

The logo for IARAF (Instituto Argentino de Análisis Fiscal) features the acronym 'IARAF' in a bold, blue, sans-serif font. The letter 'A' is stylized with a horizontal bar that extends to the right and then curves downwards, creating a dynamic, wave-like effect.

**INSTITUTO ARGENTINO
DE ANALISIS FISCAL**

Significativo cambio estructural del gasto público nacional argentino en el periodo 2017-2022: los jubilados fueron los que más perdieron, aportando de sus bolsillos 114 millones de jubilaciones mínimas

12 de febrero de 2023

Instituto Argentino de Análisis Fiscal
www.iaraf.org/ @IarafArg/ e-mail: contacto@iaraf.org
ISSN 2250-7329

Contenido

I.	Una radiografía del gasto público nacional del periodo 2017–2022: análisis de nivel	3
II.	Las bajas y subas dentro del gasto público nacional: variaciones reales.....	4
III.	Cambio estructural del gasto: los cambios en la participación.....	11
IV.	¿Qué sectores perdieron con el cambio estructural? Un ajuste significativo sobre jubilados y pensionados, equivalente a 114 millones de jubilaciones mínimas	15
V.	Un desafío económico-social significativo	17

I. Una radiografía del gasto público nacional del periodo 2017–2022: análisis de nivel

En este informe se analiza la evolución del tamaño real del gasto público nacional primario, es decir, sin intereses de la deuda, durante el periodo 2017-2022. Para que la comparación sea correcta, se trabaja todo en moneda de diciembre de 2022. Esto permite identificar cambios reales en moneda actual, facilitando la comprensión de los números.

Se pone énfasis en los cambios de nivel y de estructura del gasto a lo largo del periodo. Se utiliza la información del Sector público nacional no financiero base caja. Se intenta determinar qué cambios reales de nivel tuvo el gasto y qué sectores sociales tuvieron recortes o aumentos en el periodo. Es un análisis meramente descriptivo, sin ningún tipo de juicio de valor.

La evolución del nivel de gasto se presenta en el Gráfico 1. Puede apreciarse que el gasto máximo del periodo se ejecutó en el 2017 y el gasto mínimo en 2019. Además, se diferencian dos trienios de forma notoria, el primero, con una caída constante del gasto primario entre el 2017 y 2019, del 18,7%. Luego, en el comienzo del segundo trienio (2020), se dio un salto en el gasto debido a la pandemia de COVID-19 del 15%, con la particularidad de que el nivel del gasto se mantuvo en el resto del periodo. Este comportamiento hizo que el gasto disminuyera en \$1.560.000 millones de pesos, es decir, tuvo una caída del 6,5%. En un próximo informe, se analizará el periodo 2020-2022, poniendo énfasis en los cambios de estructura del gasto entre un año con pandemia y un año sin pandemia.

Gráfico 1
Gasto Primario nacional anual
En millones de \$ de diciembre de 2022



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

La primera conclusión que surge es que el nivel de gasto actual es prácticamente el mismo desde el año 2020 y menor que el de 2017. En términos simples, significa que, si se toma al gasto como una torta, si esta pesaba 100 kg en el 2017, pesó 93,5 kg en el 2022.

II. Las bajas y subas dentro del gasto público nacional: variaciones reales

Si cada sector social receptor directo de gasto, hubiese tenido una caída real del 6,5% entre 2017 y 2022, en la actualidad recibiría un tamaño menor, pero con igual participación que el primer año. Pero, la realidad no ha sido homogénea para cada sector, resultando en consecuencia importante cuantificar los cambios redistributivos evidenciados.

Cuadro 1
Gasto Primario anual 2017-2019-2022
En millones de \$ de diciembre de 2022 y en %

	En millones de \$ constantes de dic-22			Diferencias en millones de \$ constantes de dic-22					
	2017	2019	2022	2017 vs 2019	2019 vs 2022	2017 vs 2022	2017 vs 2019	2019 vs 2022	2017 vs 2022
Prestaciones sociales	13.044.712	11.776.598	12.486.128	-1.268.114	709.529	-558.584	-9,7%	6,0%	-4,3%
<i>Jubilaciones y pensiones contributivas</i>	9.210.657	8.155.997	7.601.974	-1.054.660	-554.023	-1.608.683	-11,5%	-6,8%	-17,5%
<i>Asignaciones familiares y universales</i>	1.422.747	1.296.463	1.316.037	-126.285	19.574	-106.711	-8,9%	1,5%	-7,5%
<i>Pensiones no contributivas</i>	1.008.377	865.341	797.264	-143.036	-68.077	-211.114	-14,2%	-7,9%	-20,9%
<i>Prestaciones del INSSJP</i>	1.014.858	828.364	827.121	-186.494	-1.243	-187.737	-18,4%	-0,2%	-18,5%
<i>Programas Sociales</i>	388.072	630.434	1.943.732	242.362	1.313.299	1.555.660	62,5%	208,3%	400,9%
Subsidios económicos	2.231.431	1.632.583	2.915.570	-598.848	1.282.987	684.139	-26,8%	78,6%	30,7%
<i>Subsidios a la energía</i>	1.229.932	1.032.650	2.263.122	-197.282	1.230.472	1.033.190	-16,0%	119,2%	84,0%
<i>Subsidios al transporte</i>	905.596	581.482	622.686	-324.114	41.204	-282.910	-35,8%	7,1%	-31,2%
<i>Otros subsidios económicos</i>	95.903	18.451	29.763	-77.452	11.311	-66.140	-80,8%	61,3%	-69,0%
Gastos de funcionamiento	4.379.918	3.436.246	3.452.190	-943.671	15.943	-927.728	-21,5%	0,5%	-21,2%
<i>Salarios</i>	3.336.090	2.609.264	2.634.319	-726.826	25.056	-701.771	-21,8%	1,0%	-21,0%
<i>Bienes y servicios</i>	1.043.828	826.983	817.870	-216.845	-9.112	-225.958	-20,8%	-1,1%	-21,6%
Transferencias corrientes a provincias	815.268	619.101	742.724	-196.167	123.623	-72.544	-24,1%	20,0%	-8,9%
Otros gastos corrientes	588.656	210.647	440.940	-378.009	230.293	-147.716	-64,2%	109,3%	-25,1%
Transferencias a universidades	848.713	686.498	680.314	-162.215	-6.185	-168.400	-19,1%	-0,9%	-19,8%
Gastos de capital	2.099.002	1.158.322	1.730.962	-940.681	572.640	-368.041	-44,8%	49,4%	-17,5%
<i>Inversión Real Directa</i>	1.220.974	905.593	1.334.471	-315.381	428.878	113.497	-25,8%	47,4%	9,3%
<i>Transferencias de capital a provincias</i>	878.026	252.729	396.491	-625.297	143.762	-481.535	-71,2%	56,9%	-54,8%
Transferencias totales a provincias	1.693.293	871.830	1.139.215	-821.464	267.385	-554.079	-48,5%	30,7%	-32,7%
GASTO PRIMARIO	24.007.700	19.519.996	22.448.827	-4.487.704	2.928.831	-1.558.873	-18,7%	15,0%	-6,5%

Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

Aclaración sobre los tipos de gastos:

Pensiones no contributivas comprende: PNC por invalidez, madre de 7 hijos o más, PUAM, vejez, entre otros.

