



**Econométrica S.A**  
*economic research and forecasts*

Informe  
Especial  
Nº412

***“La Fuerte  
Expansión del Gasto  
Público y su Exiguo  
Impacto en la  
Equidad Social”***

*Por Mario Brodersohn*

*Conozca  
nuestro*



[www.econometrica.com.ar](http://www.econometrica.com.ar)

**Agosto  
2010**

**40** 1970 - 2010  
*años dedicados al  
Análisis Macroeconómico*

---

# **Econométrica S.A**

*economic research and forecasts*

Lavalle 465, piso 2° - (C1047AAI) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-011) 4325 – 9443 o 4322 – 4668

Fax: (54-011) 4322 - 6927

E-mail: [info@econometrica.com.ar](mailto:info@econometrica.com.ar)

Sitio Web: [www.econometrica.com.ar](http://www.econometrica.com.ar)

Blog: [www.econometrica.com.ar/blog](http://www.econometrica.com.ar/blog)

(Clave de acceso III Trim 2010: 0303 )

---

Copyright © 2003

**Econométrica S.A**  
*economic research and forecasts*

# “La Fuerte Expansión del Gasto Público y su Exiguo Impacto en la Equidad Social”

Por Mario Brodersohn<sup>1</sup>

- **El oficialismo y la oposición deberían confrontar sobre la reforma tributaria y las prioridades del gasto público en lugar de limitar dicho enfrentamiento al 82% para los jubilados.**

El gobierno de los Kirchner rechaza discutir la reforma del sistema impositivo. Tampoco quiere discutir el elevado nivel y composición del gasto público. No quiere que se analice el impacto distributivo de los subsidios ni la magnitud y el destino de las transferencias discrecionales a las provincias, ni si es ineludible que el Estado aumente el gasto público para cubrir el vacío de inversión que dejan las empresas privatizadas de energía. Tampoco quiere discutir cuán equitativa ha sido la moratoria previsional implementada pocos meses antes de las elecciones presidenciales del 2007.

Hay una ausencia de debate público en el Congreso y en los partidos políticos sobre temas estructurales. En los últimos meses este vacío lo está cubriendo la polémica entre la oposición y el gobierno sobre 82% para los jubilados.

El propósito de este trabajo es mirar este debate sobre el 82% con una perspectiva más amplia, una perspectiva que tome en cuenta la fuerte expansión del gasto público en los últimos 8 años y evalúe en qué medida existen alternativas de financiamiento más genuinas que las “utilidades contables” del Banco Central; por ejemplo, desplazar gastos socialmente no prioritarios.

- **El 2010 tiene el nivel más alto de presión tributaria y de gasto público de la historia argentina**

El Cuadro 1 muestra que el 2010 tiene el nivel más elevado de presión tributaria desde 1930. En este punto debemos recordar que antes de 1930 no existía ni el impuesto a las ganancias ni el IVA por lo que podemos sostener que el 2010 tiene el nivel de presión tributaria más alto de nuestra historia.

El Cuadro 2 es la contra partida del Cuadro 1: muestra el nivel más alto de gasto público en los últimos 30 años. En verdad, el salto en el nivel del gasto está prácticamente concentrado en los últimos cuatro años.

---

<sup>1</sup> Email: [mbrodersohn@econometrica.com.ar](mailto:mbrodersohn@econometrica.com.ar)



El Cuadro 3 presenta la composición del gasto primario del gobierno nacional con relación al PBI (excluye los intereses de la deuda pública). Esta serie comienza en el 2002 (año previo a que asuma Kirchner el gobierno) y llega hasta el 2010.

El aumento del gasto público en los últimos 8 años fue de 9,2 puntos del PBI. El gasto público aumentó un 70% más rápido que el PBI. Un poco más de la mitad de la expansión del gasto está concentrada en subsidios y jubilaciones. El resto está disperso en remuneraciones, transferencias a las provincias, gastos varios e inversiones públicas (este último rubro explica el 13% del incremento en el gasto).

### **1. La política de subsidios no toma en cuenta su impacto en la equidad social**

El 27,2% del aumento en el gasto público a partir del 2003 es explicado por los subsidios y básicamente el aumento se dio en los últimos cuatro años. En efecto, el gasto en subsidios se mantuvo constante en el periodo 2002/06 en torno al 2,7% del PBI. En cambio, a partir del 2007 los subsidios aumentan rápidamente y terminan duplicando su participación en el PBI, esto es, pasan del 2,7% del PBI al 5,3% en el 2010.

