

SECTOR PÚBLICO

En el informe anterior planteamos que la política de reducción del déficit fiscal llevada adelante por el oficialismo estaba condicionada por la movilidad automática del gasto en jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares (incluyendo la AUH). Finalmente, luego del triunfo electoral de octubre, el Gobierno presentó ante el Congreso de la Nación los proyectos de responsabilidad fiscal, reforma previsional y consenso fiscal.

Según el gobierno, el paquete de reformas fiscales apunta centralmente a reducir la presión tributaria sobre la actividad económica con el objetivo de fomentar la inversión productiva y el crecimiento. La novedad es que el “Consenso Fiscal” suscripto entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores explicita un punto de acuerdo con sectores de la oposición para transitar un camino de ajuste del gasto público. La expresión más clara de esta política es el proyecto de modificación de la fórmula de movilidad jubilatoria, impulsado con el claro objetivo de ajustar el gasto en seguridad social en no menos de \$ 40.000 millones (0,3% del PBI) durante el año próximo. La propuesta de modificación de la fórmula es un tema muy sensible porque impacta en la evolución del poder adquisitivo de alrededor de 5 millones de jubilados, 1,6 millones de pensionados, más de 8 millones de asignaciones familiares y otras pensiones contributivas. Es por ello que, antes del tratamiento de los proyectos, el gobierno procuró lograr el apoyo político de los gobernadores.

Cabe señalar que, durante los dos primeros años de gestión, la política de control del gasto público estuvo concentrada en el ajuste de los subsidios al consumo de gas y electricidad pero al mismo tiempo el Estado Nacional implementó distintos programas con impacto en el gasto tales como el Programa Nacional de Reparación Histórica, Pensión Universal para el Adulto Mayor y la ampliación del sistema de asignaciones familiares. En tal sentido, no puede pasar inadvertido el momento político elegido por el oficialismo para dejar atrás cierto “gradualismo” y abocarse a la reducción de los dos grandes componentes del gasto público consolidado: la masa salarial y el gasto previsional.

1. La evolución durante el tercer trimestre

Durante el tercer trimestre de 2017, la tasa de aumento de los ingresos (\$520.325 millones,+28,4%) se ubicó por primera vez muy por encima de la evolución del gasto primario (\$598.404 millones,+19,2%). El crecimiento de los ingresos tiene su explicación en el repunte de la actividad económica, la expansión del consumo, el aumento del precio de los combustibles y la recomposición del Impuesto a las Ganancias. Por su parte, la reducción de 3,1% del gasto primario en términos reales se explica mayormente por la reducción de los subsidios corrientes, que cayeron de \$ 78.344 millones en el tercer trimestre de 2016 a \$ 51.794 millones en igual período de 2017.



Cuadro 10. Evolución de los ingresos y gastos del sector público nacional no financiero. Cifras en millones de pesos.