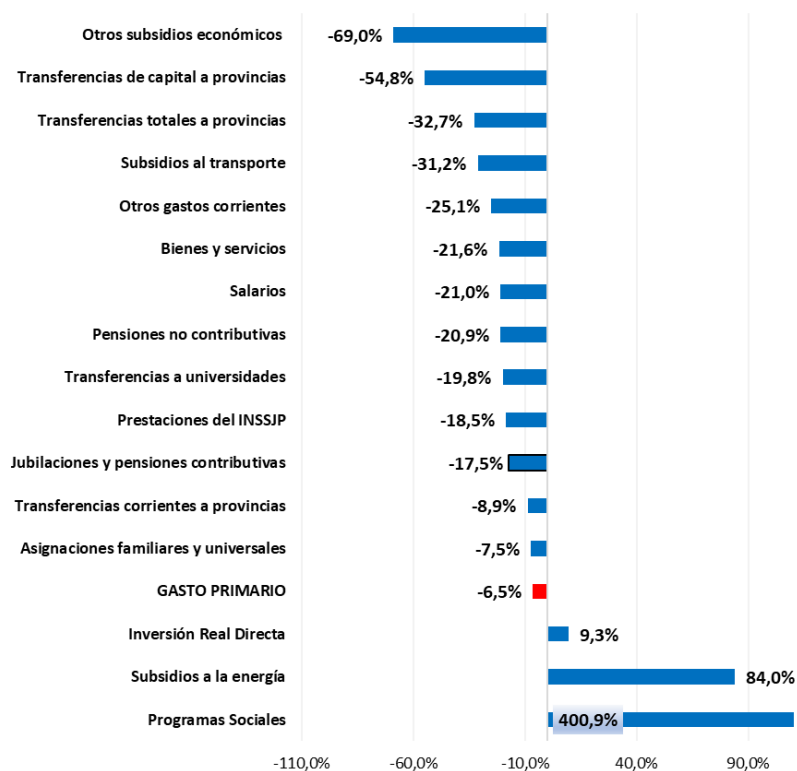
Programas sociales comprende: Potenciar trabajo, Progresar, SUMAR, primera infancia, Tarjeta Alimentar, Asistencia a comedores escolares, comisión nacional del microcrédito, Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa de inserción laboral, Recuperación productiva, programas nacionales de empleo, entre otros.

Asignaciones familiares y universales comprende: Asignaciones Familiares, Asignación universal por hijo/a para protección social y Asignación por embarazo para protección social.

Otros gastos corrientes comprende: Las erogaciones vinculadas con la ACUMAR, con los centros de investigación del INTI, del CONICET y la Asistencia Financiera a Agentes del Sector Salud de la Superintendencia de Salud, entre otros.

De los 15 gastos identificados, 12 se redujeron entre 2017 y 2022 (fotos comparadas). Los tres gastos que crecieron fueron el componente integrado Programas Sociales (400%), los subsidios a la energía (84%) y la inversión real directa (9,3%). Entre los gastos que más cayeron se destacan Otros subsidios económicos (-69%), las transferencias de capital a provincias (-54,8%) y los subsidios al transporte (-31,2%). Si se analizan las transferencias a provincias en su conjunto, la caída se ve reducida al 32,7%, debido al comportamiento de las transferencias corrientes (-8,9%). El resto de las variaciones reales de los componentes restantes del gasto primario se presenta en el Gráfico 2.

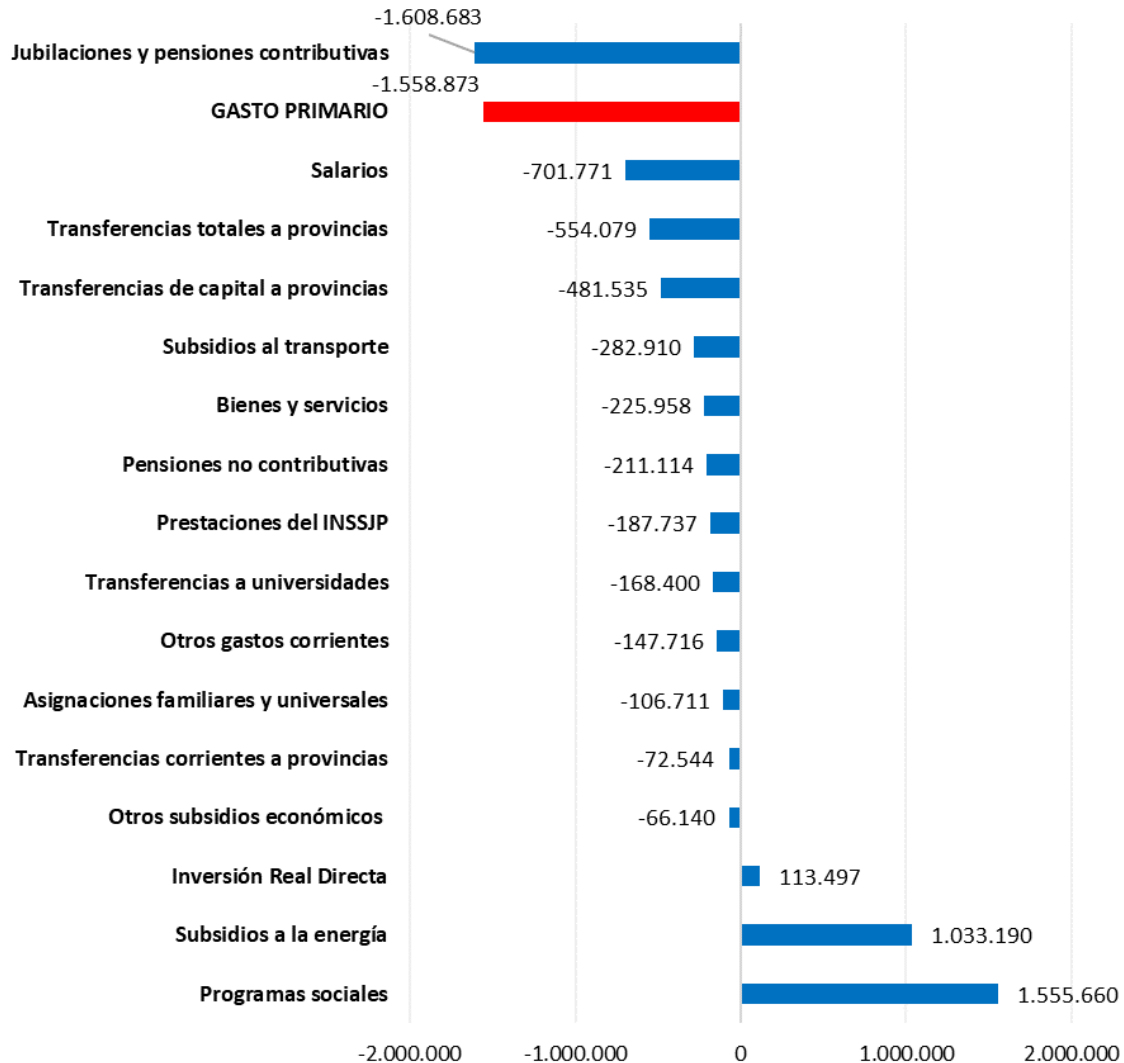
Gráfico 2
Variación % real de los principales gastos nacionales
Entre los años 2017-2022



