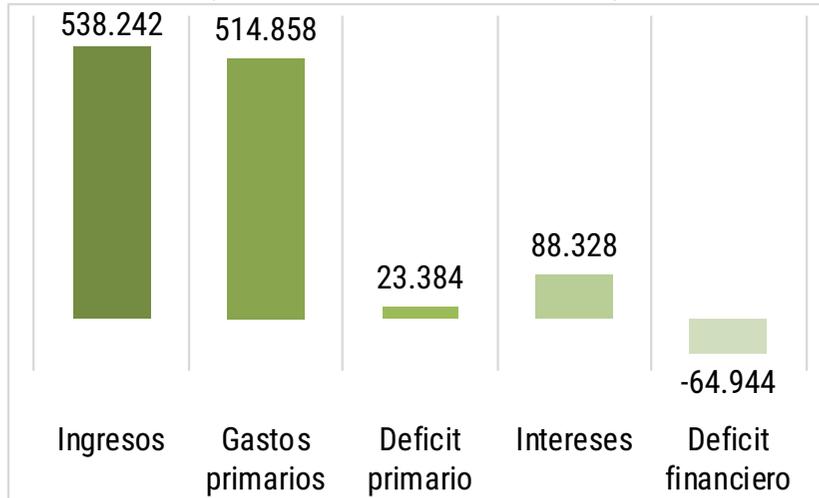
Los gastos de capital también caen fuertemente en un 24% en términos reales. Esto afecta tanto a los gastos nacionales como a las provincias. En los nacionales los mayores recortes estuvieron en Vivienda (-92%), Energía (-25%), Transporte (-11%), agua potable y cloacas (-35%). Por el lado de las transferencias a provincias, se tiene unos menores envíos para Transporte (-50%), Educación (-11%), Vivienda (-27%), agua potable y cloaca (-13%). Además en 2018 ya no se contaron con los fondos del Fondo Federal Solidario que distribuía entre Nación y Provincias los fondos recaudados en

concepto de retenciones a las exportaciones de productos primarios.

## UN RESULTADO POSITIVO FICTICIO EN EL PRIMER BIMESTRE.

Como ya se señaló, el 2019 es el año de convergencia acelerada hacia el equilibrio/superávit primario. En este la inflación está cumpliendo su papel, ya que permite licuar los gastos que crecen por debajo de la misma. La idea debe cerrar con los ingresos también cayendo pero menos que los gastos reales. Efectivamente los gastos caen en el primer bimestre del año un estrepitoso 12,7% real, mientras que los ingresos lo hacen en un 4,8%. Como consecuencia se alcanza un superávit primario bimestral de \$ 23.384 M por primera vez desde la gestión Cambiemos. No obstante, los pagos por intereses de la deuda crecieron en un 137%, alcanzando los \$ 88.328 M, con lo cual, el resultado financiero fue negativo en unos \$ 64.944 M y tuvo un crecimiento del 21%, por lo tanto en términos reales se redujo en un 19%, dado que la inflación en el periodo en consideración fue del 50,3%.

## RESUMEN CUENTAS PÚBLICAS 2018 (en millones de \$ corrientes)

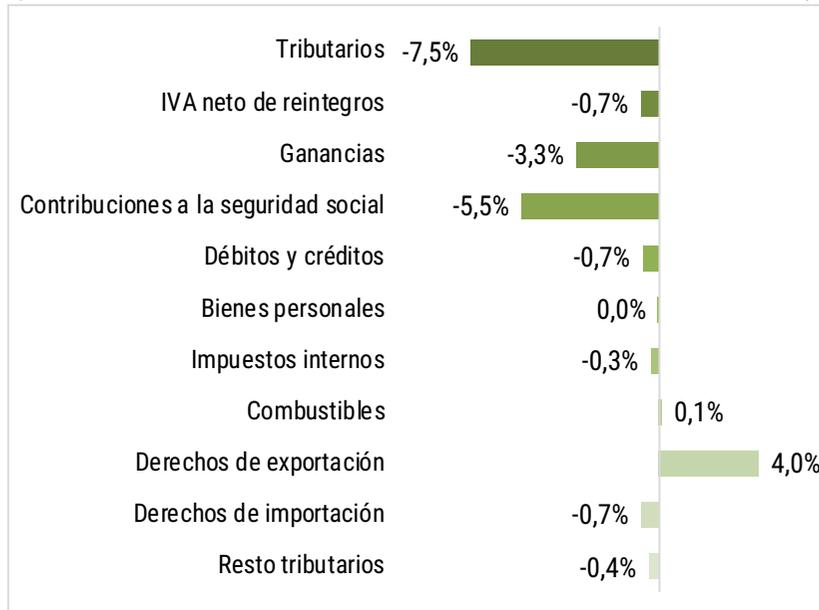


Fuente: Elaboración propia en base a IMIG - Ministerio de Hacienda.