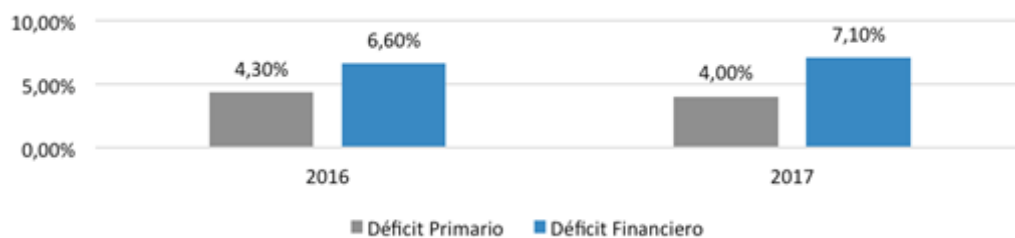
| Concepto | Tercer trimestre | | | | Enero - Setiembre | | | |
|-----------------------------|------------------|----------|------------------|------------------|-------------------|-----------|------------------|------------------|
| | 2016 | 2017 | Var. Nom. (En %) | Var. Real (En %) | 2016 | 2017 | Var. Nom. (En %) | Var. Real (En %) |
| Ingresos totales | 405.148 | 520.325 | 28,4% | 4,4% | 1.121.499 | 1.466.153 | 30,7% | 3,1% |
| Seguridad Social | 151.921 | 196.583 | 29,4% | 5,2% | 406.298 | 537.502 | 32,3% | 4,3% |
| Tributarios | 224.738 | 289.420 | 28,8% | 4,7% | 646.091 | 827.081 | 28,0% | 1,0% |
| Otros Ingresos | 28.489 | 34.322 | 20,5% | -2,1% | 69.110 | 101.570 | 47,0% | 15,9% |
| Gastos primarios | 501.924 | 598.404 | 19,2% | -3,1% | 1.331.065 | 1.688.518 | 26,9% | 0,0% |
| Remuneraciones | 74.197 | 89.563 | 20,7% | -1,9% | 185.566 | 237.730 | 28,1% | 1,0% |
| Bienes y Servicios | 19.036 | 26.924 | 41,4% | 15,0% | 51.047 | 73.843 | 44,7% | 14,1% |
| Jubilaciones y Pens. | 174.141 | 245.009 | 40,7% | 14,4% | 513.001 | 717.419 | 39,8% | 10,3% |
| Transferencias Corr. | 171.421 | 161.536 | -5,8% | -23,4% | 407.307 | 459.640 | 12,8% | -11,0% |
| Gastos de Capital | 45.413 | 57.580 | 26,8% | 3,1% | 125.658 | 162.367 | 29,2% | 1,9% |
| Otros Gastos | 17.716 | 17.791 | 0,4% | -18,4% | 48.486 | 37.518 | -22,6% | -39,0% |
| Superávit Primario | -96.776 | -78.079 | -19,3% | -34,4% | -209.566 | -222.365 | 6,1% | -16,3% |
| Intereses | 30.774 | 55.847 | 81,5% | 47,5% | 96.206 | 167.108 | 73,7% | 37,0% |
| Gastos Totales | 532.698 | 654.251 | 22,8% | -0,1% | 1.427.271 | 1.855.626 | 30,0% | 2,5% |
| Resultado Financiero | -127.550 | -133.926 | 5,0% | -14,6% | -305.772 | -389.473 | 27,4% | 0,5% |

Fuente: Elaboración GERES en base a Ministerio de Hacienda

Como puede verse en el cuadro 10, las cuentas públicas mostraron una reducción del déficit primario, que pasó de \$ 96.776 millones durante el tercer trimestre de 2016 a \$ 78.079 millones dentro del período que estamos analizando. Todo el esfuerzo experimentado en la reducción de los subsidios quedó neutralizado por el aumento en más de \$ 25.000 millones del gasto en concepto de intereses de la deuda (\$ 55.847, +81,5%).

Asimismo, en el acumulado de los primeros nueve meses del año, mientras que los ingresos totales alcanzaron un total de \$ 1.466.153 millones (+30,7% nominal, +3,1% real), los gastos primarios alcanzaron a \$ 1.688.518 millones (+26,9%, 0% real). Bajo esta dinámica, en el acumulado enero-setiembre, el sector público nacional acumuló un déficit primario de \$ 222.365 millones (-16,3% i.a real). Por su parte, al computar los intereses de la deuda (\$ 167.108 millones, +73,7%), la variación del gasto aumenta a una tasa del 30%, en línea con el aumento de la recaudación.

Gráfico 10. Evolución del Déficit Fiscal. Sector Público Nacional. En % del PBI.



Fuente: Elaboración GERES en base a Ministerio de Hacienda

Proyectando el resultado primario del Sector Público Nacional para 2017, tenemos que se elevaría a \$ 409.461 millones, equivalentes a 4,0% del PBI, en línea con la meta de reducción del déficit respecto al nivel de 2016 (4,3% del PBI). No obstante, contabilizando todos los pagos en concepto de intereses de la deuda tenemos que el déficit financiero proyectado para 2017 (7,1% del PBI) será 0,5 puntos mayor al registrado el año pasado (6,6% del PBI).

2. Ingresos

Cuadro 11. Recursos Tributarios del sector público nacional no financiero. Cifras en millones de pesos.