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

Es importante tener en cuenta que el análisis de las variaciones porcentuales no permite conocer el impacto en términos absolutos en el gasto, debido a la heterogeneidad en la participación de los distintos tipos de gasto. Para profundizar en este aspecto, en el Gráfico 3 se muestra la diferencia por tipo de gasto en millones de pesos constantes de diciembre de 2022. Ahora queda en evidencia que jubilaciones y pensiones contributivas fue el gasto que más disminuyó (\$1.609.000 millones), seguido por los salarios (\$702.000 millones) y las transferencias totales a provincias (\$554.000 millones). Por otra parte, aquellos gastos que más aumentaron fueron: Programas Sociales (\$1.555.000 millones), subsidios a la energía (\$1.033.000 millones) e inversión real directa (\$113.500 millones).

Gráfico 3
Diferencia de los principales gastos nacionales entre 2017-2022
En millones de \$ constantes de diciembre de 2022



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

Desde el punto de vista de la clasificación económica del gasto, se destaca que lo habitualmente denominado obra pública, es decir, el gasto de capital (concretamente inversión real directa y transferencias de capital a las provincias), tuvo una reducción real del 17,5% entre 2017 y 2022, lo que equivale a \$368.000 millones de pesos. Es decir, el aumento en la inversión real directa no alcanza para revertir la baja en las transferencias de capital a provincias, por ende, el gasto en capital disminuyó en el monto mencionado anteriormente. Por otro lado, los gastos corrientes disminuyeron un 5,4% (\$1,2 billones), implicando que la caída del gasto primario es explicada mayoritariamente por este tipo de gasto.

Ahora bien, las variaciones expuestas hasta aquí, al considerar todo el período bajo análisis, esconden diferencias importantes entre las trayectorias de los distintos tipos

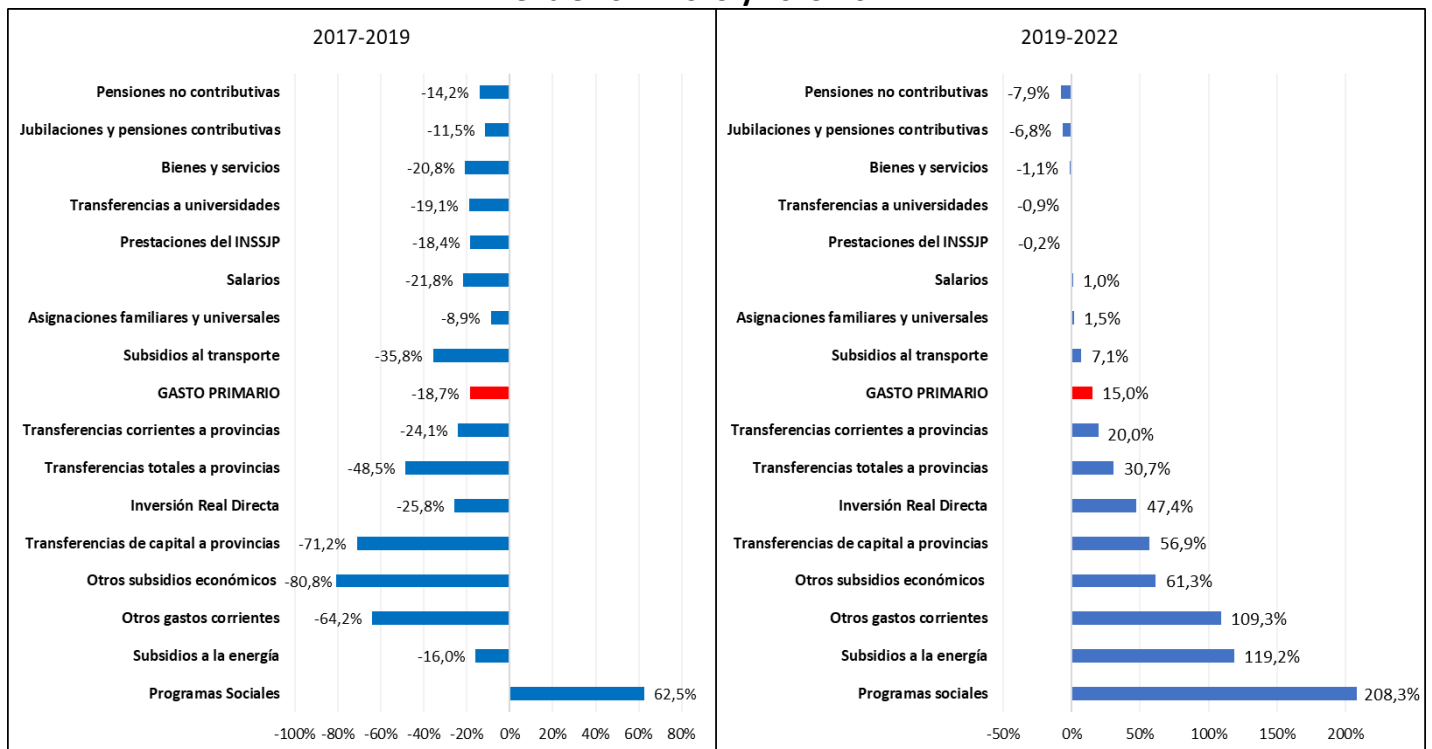
de gastos. Es por ello que conviene dividir el período en dos subperíodos: 2017–2019 y 2019-2022.

