

Gasto Público, PBI y Crecimiento real

jueves, 20 de julio de 2017

Con gasto público nacional real constante y un crecimiento real del PBI del 4% anual, en 13 años la presión tributaria solamente podría bajar 5 puntos porcentuales del PBI

Actualmente el principal debate fiscal pasa por la posibilidad de llevar a cabo una reforma tributaria, cuáles pueden ser sus características y de qué magnitud pudiera resultar la misma. Necesariamente, la discusión acerca de un cambio en la obtención de los recursos se encuentra fuertemente ligada al gasto público que los mismos permiten, y plantear escenarios y objetivos para una variable implica modificar también la otra.

Nadin Argañaraz, Ariel Barraud y Valentín Mongi *

Si se toman los ingresos fiscales y los gastos primarios (netos de intereses de la deuda), el resultado de la resta entre ambos es el superávit o déficit primario, según la operación produzca un valor positivo o negativo, respectivamente.

En la historia reciente, los ingresos del sector público nacional iniciaron en los años 90 con montos equivalentes al 13,8% del PBI, y alcanzaron un récord de 19,8% en el año 2016. Por su parte, el gasto primario fue de un 11,8% del PBI a comienzos de la década de los noventa y representó el 24,4% en 2016. Como consecuencia, el resultado primario osciló durante el período considerado entre superávits que llegaron a ser de un 3,3% del PBI y déficits equivalentes a un 6,6% en su peor marca.

Las modificaciones en la composición y nivel del gasto de los últimos años hasta 2015 condicionaron en buena medida las posibilidades fiscales para el gobierno actual a nivel nacional, quien escogió un camino de corrección fiscal gradual, a través de un programa de metas para los próximos años consistente en reducir el déficit fiscal primario.

Ingresos Totales, Gasto Primario y Resultado Primario como % PBI
Período 1993 - 2017 - Sector Público Nacional

Fuente: IARAF en base a Min. de Hacienda e INDEC. (*)Ingresos Netos de Rentas de la Propiedad. (**)Datos obtenidos del Mensaje de Presupuesto para el año 2017

Elementos para el análisis

En este informe se plantea un estudio de escenarios fiscales nacionales posibles para el período 2018 - 2030, bajo los siguientes supuestos:

La inflación toma un sendero decreciente, resultando del 17% anual en 2018, 12% en 2019, 7% en 2020, y se estabiliza en el 5% desde 2021.

El crecimiento real anual del PBI se supone de un 2%, de un 4% o de un 6%, dando lugar a tres escenarios a analizar.

Se toman las metas fiscales oficiales acerca del resultado fiscal primario del sector público nacional no financiero (-3,2% del PBI para 2018 y -2,2% del PBI para 2019). Para los años a futuro en que no hay una meta prevista se trabajó con un objetivo de aumento sostenido del ahorro fiscal primario de 1 punto del PBI por año hasta alcanzar el 2% del PBI en 2023, y a partir de allí se mantiene constante en ese nivel.

El gasto primario nacional crece al ritmo de la inflación de cada año.

Se supone que se mantienen constantes los niveles de incumplimiento tributario actuales.

El supuesto clave de política fiscal en estos escenarios es que el gasto primario del gobierno nacional se mantendrá constante en términos reales. Esta performance del gasto, en un contexto de crecimiento del PBI, necesariamente traerá aparejada una reducción en el cociente Gasto Primario / PBI. Evidentemente al interior del gasto pueden darse correcciones dispares, en el sentido de que algunos gastos crezcan más y otros incluso caigan (por ejemplo el gasto en jubilaciones ganaría participación por la forma de funcionamiento de la movilidad, mientras que otros rubros como los subsidios caerían). Sin embargo, en términos agregados lo relevante para el análisis macrofiscal es que se mantenga constante su poder de compra.