Un contundente ejemplo de inequidad social son los subsidios para los hogares que tienen acceso al gas de red. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del cuarto trimestre del 2009 señala que en el 20% de la población que tiene los ingresos más bajos, el 60% de los hogares no tiene acceso al gas red y depende de las garrafas que cuesta 5 veces más que el gas red. En cambio, para el 20% de la población con los más altos ingresos sólo el 8% de los hogares no tiene acceso al gas de red subsidiado y depende de las garrafas.

Esa misma encuesta señala que las ciudades y pueblos más pequeños del interior del país se agravan aún más la inequidad social. En las ciudades capitales de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones el 97% de la población no tiene acceso al gas red<sup>2</sup>. En este caso la población tiene dos alternativas: o usa las garrafas que son muy caras o se muere de frío.

Recién a fines del 2009 el Gobierno tomó la decisión de beneficiar a los sectores sociales postergados creando el régimen de subsidio universal a los jóvenes menores de 18 años. La información disponible nos permite estimar que en la actualidad 3.700.00 niños pobres están cubiertos por ese subsidio y queda todavía resta 1,4 millones de chicos pobres sin cobertura. El subsidio a los jóvenes tiene un costo de 8.700 millones de pesos (0,6% del PBI). Esta suma representa la cuarta parte de los \$33.300 millones de pesos que costaron en el 2009 los subsidios económicos (ver cuadro N4).

Estas cifras nos permiten concluir que el subsidio universal no alcanza a compensar para los sectores más vulnerables de la sociedad la inequidad que surge del régimen de subsidios económicos diseñado para beneficiar básicamente a los sectores sociales medios y altos.

---

<sup>2</sup> Fuente: IDESA, 25 de Julio 2010



## 2 La moratoria previsional y su impacto en la equidad social

La jubilación es el otro componente del gasto que explica el 23,2% del aumento del gasto público. Aquí se reproduce la misma tendencia que con los subsidios. En efecto, en la primera etapa de la gestión del actual Gobierno la participación de las jubilaciones en el PBI se redujo del 5,3% (2002) al 4,9% (2006). Recién a partir del 2007 aumenta su participación en el PBI como resultado del nuevo régimen de moratoria previsional.

La moratoria previsional ha sido el programa más ambicioso en toda la gestión Kirchner porque en pocos meses incorporo a 2.360.000 de nuevos jubilados que no habían completado sus aportes o que nunca lo habían hecho. Este aumento masivo del 73.3% en el número de jubilados dio lugar a un aumento de 30 puntos porcentuales en la cobertura de la población en edad de jubilarse. Del 57.6% en el 2006 pasamos al 87.6% en el 2010. La Argentina pasó a ser uno de los países de América Latina de mayor cobertura jubilatoria<sup>3</sup>.

Este programa no solo fue el más ambicioso sino también el programa de mayor costo fiscal desde que los Kirchner son Gobierno. En efecto, el gasto en jubilaciones pasó del 4,9% del PBI en el 2006 al 7,4% en el 2010. El programa de moratoria previsional es 5 veces más caro que el programa de subsidio universal a los jóvenes menores de 18 años, que es claramente el programa social con mayor penetración en los sectores sociales excluidos.

¿Cuán equitativo por sectores socio-económicos ha sido esta notable expansión en el número de jubilados y en el gasto público? Un reciente trabajo de Ernesto Kritz<sup>4</sup> señala que solo el 29% de los nuevos jubilados pertenece a hogares ubicados en los tres deciles de más bajos ingresos y el 71% entre los sectores medios y altos de la sociedad.

En síntesis, la moratoria previsional tuvo un impacto notable en la cantidad de nuevos jubilados pero fue poco equitativo para los sectores sociales más pobres. Ello nos lleva a preguntarnos si no se hubiesen logrado mejores resultados, y un menor costo de financiamiento, con un programa de moratoria previsional exclusivamente focalizado hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. Esto es precisamente lo que hizo Chile cuando enfrentó en el 2007 la demanda de ampliar la cobertura de jubilados dado que el sistema privado de capitalización había marginado de los beneficios de la jubilación a un elevado porcentaje de los trabajadores. En efecto, solo el 5% de los trabajadores independientes aportaba al sistema privado de capitalización.

El gobierno chileno creó un nuevo régimen de solidaridad social que limitó los beneficios de ampliación de cobertura a la población que estaba en los tres deciles de ingresos más bajos y que habían vivido durante veinte años en Chile y 4 de los 5 años previos a la solicitud del beneficio jubilatorio. Ninguna de estas restricciones formó parte del programa de moratoria previsional.