Si se observa el ranking de las variaciones reales de los diferentes tipos de gastos entre 2017 y 2019, surge que, a excepción de los Programas Sociales, todas las demás partidas caen en términos reales. Las más afectadas fueron otros subsidios económicos (-80,8%) y Transferencias de capital a provincias (-71,2%), mientras que la que menos cayó fue Asignaciones familiares y universales (-8,9%).

Por su parte, entre el 2019 y el 2022 fueron varios los rubros que exhibieron tasas reales positivas, acompañando el aumento del gasto primario del 15%. Además de los montos destinados a Programas Sociales (208%), se puede mencionar a los subsidios a la energía (119%), otros gastos corrientes (109%), transferencias corrientes y de capital a provincias (20% y 56,9%, respectivamente), entre otros.

Cabe destacar que fueron las erogaciones destinadas a bienes y servicios, pensiones no contributivas, prestaciones del INSSJP (PAMI), jubilaciones y las transferencias a universidades las que sufrieron mermas reales en ambos periodos.

Gráfico 4
Variaciones % reales de los principales gastos nacionales
entre 2017-2019 y 2019-2022

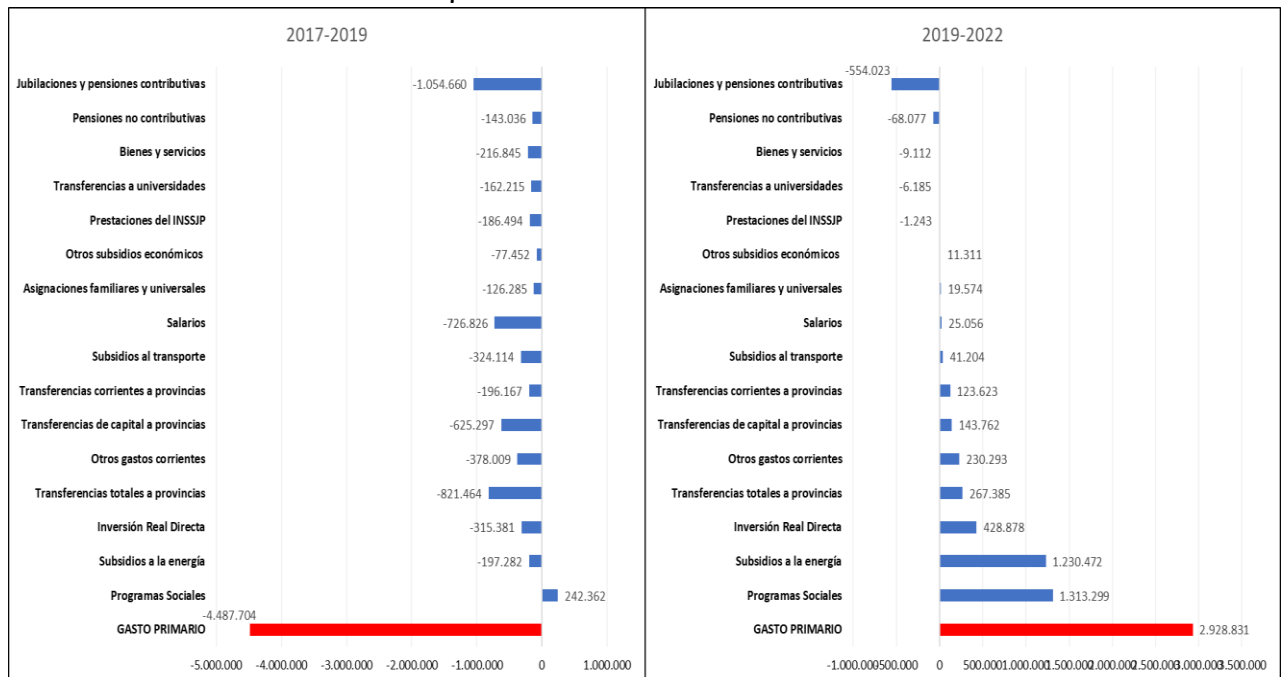


Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

Por lo explicado anteriormente, también resulta interesante sumar al análisis el impacto en las cuentas en valores (Gráfico 5) y no solo en variaciones porcentuales. Lo primero que se destaca es que las jubilaciones y pensiones contributivas fueron el segmento que más recortes tuvo en ambos periodos. Por otro lado, los Programas

Sociales resultaron ser el único rubro en el que aumentó su valor real en los dos periodos. Otro punto a destacar es que para el periodo 2017-2019 solo un gasto aumenta su valor, mientras que entre 2019-2022 aumentan 10 tipos de gasto.

Gráfico 5
Diferencia de los principales gastos nacionales entre 2017-2019 y 2019-2022
En millones de \$ constantes de diciembre de 2022



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

En base a los cambios evidenciados anteriormente, se puede clasificar a los 15 tipos de gastos en 5 grupos, según si cayeron, crecieron o se mantuvieron constante en el primer período (2017–2019), en el segundo período (2019–2022) y en el período completo (2017–2022).

- Grupo 1: Aquellos gastos que cayeron en términos reales en los tres recortes temporales definidos (menor, menor, menor).
- Grupo 2: Aquellos gastos que crecieron en términos reales en los tres recortes temporales definidos (mayor, mayor, mayor).
- Grupo 3: Aquellos gastos que cayeron entre el 2017-2019 y crecieron entre el 2019-2022, de modo que experimentaron un crecimiento real en el período 2017-2022 (menor, mayor, mayor).
- Grupo 4: Aquellos gastos que cayeron entre el 2017-2019 y crecieron entre el 2019-2022, pero no pudieron alcanzar los niveles del 2017, por lo que experimentaron una caída real en el período 2017-2022 (menor, mayor, menor).
- Grupo 5: Aquellos gastos que cayeron entre el 2017-2019, se mantuvieron constantes entre el 2019-2022, de modo que exhibieron caídas reales en el período 2017-2022 (menor, igual, menor).