Claramente, con un horizonte de reducción gradual de la inflación común a todos los escenarios, habrá una reducción de la proporción del producto que representa el gasto primario, y la caída será mayor en la medida que se suponga un mayor crecimiento real del PBI. Así, puede apreciarse que en un escenario de crecimiento anual del 2% durante los próximos años, el gasto primario puede pasar del 24,5% del PBI que representará en 2017 al 17% al final del periodo considerado (una reducción del peso del gasto nacional del 31%). El porcentaje bajaría al 13% si el PBI logra crecer al 4% anual sostenidamente, y al 10% si el crecimiento a futuro es del 6% anual promedio (caída del 58% del peso del gasto nacional en la economía).

La progresiva caída del peso del gasto en el producto es en este contexto lo que otorga el espacio fiscal necesario para alcanzar las metas de mejoramiento progresivo en el resultado fiscal. El postulado de relevancia es que en los escenarios en que se logren cumplir las metas fiscales, con el "sobrante" de reducción lograda del gasto se avanza en una reducción de la carga tributaria agregada sobre la economía.

Para que resulte claro, se plantea un ejemplo hipotético construido bajo el escenario en el que se logra una tasa de crecimiento del PBI del 4% desde el próximo año. La meta oficial para el resultado primario de 2018 es un déficit de

3,2% del PBI. Manteniendo la presión fiscal de 2017, los ingresos nacionales resultarían equivalentes a un 20,3% del PBI. Con un gasto primario constante en términos reales, el ratio gasto primario/PBI pasaría del 24,5% en 2017, a un 23,1% en 2018. Como consecuencia, el resultado primario en 2018 sería un déficit del 2,8% del PBI si no se llevara a cabo ningún tipo de política respecto a los ingresos, sobre cumpliendo por lo tanto la mencionada meta del -3,2% del PBI. Vale decir, que la combinación de crecimiento económico con la política de mantener el gasto constante en términos reales, le permitiría al gobierno nacional llevar a cabo una reforma tributaria en la que se resignen ingresos por un 0,4% del PBI, y aun así cumpla la meta prefijada de déficit.

Escenarios fiscales nacionales

A continuación se presentan los trayectos que en los distintos escenarios de crecimiento real del PBI (2%, 4% Y 6%) seguirían los niveles de Ingresos totales, Gasto primario y Resultado primario para el sector público nacional.

Ingresos Totales, Gasto Primario y Resultado Primario como %PBI.

Sector Público Nacional
Crecimiento del PBI 2%

Fuente: IARAF en base a Min. de Hacienda e INDEC

Si se diera un crecimiento sostenido del producto del 2% durante los próximos 13 años, se observa que se alcanzaría el equilibrio fiscal en el año 2023 y recién se generaría el escenario propicio para obtener un ahorro fiscal del 2% del PBI a partir del año 2027; siempre bajo el supuesto de un crecimiento constante del gasto primario en términos reales como política fiscal rectora. No obstante, para lograr cumplir las metas fiscales exigidas, no se contaría con el margen necesario para poder llevar adelante una reforma tributaria hacia la baja recién hasta el año 2028.

Si el escenario fuera de crecimiento ininterrumpido del PBI a una tasa del 4%, el mantenimiento del gasto real constante en el contexto de este crecimiento permitiría la búsqueda de una exigua rebaja en la presión fiscal para cumplir con los objetivos de equilibrio para 2022 y superávit del 2% del PBI desde el año 2025. La rebaja incluso se debería suspender para buscar el equilibrio en 2021/22 y sólo podría retomarse desde 2024, llegando en 2030 a una reducción equivalente a casi 5 puntos del PBI respecto al inicio del periodo.