| Concepto | Tercer trimestre | | | | Enero - Setiembre | | | |
|--------------------------------|------------------|----------------|--------------------|---------------------|-------------------|------------------|--------------------|---------------------|
| | 2016 | 2017 | Var.Nom. (En %) | Var. Real (En %) | 2016 | 2017 | Var.Nom. (En %) | Var. Real (En %) |
| Total Tributarios y S.S | 376.661 | 486.005 | 29,0% | 4,9% | 1.052.391 | 1.364.583 | 29,7% | 2,3% |
| IVA Neto | 71.746 | 92.337 | 28,7% | 4,6% | 206.127 | 248.586 | 20,6% | -4,9% |
| Ganancias | 53.523 | 74.542 | 39,3% | 13,2% | 165.198 | 200.030 | 21,1% | -4,5% |
| Seguridad Social | 151.921 | 196.583 | 29,4% | 5,2% | 406.298 | 537.502 | 32,3% | 4,3% |
| Débitos y créditos | 29.239 | 37.481 | 28,2% | 4,2% | 79.124 | 102.540 | 29,6% | 2,2% |
| Bienes personales | 1.600 | 3.356 | 109,8% | 70,5% | 6.455 | 6.620 | 2,6% | -19,1% |
| Impuestos internos | 6.984 | 8.777 | 25,7% | 2,2% | 17.718 | 25.350 | 43,1% | 12,8% |
| Combustibles | 8.066 | 10.829 | 34,3% | 9,2% | 19.485 | 30.138 | 54,7% | 22,0% |
| Derechos de Expo. | 17.413 | 18.883 | 8,4% | -11,8% | 58.194 | 52.674 | -9,5% | -28,6% |
| Derechos de Impto. | 15.019 | 18.826 | 25,3% | 1,9% | 40.985 | 48.456 | 18,2% | -6,8% |
| Resto tributarios | 21.150 | 24.391 | 15,3% | -6,2% | 52.808 | 112.690 | 113,4% | 68,3% |

Fuente: Elaboración GERES en base a Ministerio de Hacienda

Los ingresos tributarios y de la seguridad social ejecutados durante el tercer trimestre (\$ 486.005 millones, +29,0% i.a) reflejaron la expansión de la actividad económica respecto a igual período de 2016. Entre los sectores con un peso relevante dentro de la estructura tributaria se destaca la expansión de lo producido por el Impuesto a las Ganancias (+39,3%), Impuesto al Valor Agregado (+28,7%) y Seguridad Social (+29,4%), que aumentaron varios puntos porcentuales por encima de la variación de precios.

El Impuesto a las Ganancias alcanzó los \$ 74.542 millones en el tercer trimestre de 2017, un fuerte incremento nominal anual de 39,3%. Según el responsable de la AFIP en esta recomposición “influyó el vencimiento corrido a setiembre del tributo y que una empresa muy importante había tenido un diferimiento que saldó con un pago muy relevante de este impuesto en setiembre.

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado (\$ 92.337 millones, +28,7%), la recaudación neta de devoluciones arrojó un aumento nominal anual que se ubica 5 puntos porcentuales por encima de la inflación. Por su parte, el IVA-DGI se expandió un 32,4% anual, lo cual refleja un importante repunte del consumo en los últimos meses del año.

En lo que se refiere a la evolución de los impuestos al comercio exterior, cabe señalar que la tasa de variación de los ingresos tiene que ver con el volumen físico de las exportaciones, las importaciones, el tipo de cambio, las alícuotas y la liquidación de la cosecha. En el acumulado del tercer trimestre de 2017 el cobro de retenciones a las exportaciones (\$18.883 millones) mostró una suba nominal anual de apenas 8,4%. Según las declaraciones del jefe de la AFIP, Alberto Abad: “bajaron las exportaciones porque los productores han decidido mantener los stocks y están pendientes de liquidar en función de los precios de mercado”. Por su parte, los ingresos en concepto de derechos de importación (\$18.826 millones) se expandieron un 25,3% interanual. Un dato notable del tercer trimestre es que el monto de los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones igualó en nivel a los recursos obtenidos por impuestos a las importaciones. De esta manera se refleja en las cuentas públicas el estancamiento de las cantidades exportadas y el aumento de las cantidades importadas.



Por último, los aportes y contribuciones a la seguridad social (\$ 196.583 millones) aumentaron un 29,4% durante el tercer trimestre del año. La variación nominal de la recaudación coincide con la tasa de aumento nominal de los salarios. De acuerdo al RIPTE, entre setiembre de 2016 y 2017 el salario nominal de los trabajadores registrados subió 27,8%, algunos puntos más que la inflación promedio en igual período. Un elemento que no está siendo tenido en la discusión respecto a la sostenibilidad del sistema previsional es el escaso dinamismo del mercado de trabajo. En la actualidad tenemos que existen alrededor de 1,4 asalariados registrados por cada jubilado, cuando para poder pagar el nivel de gasto de seguridad social se necesitaría alrededor de 3 aportantes por cada jubilado.