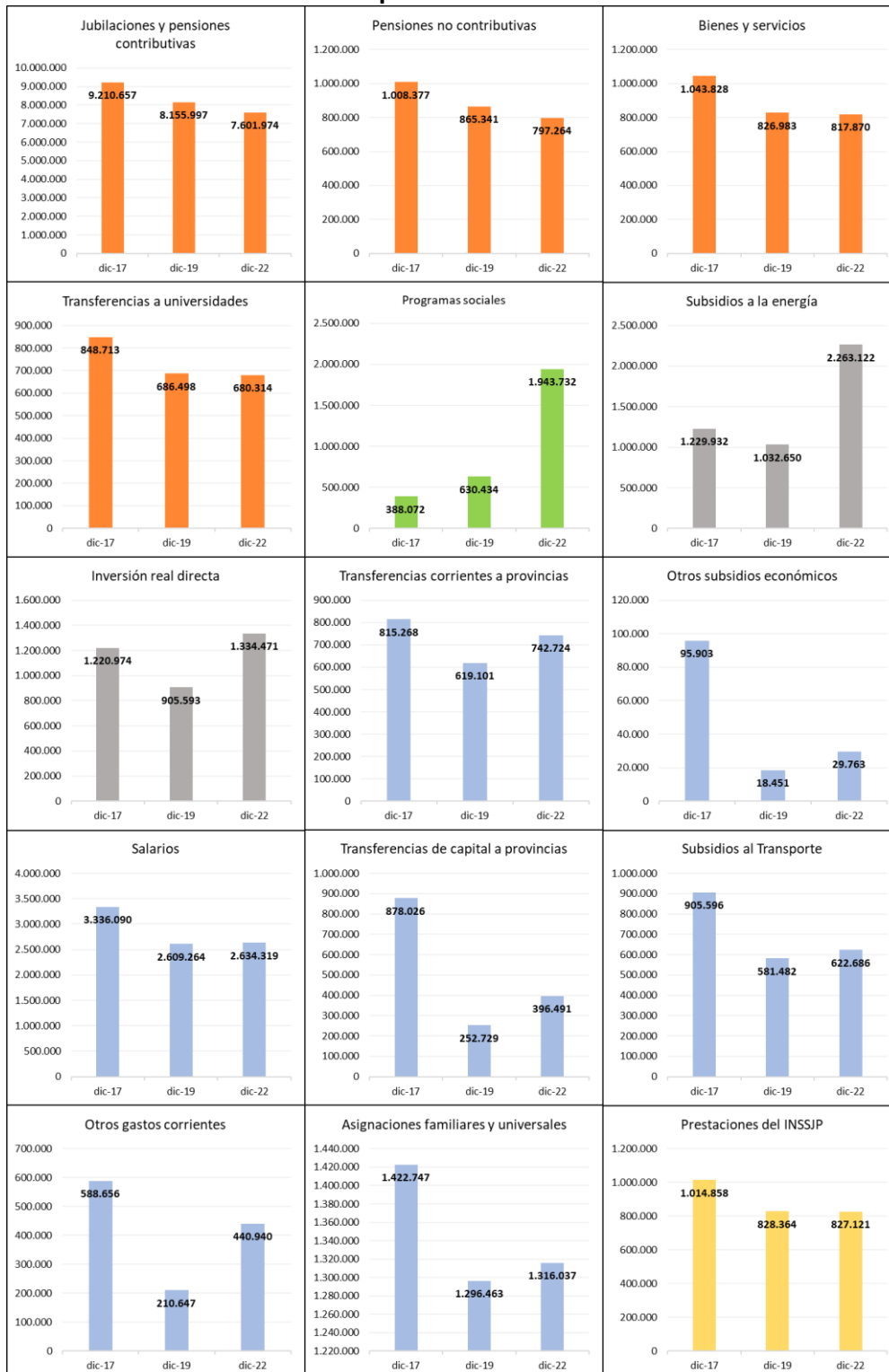
Gráfico 6
Clasificación de los principales gastos según su variación real entre 2017-2019-2022



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

A continuación, en el Gráfico 7, se presenta a cada uno de los 15 gastos identificados en millones de pesos constantes de diciembre de 2022 para los periodos 2017, 2019 y 2022. Están ordenados por grupos de manera ascendente, empezando por el grupo 1. Cada color corresponde a un grupo distinto.

Gráfico 7
Principales gastos nacionales en niveles comparados 2017, 2019 y 2022
En millones de pesos de diciembre de 2022



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

III. Cambio estructural del gasto: los cambios en la participación

Tal como se observa en el Gráfico 8, uno de los componentes más importantes del gasto es jubilaciones y pensiones contributivas, que representó el 38% de las erogaciones de 2017. Este, junto con asignaciones familiares y universales, pensiones no contributivas, prestaciones del INSSJP (PAMI) y los Programas Sociales (6%, 4%, 4% y 2% del gasto primario, respectivamente), conforman el rubro prestaciones sociales, que representó el 54% del gasto ejecutado de 2017.