---

<sup>3</sup> Fuente: Presentación del Ministro de Economía en la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, 13 de julio del 2010

<sup>4</sup> SEL Consultores, Newsletter, julio 2010



En suma, en la Argentina sólo el 29% de los nuevos jubilados correspondía a los sectores de ingresos más bajos. En cambio, Chile focalizó su programa para que el 100% de los nuevos jubilados formen parte de los sectores más vulnerables de la sociedad.

### **3 Consideraciones Finales**

El objetivo de este trabajo ha sido señalar que la explosiva expansión del gasto gubernamental en los últimos 4 años no ha sido capaz de satisfacer las demandas de los sectores más vulnerables de la sociedad. Hemos intentado poner de manifiesto que esta prioridad de gasto público sigue siendo una asignatura pendiente. Su única excepción es el programa todavía imperfecto de subsidio universal para jóvenes menores de 18 años. Ha llegado el momento, también, de dar prioridad a encontrar fuentes genuinas de financiamiento del gasto público.

Las exigencias de financiamiento para el 2010 (neta de la deuda intra-sector público) son de 9.400 millones de dólares, de los cuales solo 5.300 millones son gastos en dólares que se financiaran con el uso de las reservas internacionales dado que la Argentina tiene cerrado el acceso a los mercados financieros internacionales. Esta es una fuente razonable de financiamiento para los gastos en dólares porque para eso están las reservas internacionales. El problema es el resto de los gastos en pesos, que medido en dólares suman 4.100 millones. Para financiarlos el gobierno recurre a fuentes no genuinas de financiamiento como son las *“utilidades contables”* del Banco Central (Ver Cuadro 5).

En el 2009, y por primera vez desde el 2003, el Gobierno tiene déficit fiscal primario. En el 2010 se repite el déficit del 2009 y anticipamos que seguirá siendo deficitario en el 2011. Partiendo de esta realidad fiscal es como debemos analizar el financiamiento de la expansión del gasto público que se espera para los próximos meses.

El Ministro de Economía en su presentación del 13 de julio en la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado Nacional acusó a la oposición de irresponsable con su propuesta del 82% que aumentaba la jubilación mínima de 895 pesos mensuales a 1.230 pesos. Dijo también que ese aumento del gasto público de \$22.400 millones nos conduciría a un nuevo *“default”* de la deuda pública.

Dos semanas después el Gobierno anunció sin ningún pudor un aumento del gasto público de \$18.138 millones de pesos para hacer frente a un aumento de la jubilación mínima de 895 a 1046,50 pesos y un aumento del 22% del subsidio universal. Más aún, señaló enfáticamente que esos aumentos del gasto público se financiarían sin aumentar impuestos.

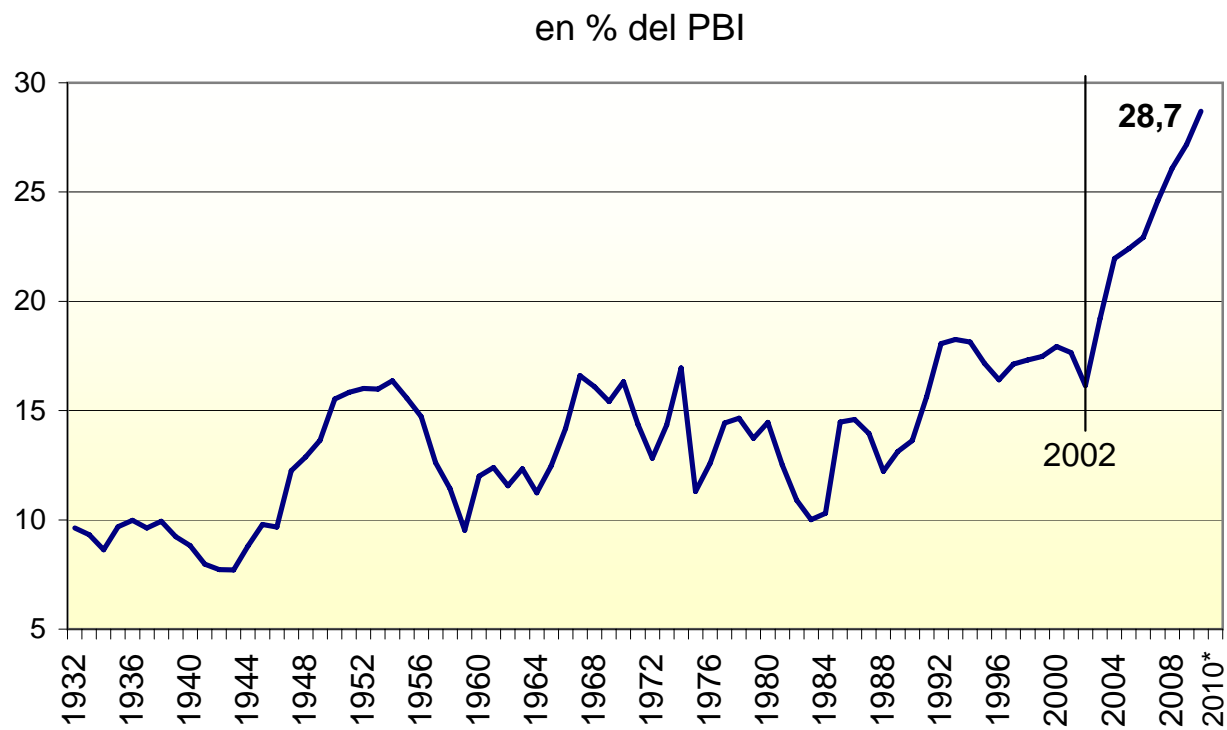
¿Dónde estaba escondido ese tesoro de recursos financieros que ni el Ministro de Economía conocía su existencia quince días atrás?, ¿Cuál fue el misterioso golpe de magia que permitió la súbita aparición de nuevos recursos por 18.138 millones de pesos?. La galera mágica del gobierno le permite recurrir a la fuente inagotable y no genuina de financiamiento que es la expansión monetaria que el Banco Central contabiliza como *“utilidades”*.