3. Gastos

Por el lado del erogaciones, entre julio y setiembre de 2017 la ejecución del gasto primario ascendió a \$ 598.404 millones, una variación de 19,2% i.a. (-3,1% real). Sobre esta reducción incide principalmente la caída de los subsidios económicos al consumo de los servicios de gas y electricidad, que disminuyeron casi un 50% en términos reales. Entre los factores expansivos se encuentra el gasto en jubilaciones y pensiones, que se expandió a una tasa nominal anual de 40.7% (+ 14,4% real) debido al impacto del Programa Nacional de Reparación Histórica, que alcanzó a más de 1 millones de jubilados desde julio de 2016 a la fecha.

Durante el tercer trimestre de 2017, las remuneraciones del sector público (\$ 89.563 millones, +20,7%) aumentaron por debajo de la inflación minorista, acusando una caída del 1,9% en términos reales. La variación nominal se corresponde con la pauta paritaria 2017 que fijó un aumento de 5% a partir de junio, 5% a partir de julio y 10% a partir de agosto. Con tal variación y la inflación prevista para lo que resta del año se consolida por segundo año consecutivo una pérdida de poder adquisitivo del salario.

En lo que se refiere al sistema de seguridad social, se gastaron \$ 245.009 millones (+40,7%) durante el tercer trimestre. La variación registrada obedece principalmente a la implementación del Programa de Reparación Histórica¹ y a la actualización de los haberes conforme a Fórmula de Movilidad, que arrojó una suba de 12,95% en marzo y 13,32% en setiembre. De esta forma, el sector pasivo mejora en 5 puntos porcentuales su poder adquisitivo – aumento nominal de 28% contra inflación de 23% - pero no llega a compensar 9 puntos de pérdida que experimentaron los haberes jubilatorios durante 2016.

Respecto ala controversia suscitadas respecto al proyecto de modificación de la fórmula de movilidad jubilatoria, cabe destacar que el régimen actual, instituido en 2009, garantiza la actualización semestral de las prestaciones en dos momentos del año (marzo y setiembre) y se basa en un índice que pondera en un 50 por ciento la variación de la recaudación y en un 50 por ciento la variación de los salarios. De aplicarse esta fórmula, la actualización de las prestaciones arrojaría un aumento de 12% en el mes de marzo próximo.

¹ Al mes de septiembre de 2017 el Programa Nacional de Reparación Histórica alcanzó a 1.113.443 beneficios con reajuste.



La nueva fórmula de movilidad, con media sanción en el Senado de la Nación, se basa en un 70% en la variación inflacionaria (IPC), y en un 30% en la variación de los salarios (RIPE). Además se aplicará trimestralmente y la primera actualización se hará efectiva a partir de marzo de 2018. Con el nuevo índice se prevé que los jubilados tengan un aumento de 5,7% en el mes de marzo próximo. Como puede verse en el cuadro siguiente, el resultado del cambio de la fórmula de movilidad implica una pérdida de ingresos para los jubilados.

Cuadro 12. Evolución Haber Jubilatorio Mínimo - Año 2018 - . Fórmula Actual vs Fórmula Reforma Previsional.

| Mes | Haber Jubilatorio (Fórmula Actual) | Variación (Fórmula Actual) | Haber Jubilatorio (Nueva Fórmula) | Variación (Nueva Fórmula) | Diferencia (Fórmula Actual vs. Nueva Fórmula) | |
|------------------------|------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---|-------------|
| | | | | | En \$ | En % |
| Enero | \$ 7.246 | 0,0% | \$ 7.246 | 0,0% | \$ 0 | 0,0% |
| febrero | \$ 7.246 | 0,0% | \$ 7.246 | 0,0% | \$ 0 | 0,0% |
| marzo | \$ 8.116 | 12,0% | \$ 7.658 | 5,7% | -\$ 457 | 5,6% |
| abril | \$ 8.116 | 0,0% | \$ 7.658 | 0,0% | -\$ 457 | 5,6% |
| mayo | \$ 8.116 | 0,0% | \$ 7.658 | 0,0% | -\$ 457 | 5,6% |
| junio | \$ 8.116 | 0,0% | \$ 8.050 | 5,1% | -\$ 66 | 0,8% |
| julio | \$ 8.116 | 0,0% | \$ 8.050 | 0,0% | -\$ 66 | 0,8% |
| agosto | \$ 8.116 | 0,0% | \$ 8.050 | 0,0% | -\$ 66 | 0,8% |
| septiembre | \$ 8.826 | 8,7% | \$ 8.322 | 3,4% | -\$ 504 | 5,7% |
| octubre | \$ 8.826 | 0,0% | \$ 8.322 | 0,0% | -\$ 504 | 5,7% |
| noviembre | \$ 8.826 | 0,0% | \$ 8.322 | 0,0% | -\$ 504 | 5,7% |
| diciembre | \$ 8.826 | 0,0% | \$ 8.571 | 3,0% | -\$ 255 | 2,9% |
| Acumulado Anual | \$ 98.488 | | \$ 95.152 | | -\$ 3.335 | 3,4% |

