

El comportamiento reciente del gasto público

Por **Germán Saller**

Los gastos del Estado nacional no son tan altos ni parecen descontrolados como se predice por ahí. Si el Estado gastara como otros países del mundo, se podrían sacar de la pobreza a 20 millones de personas por año, además de mantener el gasto actual. Los gastos en jubilaciones, las transferencias a las provincias y la inversión pública, fueron los principales determinantes del gasto público nacional. Durante 2007 en particular, el incremento en la masa de jubilaciones y los gastos en subsidios de tarifas y precios, reavivan los roles de redistribución y de contención de los precios por parte del Estado

En esta nota pretendemos mostrar qué se hace con los fondos públicos recaudados, esto es, el destino de los mismos y qué se ha hecho con el incremental de recursos desde 2003 en adelante.

En este caso se analizará únicamente el gasto del sector público nacional no financiero, que incluye a la administración nacional (tesoro nacional, organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social) y a las empresas públicas y otros entes (empresas públicas, fondos fiduciarios, AFIP, PAMI, INCAA).¹

El tamaño importa

El gasto público del sector público nacional no financiero alcanzó en 2007 los \$209.000 millones, superando de este modo el 25,8% del PBI². Sin tener en cuenta las transferencias automáticas a las provincias, alcanza el 20% del PBI. El gasto total del Estado argentino, sumando provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios, lo estimamos en 33,5% del PBI³, de los cuales quedarían limpios de los intereses de la deuda unos 30 puntos del PBI, el llamado gasto primario.

Más allá de que el gasto ha venido aumentando en porcentaje del PBI (en 2002 era del 29,3%) lo cierto es que una mirada de más largo plazo indica que recién ha recuperado los niveles que tenía en los años 90. En efecto, el gasto total consolidado del Estado argentino, era en promedio para los años 90 del 32%, y el gasto primario un 29%. Hay que tener presente que la comparación se realiza con un período poco intervencionista, en el cual el Estado fue despojado de la mayoría de los activos productivos (empresas estatales) y de algunas instituciones con incidencia en el gasto (juntas nacionales de granos y carnes, etc.). Por otro lado, con la devaluación del año 2002, el gasto público sufrió una licuación que tardó recién cinco años en recuperarse. Lo que no se licuó en dólares fue la deuda pública.

Resulta evidente entonces que, cualquiera sea el nivel de gasto y/o intervención del Estado en la economía, siempre suenan las mismas voces que alertan por los niveles altos de gasto público, internalizando que eso es malo per sé, cuando en el fondo se trata de una cuestión ideológica que define qué tanto creemos que el mercado resuelve, sin

1) No se incluye el conjunto de provincias, ni municipios ni Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2) Este monto del gasto incluye a los fondos por coparticipación; las transferencias de impuestos de la Seguridad Social; el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI); las transferencias para obras de infraestructura social básica financiadas con un porcentaje del Impuesto a las Ganancias y la Coparticipación Vial. Todos estos fondos son en realidad fuentes de financiamiento para las provincias y la ejecución del gasto la realizan éstas últimas.

3) Los datos del gasto para 2007 aún no se encuentran consolidados para todos los niveles jurisdiccionales.

intervención estatal, los problemas económicos. A la luz de estos datos, sumado a lo que se describe más adelante, queda claro que los reclamos por reducir el gasto se producen con independencia de su nivel y, por consiguiente, no hay otra forma de interpretar esos planteos que desde el punto de vista ideológico.

Siempre es bueno comparar los niveles de gasto público a nivel internacional para demostrar no sólo que los niveles actuales son bajos respecto de los países desarrollados, sino que también resultan insuficientes comparados con otros países que a priori tienen las mismas raíces históricas (Brasil) o similares paridades del poder adquisitivo⁴ (Polonia, República Eslovaca, e incluso Brasil).