*“La Fuerte Expansión del Gasto Público y su Exiguo Impacto en la Equidad Social”  
Por Mario Brodersohn*

Esta es la realidad fiscal del 2010 que el oficialismo y la oposición deberían analizar y si no hay acuerdo confrontar. El gobierno elude discutir fuentes genuinas de financiamiento. Por ejemplo, reconocer que hay subsidios que no son prioritarios desde el punto de vista de la equidad social. El gobierno prefiere, en cambio, diferir esta discusión para después de las elecciones del 2011.

# Cuadro 1

## Recaudación Tributaria del Gobierno Nacional 1930 - 2010



Fuente: Econométrica S.A en base a la CEPAL

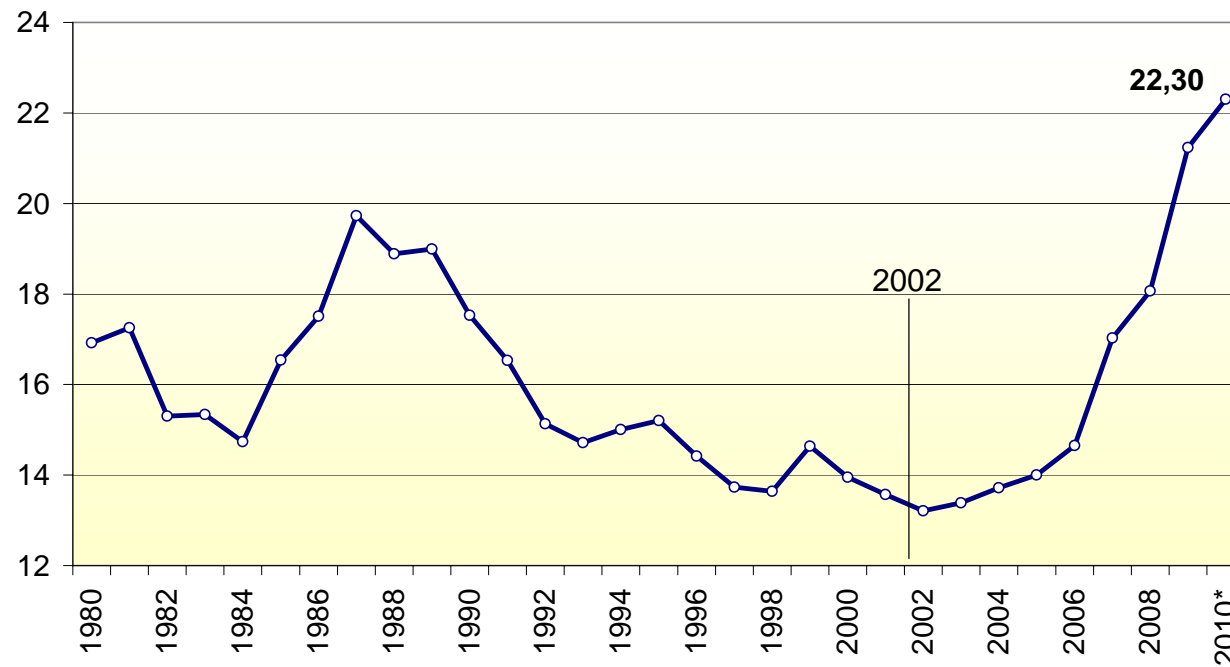
**Econométrica S.A**  
*economic research and forecasts*