Fuente: Elaboración GERES en base a Ministerio de Hacienda. Datos proyectados con recaudación e inflación del proyecto de presupuesto 2018.

Proyectando la evolución del haber mínimo, podemos ver que con la movilidad existente los jubilados que cobran la mínima actualizarían su nivel de ingresos a \$ 8.116 (+12,0%) mientras que con la nueva fórmula quedaría en \$ 7.658 (+5,7%). Calculando las variaciones a lo largo del próximo año, podemos ver que la modificación propuesta por el oficialismo implica una reducción de los haberes de \$ 278 promedio mensual y \$ 3.335 en el acumulado anual. De esta manera el Estado Nacional se ahorraría no menos de \$ 40.000 millones el año próximo.

Este ajuste por el lado del gasto no puede desvincularse de la reducción de \$ 65.000 millones en las arcas del ANSES como consecuencia de la eliminación del artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias y la nueva asignación del Impuesto al Cheque. Tales modificaciones, realizadas para restituir el Fondo del Conurbano a la Provincia de Buenos Aires, terminan desfinanciando sustancialmente el sistema de seguridad social.

En cuando a la reforma previsional, el Poder Ejecutivo Nacional sostiene que a través de la modificación de la fórmula de movilidad se asegura el mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales. Puede ser que evite el deterioro respecto al IPC, pero no resulta un instrumento idóneo para que el sector pasivo pueda mejorar y beneficiarse de los frutos de un potencial crecimiento económico. En caso de verificarse un ciclo económico expansivo, muy probablemente las variaciones de la recaudación y los salarios



(parámetros de la fórmula vigente) serán superiores a la evolución de los precios. En este caso, la actualización de los haberes contenida en el proyecto resultaría desventajosa para los jubilados.

Asimismo, más allá de la discusión metodológica (respecto si las jubilaciones deben actualizarse conforme a la evolución de los salarios, precios, PBI, recaudación, etc.), lo cierto es que la fórmula contemplada en proyecto de ley reemplaza un índice semestral por otro trimestral. Este es el principal motivo que explica la pérdida de ingresos de los jubilados (y ahorro fiscal) durante el año próximo.

Por su parte, las transferencias corrientes totalizaron \$ 161.536 millones (-5,8% i.a) durante el tercer trimestre del año, lo que representa una disminución de 23,4% en términos reales. La disminución de este componente del gasto se explica fundamentalmente por la reducción de los subsidios al consumo de gas, agua y electricidad.

En efecto, los subsidios económicos corrientes cayeron de \$ 78.344 millones en el tercer trimestre de 2016 a \$ 51.794 millones en igual período de este año. Sobre todo se destaca la caída de los subsidios al consumo de gas y electricidad que disminuyeron un 50% en términos nominales (de \$ 56.888 millones a \$ 28.556 millones). Como sucede desde el año pasado el mayor ajuste en el gasto público se hace subiendo las tarifas y bajando los subsidios al consumo de gas, agua y electricidad. Al respecto, el oficialismo anunció un nuevo aumento promedio de 45% en las tarifas de gas a partir de diciembre. En tanto, la luz aumentará en diciembre un promedio del 44% y en febrero otro 18%.

