

La cuestión del déficit fiscal y el gasto de capital

Observatorio de Políticas Públicas
 – equipo presupuesto –

Déficit

La administración Macri ha vuelto a poner a la Argentina en la senda del alto déficit fiscal. Mientras intentan enmascarar la situación centrandolo su discurso en la reducción del déficit primario, el resultado financiero total de las cuentas públicas continúa deteriorándose.

El déficit en sí mismo no es malo: si se invierte de manera estratégica, puede ser un recurso crítico para propiciar el desarrollo. Si adolece, en cambio, de efectos positivos y redundando en un endeudamiento externo que priva al Estado de autonomía en el manejo de su economía, sus consecuencias son desastrosas.

La Argentina ha estado acostumbrada al déficit. Durante gran parte del siglo XX, su resultado financiero fue negativo. Como se puede observar en el Gráfico 2, la década del '60 y particularmente las del '70 y '80 se caracterizaron por un alto déficit público, la década del '90 registró mejores resultados como producto de las privatizaciones, pero hay que esperar al 2003 para encontrar un cambio en el patrón de comportamiento de este indicador. Recién ese año se registra un resultado financiero positivo (1,6%) que se mantuvo en ese signo durante toda la presidencia de Néstor Kirchner y hasta el año 2008, inclusive. El año 2004 fue el ejercicio de mejor resultado financiero, inédito en la historia contemporánea: 3,67% del PIB. El promedio de los cinco años de guarismos positivos fue 1,4%.

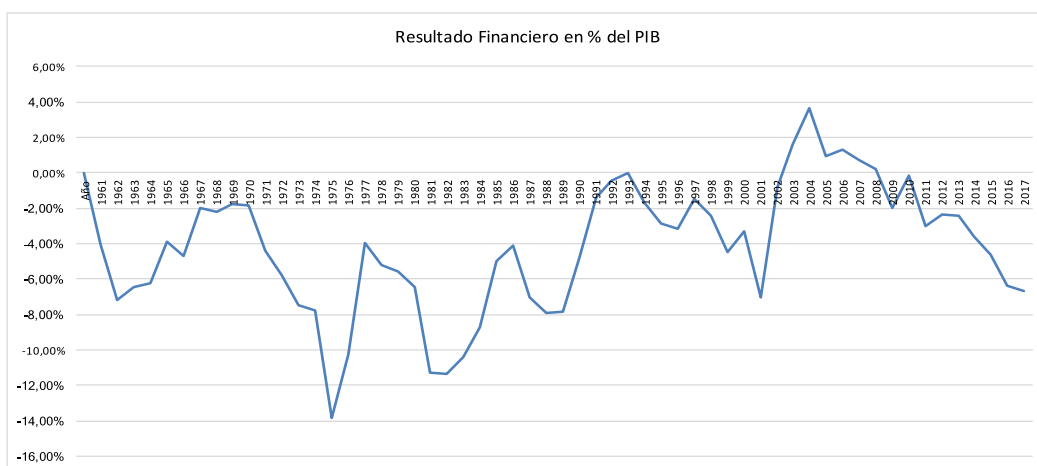


Gráfico 2: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas

A partir de allí, el resultado financiero volvió a ser negativo: el primer periodo de Cristina Fernández arrojó un resultado financiero promedio de -1,3% del PIB, igual más bajo que el de los predecesores del ciclo kirchnerista. El promedio de los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner alcanzó el -2,3% del PIB, similar al de la década del '90, pero sin contar con la incidencia de las privatizaciones y la descentralización. La cifra más alta de esta etapa fue la de 2015: CFK deja el poder con un déficit de -4,6%.

La administración Macri ha vuelto a poner a la Argentina en la senda del alto déficit: 6,5% del PIB en 2016 y 6,7% en 2017. Estos niveles de déficit se ubican entre lo más altos desde el advenimiento de la democracia, cifras comparables a la del 2001 o a las de la hiperinflación.