Ingresos Totales, Gasto Primario y Resultado Primario como % PBI
Sector Público Nacional Crecimiento del PBI 4%

Fuente: IARAF en base a Min. de Hacienda e INDEC

Ingresos Totales, Gasto Primario y Resultado Primario como %PBI
Sector Público Nacional. Crecimiento del PBI 6%

Fuente: IARAF en base a Min. de Hacienda e INDEC

Por último, con una tasa de crecimiento continuada en torno al 6% del producto anual, se observa que el equilibrio fiscal se presentaría según la regla establecida en el año 2021, aunque en dicho año el ratio Ingresos/PBI resultaría apenas inferior en un punto porcentual al del inicio del periodo. A partir del año 2023 el ahorro fiscal primario nacional alcanzaría la meta del 2% del producto, y el exceso obtenido en los años siguientes se aplicaría a reducir marcadamente la carga tributaria sobre el PBI, que en el año 2030 podría ser 8 puntos más baja que al inicio de la serie.

Posibilidades de bajar la carga tributaria

Los escenarios permiten apreciar que una regla de mantenimiento del gasto primario constante en términos reales junto con distintos escenarios de crecimiento del PBI, y bajo la restricción de cumplimiento de metas fiscales razonables, tiene poco potencial de generar el espacio fiscal necesario para reducir la carga tributaria, a no ser que el crecimiento del producto resulte elevado.

Se inicia el análisis con una carga tributaria consolidada para 2017 estimada en un 33% del PBI. Se presentan escenarios alternativos para las variables fiscales, y no por ello debe interpretarse de este análisis que se postule la existencia de un nivel óptimo ya sea de carga tributaria o de tamaño del estado hacia el que la economía debiera dirigirse.

Concretamente, si la tasa de crecimiento es baja (2%), el ratio gasto primario/PBI no se descomprime tanto y no hay espacio fiscal para una rebaja tributaria sino hasta dentro de una década, momento en el cual podría pensarse en reducciones de la carga anuales de alrededor de medio punto del PBI, lo que dejaría la carga consolidada en un 31,6% del producto, valor que asumió por ejemplo en el año 2011.

Con el mismo razonamiento, un crecimiento anual de la economía del 4% es compatible con una reducción de la carga tributaria a niveles similares a los observados durante el año 2007, mientras la carga tributaria podría llegar al 25% del PBI en 2030 si el crecimiento hasta dicho año es del 6%. En ese caso se lograría acercarse a la carga verificada en Argentina en 2003.

El regreso a una presión tributaria efectiva del 21%, similar a la del promedio del periodo 1993-2000, requeriría un crecimiento real anual del 10% durante los próximos trece años. Algo totalmente imposible.

Carga tributaria consolidada (% del PBI) bajo escenarios hipotéticos de crecimiento del PBI

Fuente: IARAF en base a Min. de Hacienda e INDEC

Resulta evidente que aquí se han mostrado escenarios fiscales nacionales, determinando el espacio fiscal que surgiría para una baja de la presión tributaria efectiva. La misma línea de razonamiento puede aplicarse al consolidado fiscal que incluye a provincias y municipios en tanto éstos sigan los mismos lineamientos de comportamiento fiscal supuestos para el fisco federal.

A modo de cierre, resulta evidente la necesidad de lograr un crecimiento sostenido del producto durante los próximos años para poder contar con cierto margen para buscar una reforma fiscal, manteniendo el gasto real constante para evitar severos ajustes que generen reasignaciones de recursos y descontento social.

Tal como se mencionó previamente, bajo los supuestos utilizados, recién al cabo de 4 años (en los escenarios de crecimiento más benignos) se podría comenzar a pensar en el equilibrio fiscal deseado y se deberían aguardar alrededor de 10 años para alcanzar una presión fiscal menor y relativamente cercana a la de períodos anteriores. Por lo tanto, es relevante para la sociedad contar con una cuantificación sobre la posible dinámica que pueden seguir las principales variables fiscales, en caso de mantenerse la política fiscal con la estrategia actual, tratando de evitar fuertes shocks.

[Descarga de Informe Completo](#)

IARAF – * Informe Económico 391, 19 de Julio de 2017