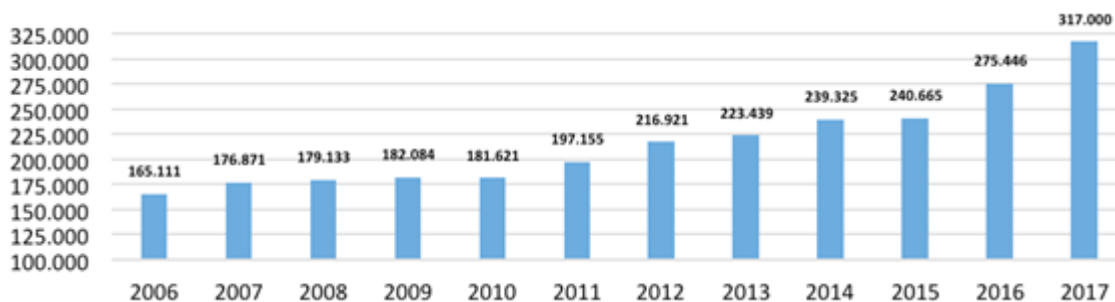
En cuanto a las transferencias discrecionales que se ha girado a las provincias desde el gobierno nacional, se verifica una disminución de 14,7%, en el caso de las transferencias corrientes que totalizaron \$ 17.508 millones. Tal variación obedece fundamentalmente a la disminución de los desembolsos en concepto de transferencias destinadas al gasto en seguridad social de las provincias, que cayeron de \$ 9.636 millones en el tercer trimestre de 2016 a \$ 2.118 millones entre julio y setiembre de este año.

4. Deuda Pública

Los desequilibrios de la economía Argentina (fiscal y externo) se reflejan en el fuerte aumento de la deuda pública. La deuda total de la Argentina ascendería a fines de 2017 a USD 317.000 millones (58,7% del PBI), de los cuales USD 153.900 millones (28,5% del PBI) corresponden a acreedores del sector privado y organismos internacionales. Asimismo, según las proyecciones del presupuesto 2018, la deuda seguirá creciendo durante los próximos años, elevándose de 58,6% del PBI en 2017 a 63,6% en 2020.



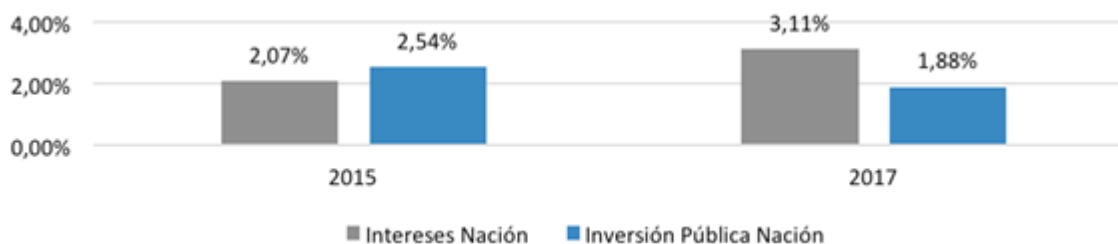
Gráfico 11. Evolución de la Deuda Pública. Cifra en millones de USD.



Fuente: Elaboración GERES en base a Ministerio de Hacienda

Como puede verse en el cuadro anterior en sólo dos años el stock crece un 32% (de USD 240.665 millones en 2015 a USD 317.000 millones en 2017). Este fuerte incremento llevó a un creciente aumento de la participación de los intereses dentro de la estructura del presupuesto, dificultando la reducción del resultado financiero.

Gráfico 12. Sector Público Nacional. Intereses de la Deuda y Gastos de Capital. En % del PBI.



Fuente: Elaboración GERES en base a Ministerio de Hacienda

Cabe destacar, que para darle previsibilidad a este proceso el aumento de la deuda tendría que verse reflejado en una mejora significativa de las obras de infraestructura. No obstante, entre 2015 y 2017 (presupuesto), el gasto en inversión pública pasa de \$ 148.300 millones (2,54 % del PBI) a \$193.465 millones (1,88 % del PBI), mientras que la participación de los intereses suben de 2,07% del PBI en 2015 a 3,11% en 2017.

Respecto al uso de los fondos, la Ley de Administración Financiera (Ley N° 24.156), establece que el sistema de crédito público pasa a estar integrado como una decisión vinculada al proceso presupuestario. Al respecto, el artículo 56 de la Ley dispone que los recursos provenientes de las operaciones de crédito público deben destinarse al financiamiento de inversiones reproductivas, casos evidentes de necesidad nacional y refinanciación de pasivos, prohibiéndose explícitamente la utilización del endeudamiento para financiar gastos operativos. Este criterio tiene racionalidad económica ya que un gasto destinado a la inversión, permite ampliar la capacidad de producción de la economía y facilitar en el futuro los flujos de ingresos que permitan afrontar genuinamente las amortizaciones de la deuda.