Los ingresos en el primer bimestre del año tuvieron un crecimiento del 43% en términos nominales y una caída del 4,8% real. Dicha caída estuvo impulsada por la caída del 8,2% de los tributarios. Dentro la que más incidencia tuvo fue la caída en los ingresos por contribuciones a la seguridad social que cayó un 13%. Le sigue la caída en ganancias con un 34%. Luego la caída en recaudación por IVA neto de reintegros fue del 4%, en línea con el desplome de la actividad económica y la caída del consumo. También la recaudación por derechos de importación cayó un 19% debido también al desplome de la actividad que redujo la demanda de importaciones en todo

concepto. A su vez, la recaudación por el impuesto al cheque cayó un 8% y la de impuestos internos un 19%. Por último bienes personales se redujo en un 16% y resto de tributarios un 10%. Solamente creció fuertemente la recaudación por derechos de exportación en un 228%, aunque su incidencia no alcanzó a superar la caída del aumento de la recaudación por aportes a la seguridad social; de +4% la primera y de -5,5% la segunda en los puntos porcentuales de aumento de los ingresos totales. También aumento un 10% la recaudación por impuestos a los combustibles. Por otro lado, los ingresos por rentas de la propiedad continúan creciendo como durante 2018 en un 50% real. Llamativamente estos ingresos crecen apenas en un 15% en concepto de rentas del FGS (Fondo de Garantía de Sustentabilidad) y 173% en otros conceptos.

## INCIDENCIA REAL SOBRE LOS INGRESOS, SEGÚN TIPO DE CUENTA (en % de variación interanual, 1º bimestre de cada año)



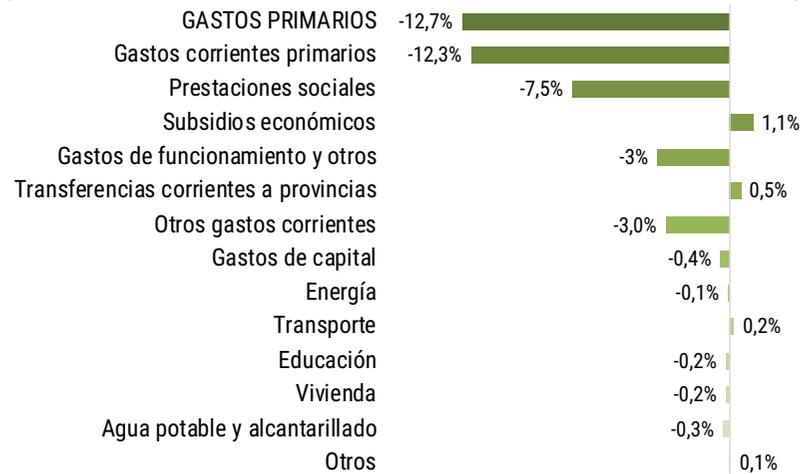
Fuente: Elaboración propia en base a IMIG - Ministerio de Hacienda.

En cambio, los gastos caen sustancialmente en un 12,7%, de los cuales un 97% de dicha caída corresponde a la caída de los gastos corrientes, los cuales cayeron en un 13,1%. De estos se tiene que en prestaciones sociales (-13%), gastos de funcionamiento (-3%) y otros gastos corrientes (-45%) es donde el ajuste ha sido mayor tanto en variaciones como en

incidencia sobre el total de la caída. Por el lado de las prestaciones, continua la misma tendencia del año pasado. Caen las jubilaciones y pensiones (-14%), asignaciones (-19%), pensiones no contributivas (-11%) y servicios del PAMI (-14%). Crecen fuerte otros programas (59%) dentro de los cuales se destacan los fondos destinados al antes denominado Argentina Trabaja y Ellas Hacen, ahora agrupados ambos bajo el nombre de Hacemos Futuro. En un modelo económico que destruye el empleo formal de calidad es natural que necesite destinar mayores recursos en programas sociales como forma de contener la creciente situación de deterioro social. En segundo lugar, se destaca la caída para otros gastos corrientes dentro de los cuales aparece el ajuste en las transferencias a las Universidades (-26%); a su vez, el déficit operativo de empresas públicas pasaría a ser negativo, lo cual significa que las empresas del estado están teniendo ingresos mayores a los gastos, es decir un superávit por valor de \$ 2.029 M. Aquí aparece nuevamente la visión ortodoxa de la economía que indica que cualquier actividad económica necesariamente debe reportar ganancias, incluida las que realiza el sector público. Desconoce la visión social que tiene el sector estatal y que su objetivo general no es el de la obtención de rentabilidad. Esta ganancia de las empresas del estado les impide a los consumidores argentinos y de la actividad económica en general disponer de precios más accesibles por parte de las empresas públicas.