Cuadro N° 1
Gasto público en países seleccionados y comparación con la Argentina

	Gasto en % del PBI	Diferencias con la Argentina			
		En puntos del PBI	En millones de \$	En Canastas de Pobreza (CBT) ¹	En Viviendas unifamiliares ²
Australia	34,4	0,9	\$ 7.309	1.942.137	73.087
Brasil	35,9	2,4	\$ 19.490	5.179.033	194.897
Grecia	36,6	3,1	\$ 25.174	6.689.584	251.742
Estados Unidos	36,6	3,1	\$ 25.174	6.689.584	251.742
República Eslovaca	37,3	3,8	\$ 30.859	8.200.136	308.588
Japón	38,1	4,6	\$ 37.355	9.926.480	373.553
Nueva Zelandia	38,1	4,6	\$ 37.355	9.926.480	373.553
España	38,5	5,0	\$ 40.604	10.789.652	406.036
Canadá	39,3	5,8	\$ 47.100	12.515.996	471.002
Islandia	42,8	9,3	\$ 75.523	20.068.753	755.227
Polonia	43,6	10,1	\$ 82.019	21.795.097	820.193
República Checa	44,0	10,5	\$ 85.268	22.658.269	852.676
Reino Unido	45,0	11,5	\$ 93.388	24.816.200	933.883
Alemania	45,7	12,2	\$ 99.073	26.326.751	990.728
Portugal	46,1	12,6	\$ 102.321	27.189.923	1.023.211
Italia	50,1	16,6	\$ 134.804	35.821.645	1.348.040
Dinamarca	51,4	17,9	\$ 145.361	38.626.954	1.453.610
Hungría	53,0	19,5	\$ 158.354	42.079.643	1.583.541
Francia	53,4	19,9	\$ 161.602	42.942.815	1.616.024
Suecia	55,5	22,0	\$ 178.656	47.474.469	1.786.559

¹Calculado para la CBT de un adulto equivalente en primer bimestre de 2008 para el Gran Buenos Aires

²Costo de una vivienda de 96,47 m² a un costo de \$1.155,95 el m²

Fuente: CIEPyC sobre la base de datos de OECD in Figures 2007 Edition, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), Índice de Costo de la Construcción (INDEC), Ministerio de Economía y estimaciones propias

En el cuadro 1 se presenta el gasto público en porcentaje del PBI de un listado de países seleccionados y se compara la diferencia en puntos porcentuales del PBI respecto de la Argentina. Esa diferencia, que también la expresamos en millones de pesos en la columna 3, representa el mayor gasto público del resto de los países respecto de la Argentina, o lo que podría gastar de más Argentina si el gasto público tuviera tal participación en el PBI. Asimismo, esa diferencia se cuantifica en términos de canastas de pobreza y de viviendas unifamiliares.

⁴ Fuente: Fondo Monetario Internacional

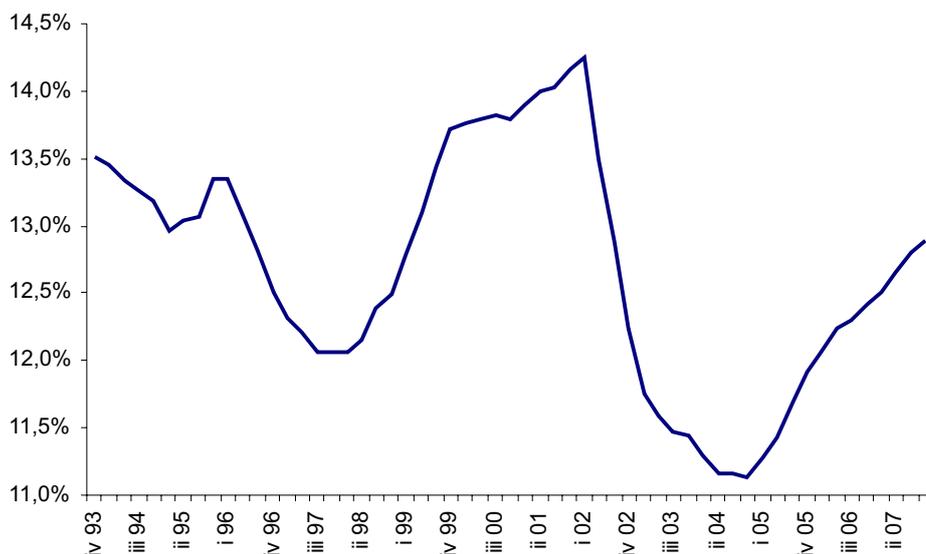
Por ejemplo, si el gasto público argentino alcanzara los niveles de Polonia⁵ (43,6%), tendría un nivel adicional de gasto público (\$82.019 millones) equivalente a más de 21 millones de canastas de pobreza⁶ o el equivalente a 820 mil viviendas anuales unifamiliares estándar, de acuerdo a los costos vigentes en Argentina.

El gasto público y la demanda final

Analizando el gasto público como componente de la demanda, podremos valorar el peso del estado en el crecimiento económico.

El consumo público representa una de las fuentes de la demanda final, junto con el consumo privado, la inversión y las exportaciones. Recién desde el tercer trimestre de 2004, el consumo, en porcentaje del PBI, comienza a crecer a un ritmo mayor que el PBI, pero no alcanza a representar el nivel previo a la devaluación ni los valores promedio de los 90 (ver gráfico 1).