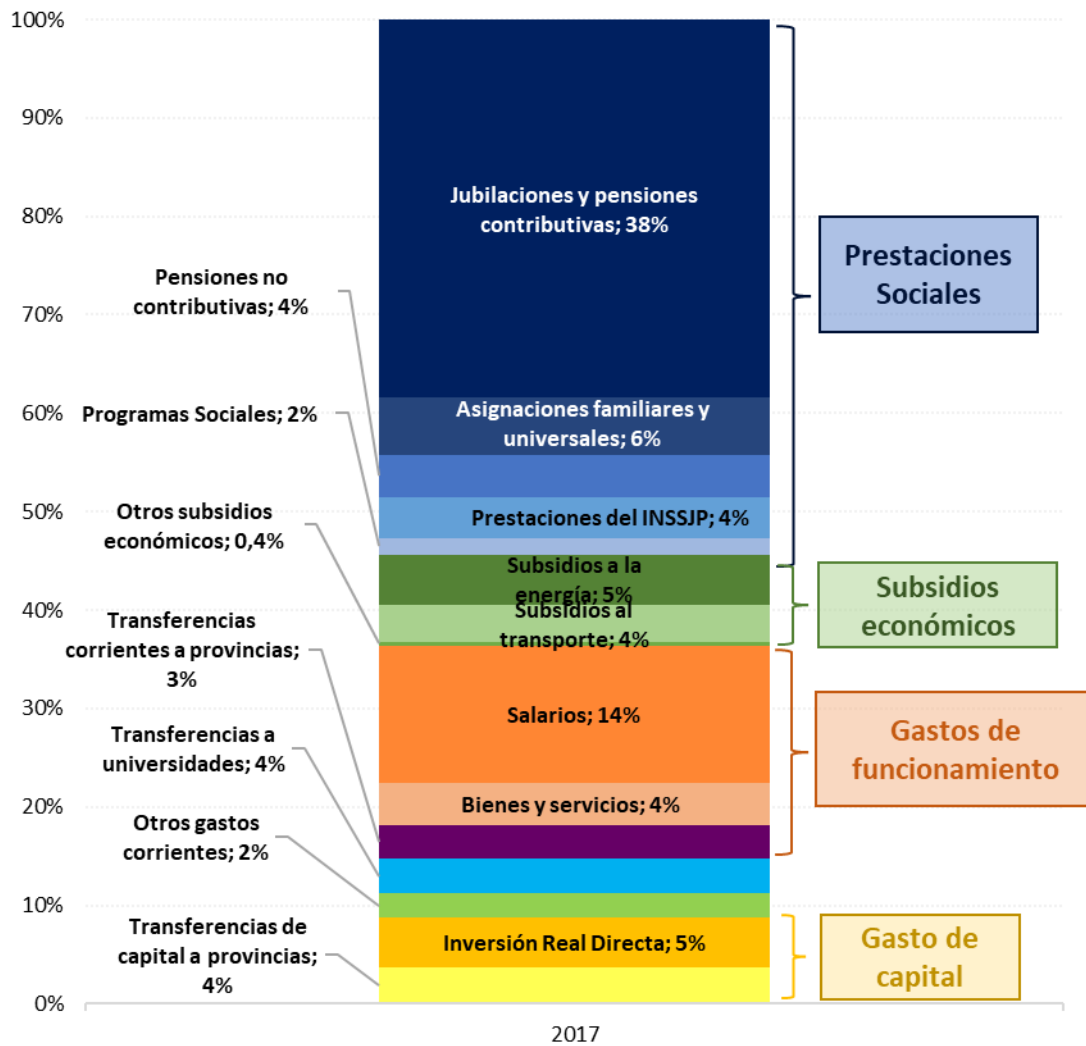
Otro rubro importante son los gastos de funcionamiento, que está conformado por salarios y bienes y servicios, que explicaron el 14% y 4% del gasto primario, respectivamente.

En importancia relativa le sigue el rubro gasto de capital, compuesto por la inversión real directa, que representó el 5% de los gastos efectuados en el 2017 y las transferencias de capital a provincias, que explicaron el 4%.

Así mismo, el 9,5% de los gastos primarios se destinaron a subsidios económicos, 5% a energía, 4% a transporte y 0,5% a otros sectores.

Por último, hay que mencionar las transferencias corrientes a provincias, las transferencias a universidades y otros gastos corrientes, que concentraron el 3%, 4% y 2% del gasto primario, respectivamente, durante el año 2017.

Gráfico 8
Estructura del gasto primario en el 2017. En %



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

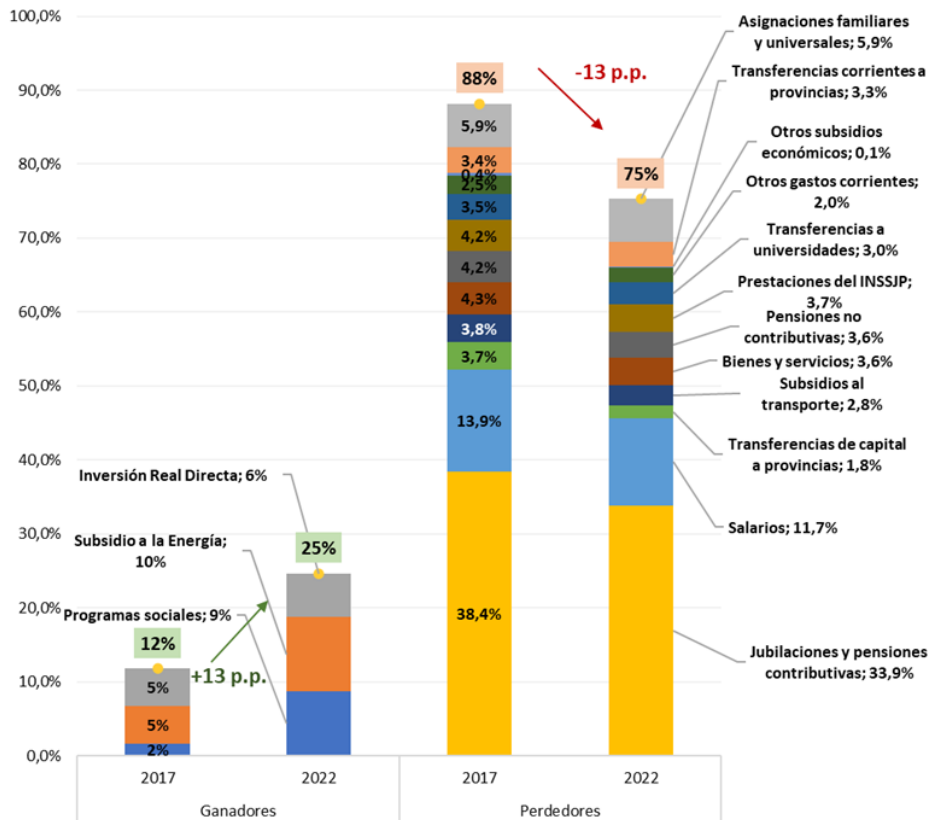
Desde el punto de vista de los sectores receptores de gasto, los sectores que aumentaron su tamaño de gasto entre los años 2017 y 2022 fueron los tres mencionados más arriba: receptores de planes sociales, receptores de los subsidios a la energía y la inversión real directa. Estos tres sectores aumentaron su participación en el gasto total en 13 puntos porcentuales entre ambos años. Es decir que captaron prácticamente un 15% del peso de la torta, de manera adicional. Obviamente, el resto de los sectores redujo su participación en 13 puntos porcentuales. En el Cuadro 2 puede apreciarse que las erogaciones en subsidios a la energía y los gastos en programas sociales vieron incrementar su participación en 5 p.p. y 7 p.p., respectivamente. En contraposición, las jubilaciones y pensiones contributivas perdieron 4,5 p.p. y los salarios públicos 2,2 puntos porcentuales. En el cuadro 2 puede apreciarse el resto de los cambios que tuvo cada uno de los 15 gastos analizados en el trabajo.