La situación se agrava por completo si se tiene en cuenta el acelerado endeudamiento externo de los últimos dos años y el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que quita completa autonomía al país en el manejo de la política económica. Y también restringe las posibilidades de despliegue de las políticas públicas en general y de aplicación mecanismos de distribución del ingreso dada las exigencias de recortes para reducir el déficit primario. El país convivirá por años con alto déficit fiscal en el que el peso del pago de los intereses de la deuda irá ganando una proporción mayor respecto del ocasionado por el gasto en políticas.

Revisando estos datos sobre más de medio siglo de historia reciente de la Argentina, resulta curioso que se hable de “fiesta populista” para referirse al periodo que puede arrogarse el logro histórico de ser el responsable del único lapso con superávit de los últimos 60 años y del periodo más bajo de déficit fiscal. Aun reconociendo que CFK dejó su gobierno con un resultado financiero de -4,6 %.

Inversión pública

El ciclo kirchnerista no sólo se caracterizó por disminuir el déficit fiscal, sino que lo hizo incrementando significativamente el gasto en seguridad social y la inversión pública. Sin embargo, asistimos ahora a lo que se puede caracterizar como un “derrumbe de la inversión pública”

El kirchnerismo impulsó, durante sus 12 años, un fuerte aumento de la inversión pública. Durante la década del 90, el gasto de capital de la administración pública nacional nunca superó el 9%, llegando a ser inferior al 5%, al momento de iniciarse la gestión de Néstor Kirchner. A partir de allí, fue siempre superior al 10%, se ubicó en un promedio del 12% para el periodo, llegando a superar el 16 % en dos ocasiones, 2006 y 2014 (ver Gráfico 3).

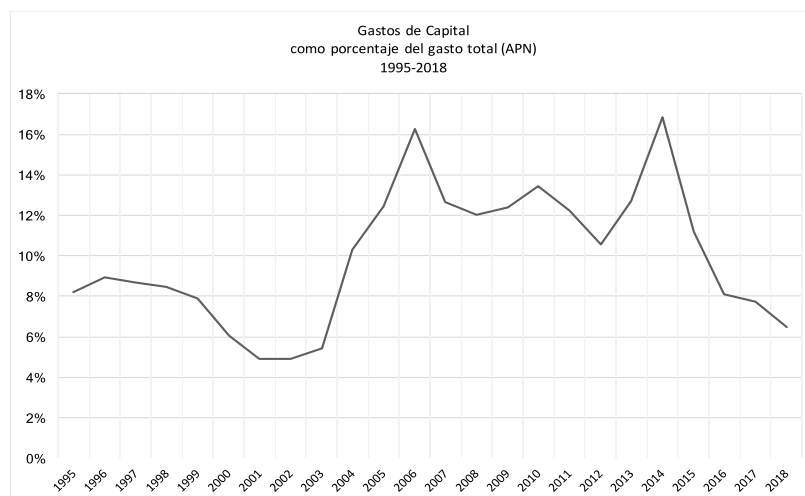


Gráfico 3: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas

En términos de porcentaje del PIB, la inversión pública del sector público argentino se ubicó por encima del 4%, desde el año 2009. El promedio de las tres gestiones kirchneristas es de 3,9% del PIB, en tanto que, dentro de ese ciclo, el promedio de las dos gestiones de Cristina Fernández es de 4,1% del PIB.

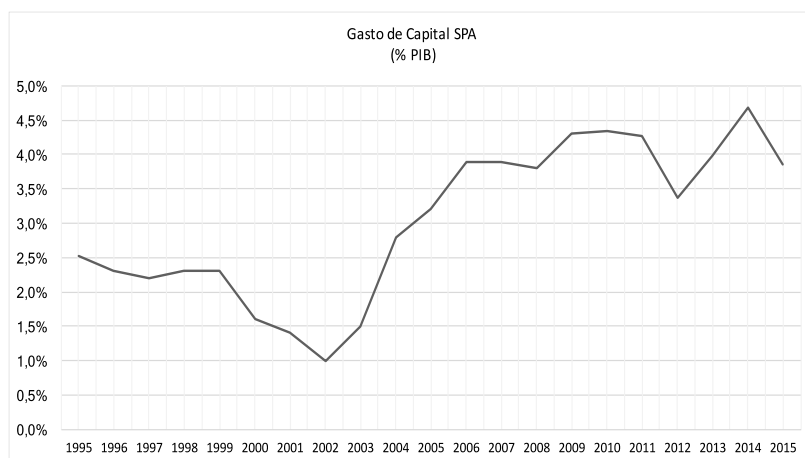


Gráfico 4: Elaboración propia con datos del INDEC y del Ministerio de Hacienda y Finanzas