## INCIDENCIA REAL SOBRE LOS GASTOS, SEGÚN TIPO DE CUENTA

(en % de variación interanual, 1º bimestre de cada año)



Fuente: Elaboración propia en base a IMIG - Ministerio de Hacienda.

La tendencia que sí ha cambiado es la del gasto en subsidios económicos. Estos a diferencia del año 2018 han crecido en el primer bimestre en términos reales en un 23% impulsados principalmente por mayores fondos destinados a la Energía (121%). En cambios, continuo el ajuste en los subsidios al transporte que cayeron 16%. Las transferencias a Provincias también cambiaron su tendencia en relación al año pasado. Las mismas crecieron un 16% principalmente por el crecimiento del 163% de otras transferencias. Sin embargo, por concepto de Educación (-27%), seguridad social (-14%),

desarrollo social (-29%), y salud (-45%) el ajuste fue nuevamente bestial.

En cuanto a los gastos de capital la caída fue menor en relación a los gastos corrientes, no obstante fue importante (-7%). Aquí el mayor ajuste nuevamente se está realizando en inversiones en agua potable y cloacas, principalmente por el lado de Nación, el cual cayó un 42%, y las transferencias a provincias por dicho concepto un 19%. Esto muestra una profundización de la tendencia mostrada el año pasado. En segundo lugar, se destaca el fuerte ajuste, también de Nación, en infraestructura educativa (-77%). De la misma forma, a través de las transferencias a provincias aparece un fuerte recorte en Vivienda (-28%) y Energía (-17%). Solamente la mayor inversión en Transporte de Nación (13%) evita que la caída en los gastos de capital sea todavía mayor.

Como conclusión se observa que la estrategia oficialista está enfocada en licuar a través de la inflación los gastos como forma de alcanzar el superávit primario en 2019. Debido a la fuerte recesión los ingresos también caen en términos reales pero menos que los gastos, con lo cual la convergencia hacia el objetivo fiscal se vuelve lenta y penosa. No obstante, la búsqueda del superávit primario no es más que un medio para conseguir el equilibrio financiero, es decir, para cubrir el pago de los intereses de la deuda. Pero como estos crecen aceleradamente, lo mismo deberá hacer la caída del gasto, con lo cual las tendencias anteriores se profundizan. En el primer bimestre del 2019, el poder ejecutivo consigue por primera vez desde su gestión un resultado positivo en sus cuentas primarias y consiguen un leve descenso del déficit financiero en términos reales. Para dar con este resultado fue

necesario un brutal ajuste en el gasto público que se va licuando por medio de la alta inflación. Los gastos corrientes que más caen son las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares y por hijo, los salarios de los empleados del sector público, las transferencias a las universidades, las pensiones no contributivas, las prestaciones del PAMI, los subsidios al transporte, entre otras. Solamente crecen los subsidios a la Energía, los gastos en otros programas sociales como el Hacemos Futuro y las transferencias a provincias en algunos conceptos no especificados. Y además aparece un superávit en el resultado operativo de las empresas públicas. Los gastos de capital también caen pero menos que los gastos corrientes, principalmente en agua potable y cloacas, energía y educación. Solamente aparece un crecimiento en la inversión en transporte. Estos ajustes no podrán detenerse si no continua la caída en la recaudación tributaria, lo que depende a su vez del crecimiento económico. La menor recaudación en aportes a la seguridad social, ganancias, IVA, impuestos al cheque y a la importación, atentan contra la posibilidad de alcanzar el superávit primario más holgadamente. Solamente los derechos cobrados a la exportación y las rentas a la propiedad aportan algo de alivio a la situación fiscal. Que el plan del oficialismo continúe por los carriles previstos depende en última instancia de que la situación macroeconómica se mantenga relativamente estable. En el caso que esto no sucede, lo cual no es poco probable, el dólar podría dispararse a nivel imprevistos, la recesión económica profundizarse aún más y los intereses de la deuda crecer exponencialmente ya que la mayor parte están nominados en

moneda extranjera. Esta situación implicaría terribles dificultades para renovar los títulos ya emitidos por el Tesoro y por ende un colapso mayúsculo de la economía argentina, y por supuesto, del plan fiscal.