Cuadro 2
Cambio en la estructura del gasto primario 2017-2022
Participación de los gastos que mejoraron y de los que bajaron

Estructura del gasto primario	2017	2022	Diferencia en puntos porcentuales
Ganadores			
Programas Sociales	1,62%	8,66%	7,04
Subsidio a la Energía	5,12%	10,08%	4,96
Inversión Real Directa	5,09%	5,94%	0,86
Total	12%	25%	13
Perdedores			
Jubilaciones y pensiones contributivas	38,37%	33,86%	-4,50
Salarios	13,90%	11,73%	-2,16
Transferencias de capital a provincias	3,66%	1,77%	-1,89
Subsidios al transporte	3,77%	2,77%	-1,00
Bienes y servicios	4,35%	3,64%	-0,70
Pensiones no contributivas	4,20%	3,55%	-0,65
Prestaciones del INSSJP	4,23%	3,68%	-0,54
Transferencias a universidades	3,54%	3,03%	-0,50
Otros gastos corrientes	2,45%	1,96%	-0,49
Otros subsidios económicos	0,40%	0,13%	-0,27
Transferencias corrientes a provincias	3,40%	3,31%	-0,09
Asignaciones familiares y universales	5,93%	5,86%	-0,06
Total	88%	75%	-13

Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

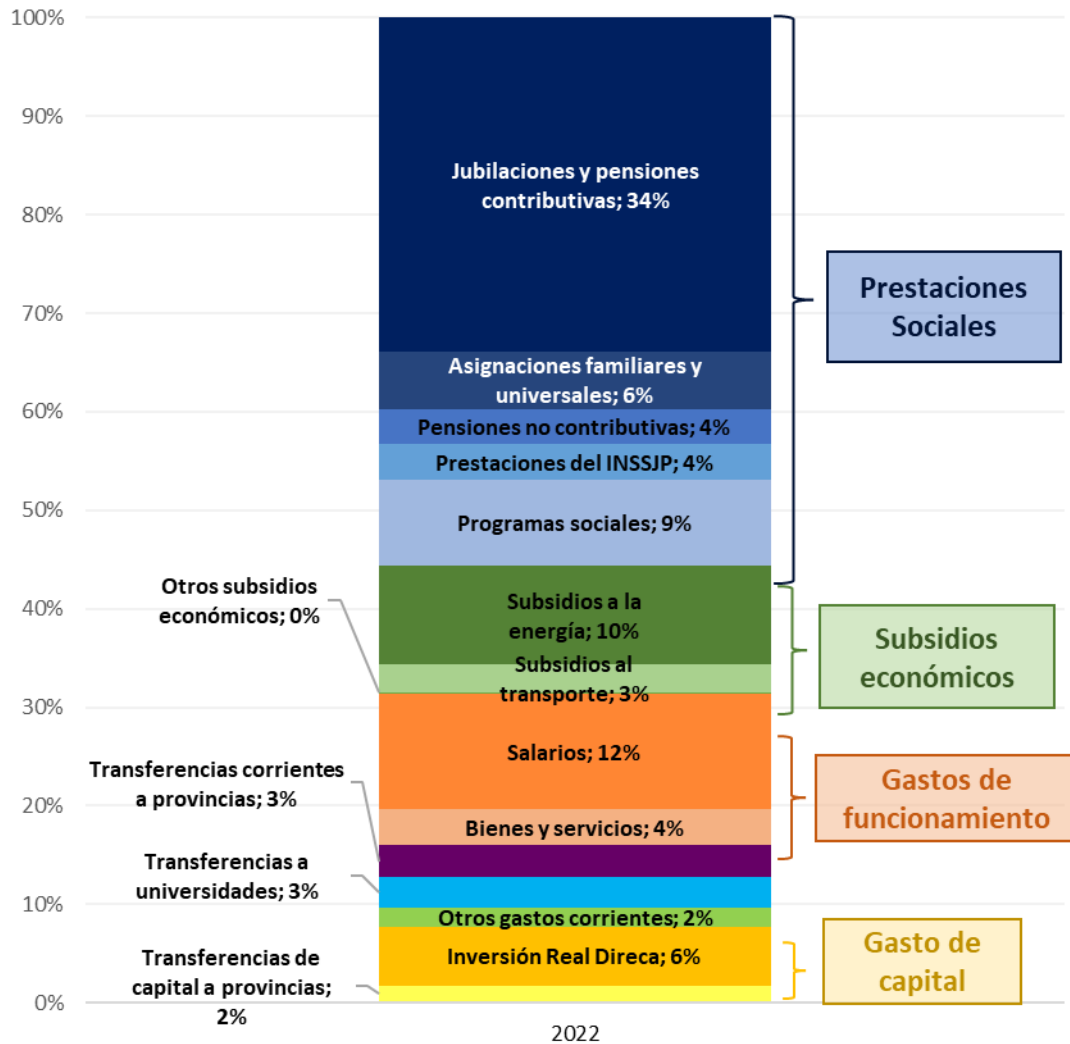
Gráfico 9
Cambios en la estructura del gasto primario
Participación de los gastos que mejoraron y de los que bajaron



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

En el Gráfico 10 se presenta la estructura de participaciones del gasto primario en el año 2022:

Gráfico 10
Estructura del gasto primario en el 2022. En %



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

IV. ¿Qué sectores perdieron con el cambio estructural? Un ajuste significativo sobre jubilados y pensionados, equivalente a 114 millones de jubilaciones mínimas

Hace años se discute en nuestro país la necesidad o no de reducir el tamaño del gasto público, en línea con bajar el nivel de déficit y transitar un camino en línea con la meta fiscal acordada con el FMI.

Del análisis realizado para los últimos 6 años, surge que ha habido una redistribución de recursos entre distintos sectores sociales. Por ejemplo, el sector integrado por jubilados y pensionados tuvo una resignación de recursos de \$1.608.000 millones de pesos entre el 2017 y el 2022, explicada básicamente por una pérdida del poder adquisitivo de los haberes. Los asalariados públicos y las universidades nacionales resignaron gasto por \$870.000 millones de pesos, también explicado por la pérdida de poder adquisitivo del salario. Para tener una idea de la importancia de estos recortes, puede decirse que, si en 2022 se hubiese gastado en jubilaciones y pensiones contributivas lo mismo que en 2017, el aumento porcentual sobre el gasto efectivamente realizado este año hubiese sido del 7%. Si, además, también se hubiese mantenido el mismo gasto que 2017 en asalariados y universidades nacionales, el gasto primario total hubiese sido un 11% más alto que el que efectivamente se registró. Por su parte, el déficit primario se hubiese duplicado.