Se estima que la Argentina debe mantener un ritmo de inversión cercano al 4% del PBI durante al menos 10 años para poner su competitividad a tono con los países de la región (FMI, BM). Sin embargo, la administración Macri a efectos de controlar el déficit fiscal primario, programó para 2018 un gasto de capital de apenas 8% del presupuesto de la administración pública nacional, es decir, \$211.000 millones. Esta cifra fue reprogramada al inicio del ejercicio a \$185.700 millones, representando el 6,5% del presupuesto (el porcentaje más bajo de los últimos 14 años) y tan sólo un 1,5% del PIB proyectado para ese año.

En el inicio de la crisis cambiaria de mayo, el gobierno anunció un recorte de 30.000 millones de pesos a las obras públicas; a mediados de junio, en el marco de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se hizo un segundo anuncio de 60.000 millones. Si estos recortes se concretaran, el magro presupuesto destinado al gasto de capital podría caer a la mitad, de modo que el país entraría en una situación crítica que podría caracterizarse como **derrumbe de la inversión pública**.

Si bien el dato más importante es la reducción del gasto de capital total, cabe destacar que la mayor reducción se ha dado en las finalidades Servicios Económico y Servicios Sociales que del 2015 al 2017 han pasado de 1,28% al 0,84% del PIB y del 1,04% al 0,68%, respectivamente.

Se observa también una reducción del peso relativo de los Servicios Económicos al interior del Gasto de Capital. Esta finalidad, que siempre ha sido la más relevante por la importancia del tipo de obras que comprende en términos de desarrollo, está equiparándose al gasto de capital en Servicios Sociales (en 2018 los créditos vigentes de ambas son casi equivalentes: 48% y 43%, respectivamente). En particular, dentro ella, disminuyen los gastos de la función *energía, combustible y minería*, mientras aumentan en términos relativos los correspondientes a *transporte*.

Si se atiende a la finalidad Servicio Sociales, disminuyen los gastos en *seguridad social, trabajo y vivienda y urbanismo*, adquiriendo mayor peso relativo los correspondientes a la función *salud*.

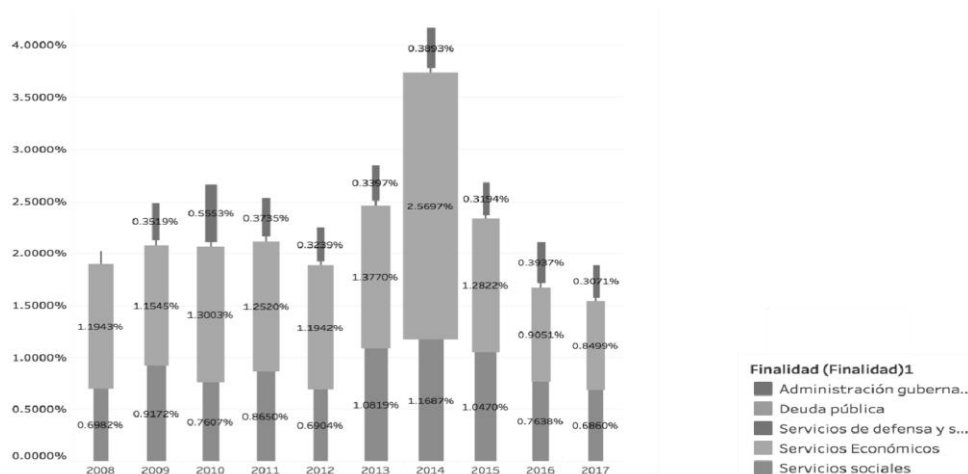


Gráfico 5: Elaboración propia con datos del INDEC y del Ministerio de Hacienda y Finanzas

En el ejercicio 2018, resulta llamativa, dentro de la finalidad Servicios Económicos, la reducción del crédito inicial destinado a la función *industria* en un 31% y, más aun, la subejecución de recursos que, al mes julio, alcanzaba apenas el 18%. También es significativa la subejecución en la función *comercio, turismo y otros servicios* que es de tan sólo del 16%.