Gráfico N° 1
Consumo Público/PBI



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del INDEC

Por último, hay que advertir que el tamaño del gasto público se encuentra sobreestimado en todos los ratios comparativos con el PBI. Esto se debe a que en el cálculo del PBI se utiliza al índice de precios al consumidor (IPC) para determinar buena parte del índice de precios implícitos del consumo privado, el componente más fuerte de la demanda final. En tal sentido, dado que el actual indicador está subestimando la evolución de los precios al consumo, el valor del PBI sería mayor al actual y los ratios del gasto público reforzarían aún más la hipótesis de una evolución conservadora del mismo.

Los principales componentes del gasto

¿Qué gastos aumentaron en estos años?. El gasto primario corriente (gastos corrientes sin contemplar los intereses de la deuda) en términos del PBI se mantuvo relativamente estable desde 2002 hasta 2006, aunque en 2007 se incrementó en forma significativa en (o unos) 3 puntos del PBI⁷. Los intereses de la deuda muestran un importante retroceso

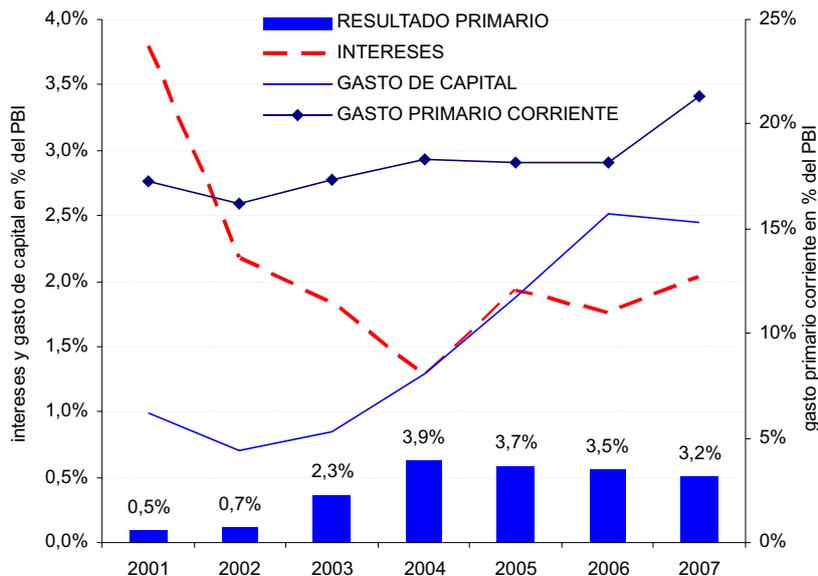
5) Poner como ejemplo a Polonia no es casual. Muchos economistas que rechazan la idea que Argentina mantenga altos niveles de gasto público, sostienen que la comparación del ratio gasto público/pbi con países desarrollados (que en general tienen ratios altos) es errónea y que la comparación debe hacerse con países de igual pbi per cápita. Aún comparando con este tipo de países, como es el caso de Polonia, vemos que una mayor presencia del Estado es posible.

6) Estimado para un adulto equivalente del Gran Buenos Aires durante los meses de enero y febrero de 2008.

7) Tener en cuenta la salvedad hecha en el párrafo anterior

merced a los efectos de la renegociación de la deuda entre 2003 y 2005, mientras que los gastos en capital (inversión pública) muestran el mayor dinamismo: mientras en 2002 representaban el 0,7% del PBI en 2007 representan el 2,5%.

Gráfico N°2
Gastos y resultado primario 2001-2007
Sector Público Nacional no Financiero basa caja
(Incluye coparticipación)



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda e INDEC

En términos nominales, desde 2002 a 2007, los gastos del estado nacional se incrementaron en casi \$150.000 millones, lo que representa un crecimiento del 251%. En dicho lapso la inversión se multiplicó por nueve, los gastos en jubilaciones por tres, las transferencias al sector público por cuatro y al sector privado por 2,5. Los gastos más rezagados son los salarios de los empleados públicos nacionales que presentan el menor crecimiento nominal. Este dato coincide con los indicadores de la evolución del salario del sector público respecto del privado tanto formal como informal, que muestra la peor evolución.⁸

¿A donde fueron a parar los \$150.000 millones adicionales de gasto?. Más del 34% se destinaron a transferencias a las provincias, entre las cuales se incluye la coparticipación, mientras que casi el 23% se destinó al incremento de las jubilaciones. El 13% se utilizó para transferencias al sector privado (entre ellos los planes jefas y jefes de hogar y los subsidios a los sectores económicos) y la inversión pública absorbió casi el 12% de dicho monto.