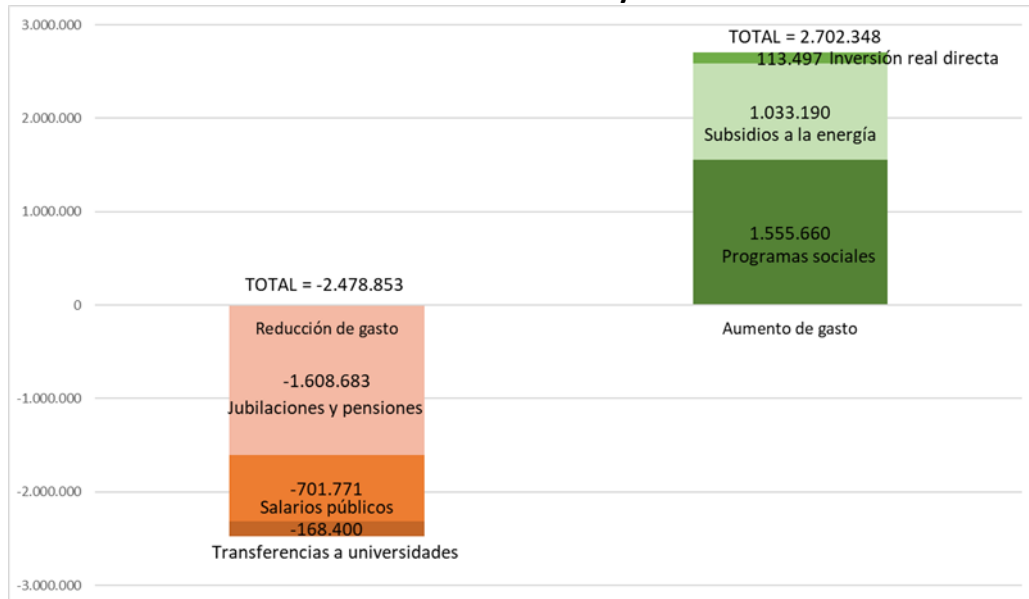
Cuadro 3
Gasto primario 2022 en millones de \$ constantes de diciembre 2022
Dato efectivo y dos escenarios posibles: Jubilaciones y pensiones sin recorte y además con salarios y transferencias a universidades sin recorte

	Gasto primario		Resultado Primario	
	En \$ ctes dic-22	Var. %	En \$ ctes dic-22	Var. %
Dato efectivo 2022	22.448.827		-2.488.687	
Jubilaciones y pensiones constantes 2017	24.057.510		-4.097.371	
Variación respecto dato efectivo	1.608.683	7%	-1.608.683	64,6%
Jubilaciones y pensiones + Salarios + Transferencias Universitarias constantes 2017	24.927.680		-4.967.541	
Variación respecto dato efectivo	2.478.853	11%	-2.478.853	99,6%

Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

Los tres tipos de gasto mencionados en el Cuadro 3 sufrieron caídas reales debido a la no actualización de haberes y salarios al ritmo de la elevada inflación, ya que no se han implementado recortes nominales ni redistribuciones de partidas que justifiquen las variaciones reales presentadas en este informe. Por lo tanto, resulta interesante comparar en valores constantes la caída de estos gastos y el aumento que tuvieron los únicos 3 gastos que aumentaron entre 2017-2022:

Gráfico 11
Reducción de gastos en Jubilaciones y pensiones, Salarios y Transferencias a universidades y los tres rubros que más aumentaron en términos reales
Entre los años 2017 y 2022



Fuente: IARAF, con datos del Ministerio de Hacienda e INDEC.

De los 3 gastos con caída, los que más volumen de gasto perdieron fueron los jubilados, ya que es el gasto con mayor participación (34%). Por ende resulta interesante analizar esta caída del gasto en términos reales año a año en todo el periodo 2017-2022.

Al ser números tan grandes, resulta útil y práctico relativizar los montos en términos de la jubilación mínima de diciembre de 2022 (\$50.125).

Cuadro 4
Ahorro anual de gasto en jubilaciones y pensiones
En millones de \$ constantes de diciembre 2022. Periodo 2017-2022

Año	En millones de \$ constantes de diciembre 2022	En millones de jubilaciones mínimas
	Jubilaciones y pensiones contributivas	
2018	-462.937	-9,2
2019	-1.054.660	-21,0
2020	-1.110.422	-22,2
2021	-1.493.214	-29,8
2022	-1.608.683	-32,1
Total acumulado	-5.729.916	-114,3

Fuente: IARAF en base a Ministerio de Economía, INDEC.

V. Un desafío económico-social significativo

Resulta crítico que el sector pasivo sea al que más se le ajustó el gasto. Este menor gasto es consecuencia de la pérdida real de las jubilaciones luego del salto inflacionario del año 2018. Y más crítico aún, es que todos los años se les redujo el gasto. En 6 años, el ahorro del gasto en jubilaciones asciende a 114 millones de jubilaciones mínimas.

Si se piensa en recortar gastos, y se considera a la obra pública total, ya tuvo un recorte de \$368.000 millones. Recortarla más bajaría los niveles de inversión económica y social.

De los tres gastos que subieron, el de Programas Sociales no se puede recortar, mientras no se tenga un esquema claro y sostenible de sustitución por trabajo formal y mientras los índices de pobreza no bajen. Tiene que ser un programa sostenido de aumento de la actividad económica y baja de inflación a tasas razonables.

Los subsidios a la energía aparecen como los candidatos a una posible reducción, pero también es necesario un programa consistente de implementación. Si en un caso extremo, los subsidios a la energía bajaran al mismo nivel que en el 2017, se liberaría \$1 billón. Con esta liberación de recursos, de escasa probabilidad de ocurrencia, no alcanzaría siquiera para financiar lo que jubilados y pensionados perdieron en el año 2022 respecto al año 2017, es decir \$1,6 billones.

El desafío económico-social es significativo. Es vital un consenso social para transitar caminos viables, que permitan llegar a buenos niveles de crecimiento, pero con la garantía de una distribución equitativa de ingresos.