## Cuadro 2

### Gasto Primario del Gobierno Nacional 1980 - 2010

en % del PBI



Fuente: Econométrica S.A en base a Mecon

\* Estimación de Econométrica S.A

# Cuadro 3

## Evolución del Gasto Primario 2002 2010

en % del PBI

Variación  
2010 - 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Var.	Comp.
<b>Gasto Primario</b>	<b>13,2</b>	<b>13,4</b>	<b>13,7</b>	<b>14,0</b>	<b>14,7</b>	<b>17,0</b>	<b>18,1</b>	<b>21,2</b>	<b>22,3</b>	<b>9,1</b>	<b>100%</b>
Remuneraciones	2,2	2,3	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	3,0	3,1	1,0	10,5%
Bienes y Servicios	0,7	0,8	0,8	0,9	0,7	0,8	0,8	1,0	1,1	0,4	4,4%
Seguridad Social	5,3	5,2	5,1	4,7	4,9	6,2	6,3	7,3	7,4	2,1	23,5%
Tranf. al Sec. Privado	2,8	3,0	2,8	2,8	2,7	3,5	4,4	4,6	5,2	2,5	27,0%
Tranf. a Provincias	1,3	0,9	1,2	1,2	1,0	0,9	0,8	1,0	1,0	-0,4	-4,0%
Universidades	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,4	4,5%
Otros Gastos	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	4,2%
Gasto Capital	0,4	0,6	1,1	1,7	2,4	2,4	2,3	3,1	3,1	2,7	29,8%
Inversiones	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8	0,9	1,0	1,4	1,3	1,2	13,0%
Tranf. Capital a Provincias	0,3	0,4	0,5	0,9	1,3	1,2	1,1	1,7	1,8	1,5	16,0%
Inversión Financiera	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,8%

Fuente: Econometrica S.A en Mecon

\* Estimación de Econométrica S.A

## Cuadro 4

### Subsidios a Empresas con fines de Lucro

Total anual en miles de millones de pesos y en % del PBI

	2006	2007	2008	2009
<b>Total Subsidios</b>	<b>8,8</b>	<b>16,1</b>	<b>31,2</b>	<b>33,3</b>
en % del PBI	1,3%	2,0%	3,0%	2,9%
<b>Energía</b>	<b>4,0</b>	<b>8,3</b>	<b>16,5</b>	<b>15,9</b>
CMMESA			8,5	8,5
ENARSA			2,9	2,7
Otros			5,1	4,7
<b>Transporte</b>	<b>1,9</b>	<b>4,2</b>	<b>8,7</b>	<b>11,6</b>
Trenes y Subtes			2,8	3,1
AA			1,1	2,3
Otros			4,9	6,2
<b>Agroalimentos</b>	-	<b>1,2</b>	<b>3,8</b>	<b>2,3</b>
<b>Otros</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,5</b>

Fuente: Econométrica S.A en base al ASAP

# Cuadro 5

## Programa Financiero 2010

en miles de millones de dólares

	\$	u\$s	Total	% PBI
<b>1. Déficit Primario Nacional</b>	<b>1,2</b>	<b>-</b>	<b>1,2</b>	<b>0,4%</b>
<b>1. Servicio de la Deuda</b>	<b>2,9</b>	<b>5,3</b>	<b>8,2</b>	<b>2,4%</b>
<b>a. Intereses</b>	<b>1,4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,6</b>	<b>1,1%</b>
Org. Int.	-	0,6	0,6	0,2%
Boden y Bonar	0,7	0,6	1,3	0,4%
Canje 2010	-	0,3	0,3	0,1%
Resto	0,8	0,7	1,5	0,4%
<b>b. Capital<sup>1</sup></b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,5</b>	<b>1,3%</b>
Boden y Bonar	0,0	1,9	1,9	0,6%
Bogar y Prest.	1,2	-	1,2	0,4%
Resto	0,2	1,1	1,3	0,4%
<b>Total a Financiar</b>	<b>4,1</b>	<b>5,3</b>	<b>9,4</b>	<b>2,8%</b>
Reservas Internacionales	-	5,3	5,3	1,6%
Emisión Monetaria (Utilidades BCRA)	4,1	-	4,1	1,2%

<sup>1</sup>Supone Roll Over de Vencimientos Capital con Org. Internacionales (u\$s1,9MM)

Fuente: Econométrica S.A en base a Mecon

Econométrica S.A

*economic research and forecasts*