Sin incluir las transferencias a las provincias, cuyo mecanismo de distribución es en su mayoría por vías automáticas, el Estado nacional utilizó el incremento del gasto casi en un 50% para aumentos de jubilaciones y remuneraciones y un 18% para inversión pública.

Como se dijera al inicio, los gastos presentan un crecimiento más significativo en 2007, a punto tal que entre 2007 y 2006 los gastos del estado nacional, sin incluir las

8) Fuente INDEC

transferencias a las provincias, se incrementaron en \$44.200 millones, mientras que entre 2002 y 2006 el incremento fue casi similar (\$54.000 millones). En otras palabras, durante el año 2007, el gasto público se incrementó lo mismo que había aumentado en los 4 años anteriores. Sin embargo, el análisis del incremento del gasto en el corto plazo no altera las principales observaciones del período 2007-2002. En tal sentido puede observarse que la contribución al crecimiento de los gastos de las prestaciones a la seguridad social es la más significativa, aunque también crece la importancia de las transferencias al sector público y privado. Para tomar dimensión de la importancia del incremento en el pago de jubilaciones durante 2007, dicho monto (\$18.000 millones) equivale a la totalidad de la recaudación por retenciones a las exportaciones de dicho año.

Sin tener en cuenta las transferencias hacia las provincias, y contemplando sólo lo que el estado nacional puede erogar por sí mismo, el 41% del incremento del gasto en el último año encuentra su explicación en la expansión de las prestaciones a la seguridad social, mientras que, en segundo lugar, se destaca el 25% de aumento en las transferencias al sector privado, principalmente subsidios a los sectores económicos. Asimismo, se reduce la contribución al crecimiento de los gastos de la inversión pública; mientras la contribución al crecimiento de la inversión en el período 2002-2007 fue del 11,8% (17,9% si no contabilizamos las transferencias a las provincias dentro del gasto del estado nacional), en el último año la contribución al crecimiento se redujo al 5,5% (7,8% sin transferencias a provincias).

Cuadro N°2
Sector Público Nacional no Financiero basa caja
Gasto Público en miles de \$, variación porcentual y contribución al crecimiento

	Gasto Total del SPNF (base caja) ¹			Variación % del gasto		Contribución al crecimiento del gasto			
	2002 en miles de \$	2006 en miles de \$	2007 en miles de \$ ²	Variación 2007/2002	Variación 2007/2006	Diferencia 2002/2007		Diferencia 2006/2007	
						miles de \$	%	miles de \$	%
Remuneraciones	6.776,8	14.324,8	18.615,2	174,7%	30,0%	11.838,4	7,9%	4.290,4	6,9%
Bienes y servicios	2.185,9	4.858,8	6.410,9	193,3%	31,9%	4.225,0	2,8%	1.552,1	2,5%
Intereses	6.810,5	11.548,0	16.467,7	141,8%	42,6%	9.657,2	6,4%	4.919,7	7,9%
Seg Social (Jubilaciones)	16.535,4	32.190,4	50.460,8	205,2%	56,8%	33.925,4	22,6%	18.270,4	29,2%
Transf. Al sector privado	8.695,5	17.639,9	28.322,6	225,7%	60,6%	19.627,1	13,1%	10.682,7	17,1%
Transf. Al sector público	16.357,4	49.032,9	67.427,3	312,2%	37,5%	51.069,9	34,1%	18.394,4	29,4%
Transf. Al sector externo	75,8	319,1	353,5	366,4%	10,8%	277,7	0,2%	34,4	0,1%
Inversión pública	2.182,1	16.459,7	19.903,0	812,1%	20,9%	17.720,9	11,8%	3.443,3	5,5%
Otros Gastos	13,1	524,5	1.533,0	11602,3%	192,3%	1.519,9	1,0%	1.008,5	1,6%
Total	59.632,5	146.898,1	209.494,0	251,3%	42,6%	149.861,5	100,0%	62.595,9	100,0%

Fuente: CIEPYC sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)

¹Incluye dentro de los gastos las transferencias al sector público por coparticipación

²Estimado

El gasto público, redistribución e inflación

Suponer que el Estado a través de los gastos es el que está causando el impulso inflacionario, es al menos reprochable si tenemos en cuenta que el balance del estado es superavitario, es decir, detrae más a través de impuestos de lo que inyecta a través de los gastos. Por otra parte, este pensamiento desconoce que los principales factores que generan inflación son de índole estructural y confunde los mecanismos de propagación con las causas de la inflación.