En la finalidad Servicio Social, las situaciones de subejecución más importantes se dan en las funciones *trabajo* (5%), *educación y cultura* (26%), *promoción y asistencia social* (30%), *salud* (34%) y ciencia y tecnología (35%).

En términos de ubicación geográfica –*dónde se gasta*–, si bien, como se ha señalado en la sección Transferencia Prorvincias, ha aumentado la discrecionalidad, aun no se ha modificado el patrón de la última década: las jurisdicciones más favorecidas continúan siendo CABA y Provincia de Buenos Aires.

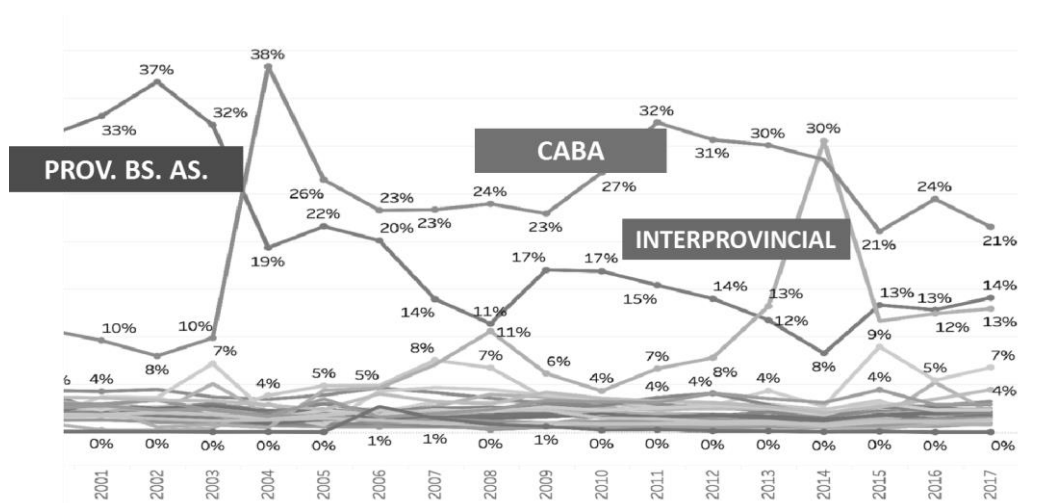


Gráfico 5: Elaboración propia con datos del INDEC y del Ministerio de Hacienda y Finanzas

En el Presupuesto 2018, los principales proyectos de inversión (\$50.000 M) se concentran en Provincia de Buenos Aires, Provincia de Santa Fe el 11%, Río Negro el 9%, Córdoba el 5% y CABA el 4,8%.

Es de destacar que la reducción de las transferencias de capital a las provincias es muy significativa durante 2018, profundizándose la tendencia de los primeros años de Cambiemos. Durante el primer semestre de 2018, este tipo de transferencias registró una retracción del 38%, respecto del año anterior. La señal de que la tendencia se profundiza es

que si se toma el último mes del semestre (junio) la retracción respecto de igual mes del año anterior es del 55%.

Respecto de la clasificación institucional –*quiénes gastan*–, se observa en los años de la administración Macri una tendencia a la dispersión institucional, patrón similar al imperante antes del kirchnerismo y contrario al periodo 2003-2015 en el que se daba una concentración del gasto de capital en las jurisdicciones Ministerio de Planificación Federal y Obligaciones a Cargo del Tesoro.

CABA, agosto 2018.