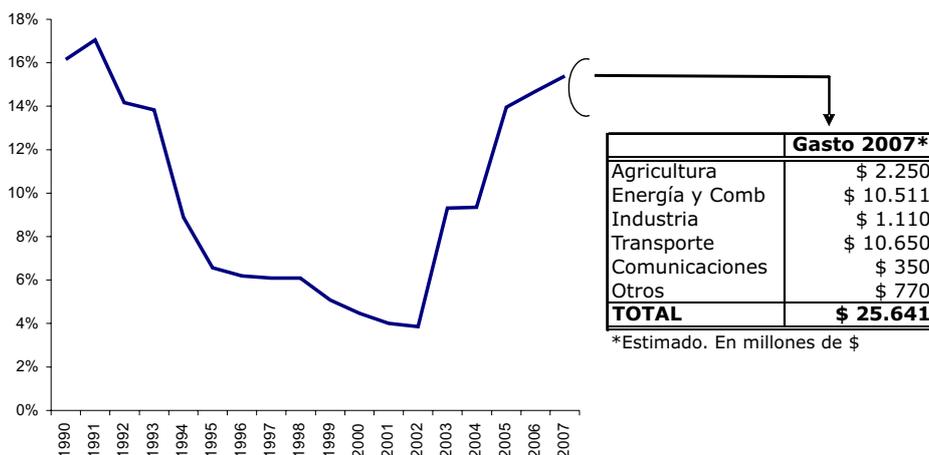
Si bien en el año 2007 los gastos tuvieron un mayor crecimiento que los ingresos, cabe mencionar que los primeros tuvieron en su mayoría un destino a priori irreprochable desde el punto de vista redistributivo: el 50% financió jubilaciones (se sumaron como

pasivos 1,5 millones de personas que no tenían ingresos ni cobertura y se efectivizaron incrementos en los haberes) y sueldos de los empleados públicos, que son los que se encuentran en peor situación relativa, si comparamos con la evolución del sector privado formal e informal.

Otra buena parte del incremento se lo llevaron las transferencias al sector privado, en particular las vinculadas a los sectores económicos. Este es un dato muy importante al analizar al gasto público en perspectiva, ya que las transferencias a sectores económicos (que son subsidios al consumo en su gran mayoría) alcanzan a nivel nacional al 16% del gasto (aproximadamente \$25.000 millones) cuando en 2002 apenas superaba el 4% del total.

Muchos de esos gastos (no todos) son en realidad antiinflacionarios y redistributivos, en el sentido que están contribuyendo a impedir que los aumentos de precios y tarifas deterioren las condiciones de acceso a distintos bienes y servicios por parte de los sectores asalariados. Tales son los casos del subsidio al consumo (que se manifiesta explícitamente como una transferencia a la oferta) en los sectores del transporte y la agricultura.

Gráfico N°3. Gasto público en sectores económicos en porcentaje del gasto total. Estimación del gasto en 2007



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y estimaciones propias

Resumen

Los niveles de gasto público en Argentina se han recuperado de la licuación que generó la devaluación de 2002. A pesar de ello, los niveles de gasto en porcentaje del PBI son insuficientes comparados internacionalmente aún con países subdesarrollados como por ejemplo Polonia. Un nivel de gasto como estos últimos permitiría a la Argentina sacar de la pobreza a 21 millones de personas.

Los gastos que más se incrementaron fueron los de inversión pública (pasaron del 0,5% al 2,5% del PBI entre 2002 y 2007) mientras que los gastos primarios corrientes (gastos corrientes menos intereses de la deuda) mantuvieron cierta estabilidad hasta 2006 para incrementarse significativamente durante 2007.

Sin considerar las transferencias a las provincias como gasto realizado por el gobierno nacional (se transfieren en su totalidad en forma automática), el 50% del incremento del

gasto nacional durante 2002 al 2007, encuentra su explicación en la masa de jubilaciones y salarios de los empleados estatales. Respecto de los primeros cabe mencionar la incorporación de 1,5 millones de personas que antes no tenían cobertura y a partir de 2007 tienen un ingreso. El incremento total del gasto en jubilaciones de 2007 fue el equivalente a la recaudación por retenciones del mismo año (\$20.000 millones).

Los otros factores que incidieron sobre el gasto fueron la inversión pública (se multiplicó por 9 desde 2002) y las transferencias al sector privado que explican el 25% del incremento del gasto durante 2007. Ambos incrementos tienen características antiinflacionarias. El primero, de más largo plazo, por incremento de la infraestructura y el segundo, de más corto plazo, por tratarse de subsidios que tratan de evitar incrementos en los precios en el corto plazo de sectores productivos con problemas estructurales en la provisión de la oferta.